

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **41**

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA (Anno 2011)

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

Presentata dal Difensore civico della Regione Toscana

Trasmessa alla Presidenza il 30 marzo 2012

PAGINA BIANCA

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

Nel corso del 2011 si è dato attuazione a quanto avevamo preannunciato nella relazione conclusiva della difesa civica della Toscana per il 2010 e qui di seguito è mia intenzione offrirvi una chiave di lettura dell'attività rinviando, per una conoscenza specifica dei fatti, ai dati e alla trattazione dei diversi settori d'intervento a cura dell'ufficio del Difensore Civico.

Mi preme anticipare, per correttezza, che in un anno che ha comunque visto l'aumento delle pratiche risolte, una maggiore comunicazione sul lavoro svolto (penso ad esempio al notiziario, alla nuova versione della pagina WEB della Difesa Civica con aggiornamenti settimanali se non quotidiani, agli incontri con le commissioni consiliari e con l'ufficio di Presidenza...) che alcune delle azioni previste non hanno avuto la compiutezza auspicata e questo per due principali ordini di motivi:

1) attività indipendenti da tabelle di marcia realizzabili esclusivamente all'interno dei nostri confini regionali in quanto strettamente legate ad un quadro nazionale di riferimento, come il Coordinamento nazionale dei Difensori Civici e l'Istituto Italiano dell'Ombudsman. Quindi per quanto riguarda il nostro incarico di coordinamento tecnico delle esperienze a livello nazionale della difesa civica nel settore della immigrazione e dei diritti di cittadinanza abbiamo realizzato un nostro primo tentativo di raccordo delle diverse iniziative nel campo e una significativa presenza e collaborazione all'incontro organizzato dalla difesa civica emiliana sul tema: "Diritti e cittadinanza: l'azione della difesa civica", incontro dal quale dovrà poi scaturire un impegno condiviso e duraturo. Per quanto attiene invece al coordinamento dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman dobbiamo purtroppo constatare che al momento non è stata promossa alcuna attività: infatti il Programma di Attività dell'Istituto, realizzato anche con i nostri contributi, è stato approvato solo nel corso del 2011 e il Comitato scientifico dell'organismo, nominato nel 2010, deve ancora insediarsi.

2) anche nel 2011, come a voi noto, si è verificata la vacanza del Difensore civico regionale che solo nel secondo semestre dell'anno ha potuto acquisire la piena e legittima operatività. Sebbene l'ordinaria amministrazione, grazie all'ufficio della difesa civica, abbia proseguito senza interruzioni, anzi aumentando nel numero e nella complessità gli interventi, tutto

ciò che era previsto come innovativo ha avuto una battuta d'arresto. Faccio riferimento ad esempio ai previsti protocolli d'intesa con le università toscane per poter concordare percorsi di stage o alla stesura del protocollo d'intesa con l'ANCI che non ha ancora raggiunto una sua definitiva risoluzione e siamo in attesa di conoscere se ci sarà un coinvolgimento anche del Consiglio regionale o se si procederà per una parziale attuazione con un accordo diretto tra Difesa civica regionale e ANCI regionale. Ritengo che tale progetto, se adeguatamente e correttamente sviluppato, potrà offrire informazioni e orientamento migliore ai cittadini e supplire in parte al progressivo depauperamento della difesa civica locale.

Grande riscontro ha invece ottenuto il protocollo d'intesa con il CESVOT. Abbiamo realizzato incontri con le associazioni presso ogni delegazione provinciale del CESVOT e abbiamo poi concluso il nostro iter informativo e programmatico con una conferenza regionale svolta a Lucca presso il Villaggio Solidale nei primi mesi dell'anno corrente. Come vedrete dalle tabelle allegate di riferimento, la partecipazione delle associazioni sul territorio è stata numerosa e prolifica di interesse e suggerimenti accogliendo pienamente la nostra proposta di coordinamento delle attività. Rafforzare in maniera costante e duratura la collaborazione tra difesa civica e associazioni per dare risposte più appropriate, capillari ed efficaci ai bisogni dei cittadini, per creare nuove domande e dar voce ai soggetti più fragili per disabilità o condizioni socio economiche e culturali sta diventando un impegno sempre meno dichiarato a vantaggio della sua realizzazione. Li definiamo "gli sportelli unici dei cittadini" i punti di ascolto che si verranno a creare presso le associazioni e che si attiveranno per diffondere le informazioni sull'attività della difesa civica, per raccogliere istanze e trasmettercelle o anche per aiutare a scrivere l'istanza stessa e meglio formulare la richiesta.

D'altra parte siamo convinti, e voi stessi ci avete esortato in tal senso, che il ruolo della difesa civica è proprio quello di avvicinare sempre più il cittadino all'istituzione, all'amministrazione e al servizio pubblico. In quale modo? Cercando di prevenire i contrasti e promuovendo azioni di informazione e conciliazione, rispondendo alle richieste con precisione e trasparenza ma riconoscendo anche i limiti dettati dalla condivisione del bene comune.

L'attività della difesa civica non si limita all'esame dei casi di cattiva amministrazione, perché spesso non sono questi i casi rappresentati. D'altra parte per un verso l'intervento non tende esclusivamente a rilevare azioni e comportamenti fallaci di singoli operatori della pubblica amministrazione o l'esistenza di criteri applicativi delle azioni pubbliche non adeguate agli intenti pensati e per altro verso la difesa civica avrebbe un ruolo improprio se riferita ad ogni possibile aspetto di cattiva amministrazione come

ad esempio quando si trascura che la governance nel settore pubblico, che mette per primi gli interessi dei suoi cittadini, è una responsabilità che non ha confini, quando si antepongono gli interessi dei singoli, dei leader a quelli della comunità, quando si sostituisce la meritocrazia con il privilegio del "raccomandato", quando si corrompe.

La difesa civica non è un tribunale del popolo, non è una rappresentanza istituzionale o associativa, non fa scelte e azioni proprie della sfera politica, bensì è uno strumento a disposizione del cittadino quanto della stessa istituzione pubblica per ottimizzare l'azione amministrativa e rendere sempre più effettivo l'esercizio della democrazia partecipata. Ha quindi senso, ad esempio, muoversi sul piano della qualità delle applicazioni legislative e regolamentari che non può essere riferita solo a quella "formale" dei testi normativi, che debbono essere chiari, intellegibili, accessibili, bensì anche a quella "sostanziale". Ad una qualità che garantisca un livello qualitativo elevato del rapporto Autorità - cittadini e Autorità- imprese, per il tramite di regole "buone" in quanto il loro contenuto sia conseguente ad una adeguata progettazione in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi, in grado perciò di assicurare l'effettività dei diritti fondamentali e delle libertà fondamentali.

È nell'ambito di questo rapporto che potrete notare, leggendo anche i nostri casi, che l'ottimizzazione dell'amministrazione può essere ridimensionata o rinviata per questioni di non appropriato esercizio di spesa pubblica, per sovrapposizione di competenze tra enti, per vuoti legislativi e/o regolamentari, per difetto di scelte attraverso processi decisionali pubblici informati e trasparenti e per mancata conciliazione tra direttive europee, nazionali e regionali ... etc.

In questo scenario ci muoviamo e speriamo di rispondere adeguatamente al cittadino, vincere il diffuso, a volte, senso di frustrazione dell'opinione pubblica come ad offrire a voi gli spunti, il canovaccio con il quale potrete realizzare al meglio il vostro autorevole mandato e le sfide che le scelte politiche, in un mondo così complesso e interconnesso nei diversi livelli di governance, pongono ma che sono comunque custodi e promozione dei valori della democrazia, del rispetto della dignità delle persone, della tutela dei diritti fondamentali.

Lucia Franchini

Glossario

A.A.T.O.	Autorità di Ambito Territoriale Ottimale
A.N.C.I.	Associazione Nazionale Comuni Italiani
C.M.C.	Commissioni miste conciliative
D.I.A.	Denuncia Inizio Attività
D.G.R.T.	Delibera Giunta Regionale Toscana
D.P.G.R.T.	Decreto Presidente Giunta Regionale Toscana
D.Lgs.	Decreto Legislativo
D.L.	Decreto Legge
E.O.I	<i>European Ombudsman Institute</i> (Istituto Europeo dell'Ombudsman)
E.R.P.	Edilizia residenziale pubblica
I.O.I.	<i>International Ombudsman Institute</i> (Istituto Internazionale dell'Ombudsman)
L.	Legge (nazionale)
L.R.	Legge Regionale
R.S.A	Residenze sociali assistite
S.S.N.	Servizio Sanitario Nazionale
S.S.T.	Servizio Sanitario Toscano
S.C.I.A.	Segnalazione Certificata Inizio Attività
SUAP	Sportello Unico Attività Produttive
T.I.A.	Tariffa Igiene Ambientale
T.O.S.A.P.	Tassa Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche
T.A.R.S.U.	Tassa Rifiuti Solidi Urbani
U.N.A.R.	Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali
U.O.	Unità Operativa
U.V.M.	Unità di valutazione multidisciplinare

Sommario

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2011	9
2	Singoli settori d'intervento	17
	2.1 Amministrazioni statali e parastatali	17
	2.2 Sanità	17
	2.2.1 <i>Soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati: sintesi delle criticità</i>	19
	2.2.2 <i>Responsabilità professionale</i>	21
	2.2.3 <i>Ticket sanitari</i>	23
	2.2.4 <i>Specializzandi in medicina generale</i>	24
	2.2.5 <i>Sindrome di Sjogren</i>	25
	2.2.6 <i>Liste d'attesa</i>	25
	2.3 Assistenza sociale e Previdenza	26
	2.3.1 <i>Principali riferimenti normativi</i>	26
	2.3.2 <i>Caratteristiche generali</i>	28
	2.3.3 <i>Residenze Sanitarie Assistite</i>	29
	2.3.4 <i>Prestazioni alla persona</i>	31
	2.3.5 <i>Barriere architettoniche</i>	32
	2.3.6 <i>Invalidità civile e handicap</i>	32
	2.3.7 <i>Previdenza</i>	33
	2.4 Tutela degli immigrati	34
	2.5 Governo del territorio	42
	2.5.1 <i>Urbanistica</i>	44
	2.5.2 <i>Ambiente</i>	52
	2.5.3 <i>Edilizia residenziale pubblica</i>	56
	2.6 Controlli sostitutivi	59
	2.7 Attività produttive	61
	2.8 Servizi pubblici	67
	2.8.1 <i>Servizio idrico</i>	67
	2.8.2 <i>Energia Elettrica</i>	71
	2.8.3 <i>Telefonia</i>	72
	2.8.4 <i>Trasporti</i>	72
	2.8.5 <i>Servizio postale</i>	74
	2.8.6 <i>Gas</i>	75
	2.9 Pubblico impiego e previdenza	76
	2.9.1 <i>Pubblico impiego</i>	76
	2.9.2 <i>Previdenza</i>	80
	2.10 Tributi	81
	2.10.1 <i>Tributi regionali</i>	81
	2.10.2 <i>Tributi locali</i>	85
	2.10.3 <i>Canone di abbonamento Rai</i>	86
	2.11 Sanzioni amministrative	87
	2.12 Diritto di accesso - privacy	88
	2.13 Il diritto allo studio	91
	2.14 Affari istituzionali	95
	Convenzione con il Centro Servizi per il Volontariato (CESVOT)	96
	Collaborazioni internazionali	96
3	APPENDICE	97
	3.1 Tabelle – dati statistici settori di intervento e difesa civica locale	98
	3.1.1 <i>Statistiche in materia di responsabilità professionale</i>	105

3.2 Convenzione con il Centro Servizi Volontariato (CESVOT)	
109	
3.2.1 Associazioni aderenti alla rete territoriale di tutela dei diritti	111
3.2.1 Associazioni aderenti alla rete territoriale di tutela dei diritti	112
3.2.2 Protocollo d'intesa TRA Il Centro interdipartimentale di ricerca e i servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli Studi di Padova e l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Toscana	119
3.3 Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome	122
Elenco Difensori Civici locali	125
<i>Difensori civici locali della provincia di Arezzo</i>	125
<i>Difensori civici locali della provincia di Firenze</i>	125
<i>Difensori civici locali della provincia di Grosseto</i>	126
<i>Difensori civici locali della provincia di Livorno</i>	126
<i>Difensori civici locali della provincia di Lucca</i>	126
<i>Difensori civici locali della provincia di Massa e Carrara</i>	127
<i>Difensori civici locali della provincia di Pisa</i>	128
<i>Difensori civici della provincia di Prato</i>	129
<i>Difensori civici locali della provincia di Pistoia</i>	129
<i>Difensori civici locali della provincia di Siena</i>	130

1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2011

Nel 2011 sono state avviate un totale di 1933 pratiche, a fronte delle 1758 aperte nel 2010, delle 2199 aperte del 2009 e delle 2447 istruite nel 2008. L'andamento delle richieste registra quindi – dopo il calo del 2010 – di nuovo una tendenza alla crescita, con dati sostanzialmente in linea rispetto a quelli degli anni 2008 e 2009. Ed in effetti, se si scorpora il numero delle pratiche relative alla L. 210/92, i valori risultano pressoché equivalenti: 1877 nel 2011; 1954 nel 2009 e 1943 nel 2008.

Come già anticipato in occasione delle precedenti relazioni, il numero complessivo delle richieste di assistenza al Difensore civico risulta condizionato dall'inevitabile riduzione delle istanze relative alla L. 210/92 (soggetti danneggiati da vaccini ed emotrasfusioni), per i motivi diffusamente illustrati nel successivo paragrafo 2.2.1. e in gran parte riconducibili ai maggiori controlli nell'utilizzo dei derivati del sangue con la conseguente riduzione del rischio di contagio. Si tratta tuttavia di tematica che presenta ancora oggi grande interesse in considerazione della presumibile esistenza di molte persone danneggiate negli anni passati ma ancora non pienamente consapevoli della possibilità di ottenere un indennizzo per il grave danno subito.

PRATICHE APERTE

ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011
1.323	1.485	1.943	1.954	1.677	1877

Legge 210/92

499	445	504	245	81	56
-----	-----	-----	-----	----	----

TOTALE

1.822	1.930	2.447	2.199	1.758	1933
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	-------------

A questi numeri devono inoltre essere aggiunti quelli inerenti le procedure di conciliazione svolte dal Difensore civico regionale (attraverso proprio delegato) in qualità di Presidente delle Commissioni Miste Conciliative istituite presso i gestori del servizio idrico, con specifico riferimento a Gaia Spa, Acque Spa e Publiacqua Spa, operanti rispettivamente negli ex Ambiti territoriali n. 1, 2 e 3 (dal 1 gennaio 2012 esiste un ATO unico, con conferenze territoriali). In totale sono stati trattati 176 casi con la seguente suddivisione: 92 con Gaia Spa, 38 con Acque Spa e 46 con Publiacqua Spa.

Per un maggior dettaglio si rinvia al paragrafo 2.8.1 della presente Relazione.

Procediamo ora all'esame dei flussi di richieste con specifico riferimento ai settori di attività del Difensore civico, ponendo a confronto i dati aggregati dell'anno 2011 con quelli del 2010, indicandone sia il valore assoluto che l'incidenza in percentuale sul totale delle pratiche esaminate nel corso di ciascun periodo temporale. La tabella che segue suggerisce elementi di riflessione in rapporto alla variazione – talvolta significativa – della tipologia di istanze ricevute dall'Ufficio. Valutazione che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione della domanda e quindi a orientare le risorse dell'Ufficio in modo da garantire una risposta il più possibile utile e tempestiva rispetto alle criticità evidenziate.

Per un'analisi di dettaglio dei settori di attività si rinvia ai paragrafi successivi: in questa sede è tuttavia possibile confrontare i valori registrati per esprimere considerazioni di carattere generale sull'andamento delle istanze.

**Pratiche aperte anni 2011 – 2010 classificate per settore
dati a confronto**

Settori	2010	%	2011	%
Affari istituzionali	52	2,94	45	2,31
Attività produttive	17	0,95	23	1,17
Controlli sostitutivi	6	0,33	6	0,3
Emigrazione immigrazione	53	2,98	52	2,66
Imposte e sanzioni amministrative	303	17,22	363	18,75
Istruzione	37	2,09	50	2,56
Procedimento amministrativo, accesso agli atti	59	3,32	78	4,01
Sanità	363	20,90	281	17,39
L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	81	4,60	56	2,89
Servizi pubblici	256	14,55	451	23,32
Sociale, lavoro e previdenza	282	15,99	273	14,1
Territorio	249	14,13	255	13,18
TOTALE	1758		1933	

Nel settore "affari istituzionali" sono state avviate 45 istruttorie, con valori in lieve diminuzione rispetto a quelli dell'anno precedente (52). In questo senso risulta ancora un volta decisiva la progressiva interruzione dell'attività degli Uffici di difesa civica a livello locale, con funzioni non più delegate alla rete territoriale ma direttamente esercitate dal Difensore civico regionale. Nell'ambito del settore "affari istituzionali", in effetti, erano inclusi i rapporti con la rete locale di tutela e, venendo quest'ultima progressivamente a mancare, le istanze risultano ora classificate sulla base di parametri differenti e connessi alla specificità della materia oggetto di istruttoria. Nel corso del 2011 una sola pratica è stata trasmessa al competente Ufficio locale di Difesa civica: nel 2010 erano state 13 e si trattava di un valore già in sensibile calo rispetto agli anni precedenti. Ad esempio, se si considerano nel

pratiche chiuse nel corso del 2011 (e dunque comprendenti anche istanze presentate in anni precedenti) si registra un'attività di collaborazione con altri Uffici di difesa civica in 56 casi.

Ben più consistente, ad esempio, il numero di richieste di assistenza per questioni inerenti materie estranee alle competenze del Difensore civico regionale e in riferimento alle quali è stato fornito un supporto di carattere conoscitivo per aiutare l'interessato ad orientarsi per una miglior tutela delle proprie aspettative. È ovviamente mancato in questi casi – e non avrebbe potuto essere diversamente – un intervento diretto nei confronti di uffici della pubblica amministrazione trattandosi, appunto, per la quasi totalità di contenziosi di natura privata.

Nel settore delle "attività produttive" si registra un aumento delle istanze, con un totale di 23 pratiche rispetto alle 17 formalizzate nell'anno precedente. La grande maggioranza di tali richieste hanno riguardato il commercio (13, di cui 7 per svolgimento attività su aree pubbliche), il turismo (4: guide turistiche e ambientali, licenze) oltre a questioni riguardanti le piccole e medie imprese (4: autorizzazioni e contributi unione europea). Un solo intervento è stato attivato in materia di lavoro privato e di società cooperative.

Nel settore dei "controlli sostitutivi" sono state formalizzate sei pratiche, in continuità con quanto avvenuto nel 2010. Con le relazioni degli anni precedenti si è dato ampio conto dei motivi che hanno determinato il forte decremento delle pratiche nel settore: le riserve di costituzionalità espresse dalla Consulta circa la legittimità del potere di sostituzione esercitato nei confronti delle autonomie locali hanno prodotto un effetto disincentivante sul versante della richiesta e comunque indebolito la potenzialità dello strumento commissoriale, in passato rivelatosi estremamente prezioso per garantire l'adozione di atti obbligatori da parte di Comuni e Province. L'attuale contesto normativo – che in ogni caso si fonda su disposizioni mai eliminate dall'ordinamento – costringe il Difensore civico a valutare con estrema severità la sussistenza dei presupposti per l'attivazione dell'intervento, dovendo comunque tener conto di un contenzioso divenuto a questo punto sostanzialmente inevitabile.

Le istanze di nomina del commissario ad acta hanno avuto ad oggetto l'adeguamento degli strumenti urbanistici per lo svolgimento dell'attività di escavazione, l'esecuzione di lavori pubblici e problematiche connesse all'approvazione del bilancio consuntivo.

Le richieste nel settore dell'emigrazione e dell'immigrazione sono rimaste sostanzialmente invariate (52 del 2011 contro le 53 del 2010), con 15 istanze relative a questioni di permesso di soggiorno, 8 di visto di ingresso, 13 di cittadinanza. Due interventi hanno riguardato i rifugiati, 9 le attività di assistenza e di

consulenza, uno la carta di soggiorno, 2 questioni di passaporto e altre 2 di assistenza sanitaria e ospedaliera.

In tema di "imposte, tasse, contributi e sanzioni amministrative" sono stati avviati 363 procedimenti (quasi il 19% del totale), la maggior parte dei quali (225) relativi a tributi regionali; 20 pratiche hanno avuto ad oggetto tributi statali, 26 tributi locali e 91 contenziosi relativi a violazione delle norme del codice della strada. Relativamente ai tributi regionali, una quota importante di richieste ha avuto ad oggetto il bollo auto, con 198 istruttorie attivate; 15 pratiche sono state aperte per questioni inerenti il pagamento del contributo di bonifica e 10 per tasse automobilistiche. Gli accertamenti avviati per i tributi statali riguardano soprattutto il pagamento del canone RAI, mentre per i tributi locali si registrano 6 interventi in materia di ICI, 17 per TIA/TARSU, 4 per la TOSAP.

Nel settore "istruzione" sono state aperte 50 pratiche, a fronte dei 37 procedimenti formalizzati nel 2010. Di queste, 33 sono relative al diritto allo studio, 11 gli asili nido e 5 alla formazione professionale. Le problematiche di maggior ricorrenza sono relative al pagamento delle tasse universitarie, all'ammissione ai corsi, alla formazione delle graduatorie, al sostegno scolastico e all'applicazione delle tariffe per gli asili nido.

Un consistente incremento si registra anche per il settore "procedimento amministrativo e accesso agli atti": nel 2011 sono state avviate 78 pratiche (a fronte delle 59 del 2010), la gran parte delle quali inerenti l'esercizio del diritto di accesso (73) e il riesame dell'eventuale diniego opposto da parte dell'amministrazione competente.

Nel settore "sanità" sono state aperte 281 pratiche (nel 2010 erano state 363), delle quali 56 relative alle richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati. In materia di responsabilità professionale sono stati avviati 144 procedimenti, 81 pratiche hanno avuto ad oggetto l'organizzazione dei servizi, l'assistenza specialistica e i percorsi assistenziali, 11 l'assistenza farmaceutica e protesica, 22 i percorsi assistenziali per particolari patologie, 6 problematiche connesse con modalità relazionali, etiche e deontologiche e 17 problematiche connesse con procedimenti amministrativi o normative generali a tutela dell'utente.

Nel settore dei "servizi pubblici" sono stati aperte 451 pratiche (oltre il 23% del totale dell'anno) a fronte delle 256 del 2010. Per quanto riguarda i servizi di Comuni e Province, si registrano 7 questioni di anagrafe e stato civile, 6 di residenza, 3 di servizi cimiteriali. Numerose sono state le istanze ricevute in materia di gestione dei servizi di acquedotto, con ben 218 pratiche complessive. Per il servizio di erogazione dell'energia elettrica sono state esaminate 51 istanze, 32 per il servizio gas, 19 per il servizio postale e 70 nei confronti dei gestori dei servizi di telefonia. Altre

43 pratiche, infine, hanno avuto ad oggetto la materia dei servizi di trasporto.

Nel settore “sociale, lavoro e previdenza” i procedimenti attivati sono pari a 273 (pari al 14% del totale) a fronte delle 282 del 2010. In materia di assistenza sociale sono stati trattati 89 casi e 4 questioni relative a situazioni di handicap. In materia di lavoro e previdenza, molte richieste hanno avuto ad oggetto problemi di pensione (94) e di impiego (54). Trenta procedimenti sono stati avviati in materia di invalidità civile.

Nel settore “governo del territorio” sono state aperte 255 pratiche (a fronte delle 249 del 2010), con la seguente suddivisione: 67 in materia di ambiente, 152 in urbanistica, 29 per edilizia residenziale pubblica e 7 per appalti pubblici. Relativamente all’ambiente le questioni di maggior ricorrenza riguardano problematiche di igiene pubblica (14) e di tutela dagli inquinamenti (23), la tutela del patrimonio arboreo (4), la caccia e la pesca (3), la gestione dei rifiuti (3), i danni da fauna selvatica (5), l’energia e le fonti rinnovabili (5).

In materia urbanistica sono state trattate questioni connesse alla vigilanza urbanistico edilizia (12), al rilascio di titoli in sanatoria (23), alle procedure per ottenere titoli abilitativi (11), alle procedure di pianificazione urbanistica (9), ai parcheggi e ai passi carrabili (10), al demanio e patrimonio (5), a procedure di esproprio (4), ai lavori pubblici (5) e alla viabilità (29).

In materia di edilizia residenziale pubblica si registrano richieste per l’assegnazione degli alloggi (5) e per le procedure di alienazione (6), per la determinazione del canone di locazione (5), per le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria (5).

L’attività complessivamente svolta dall’Ufficio del Difensore civico regionale nel corso dell’anno 2011 può quindi essere sintetizzata come da tabella che segue, rinviando all’appendice per una più dettagliata rappresentazione grafica dei dati esposti. I settori con maggiore incidenza sono rappresentati dai servizi pubblici (oltre il 23%), dalla sanità (oltre il 20%) e dalle imposte e sanzioni amministrative (con quasi il 19%).

Pratica aperte nel 2011		2011	%
Settori			
Affari istituzionali	45	2,31	
Attività produttive	23	1,17	
Controlli sostitutivi	6	0,3	
Emigrazione immigrazione	52	2,66	
Imposte e sanzioni amministrative	363	18,75	
Istruzione	50	2,56	
Procedimento amministrativo, accesso atti	78	4,01	
Sanità	281	17,39	
L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	56	2,89	
Servizi pubblici	451	23,32	
Sociale, lavoro e previdenza	273	14,1	
Territorio	255	13,18	
TOTALE	1933		

Nel 2011 è stata conclusa l'istruttoria di 1610 pratiche, sulla base della suddivisione per settore indicata nella tabella che segue. Se si considerano le sole pratiche aperte (e chiuse) nel corso del 2011, il totale di procedimenti conclusi è pari a 1127, con un tempo medio di chiusura di circa 92 giorni.

Pratiche chiuse 2011		Totale	%
Settore			
Affari istituzionali	40	2,48	
Attività produttive	27	1,65	
Controlli sostitutivi	5	0,3	
Emigrazione immigrazione	32	1,96	
Imposte e sanzioni amministrative	321	19,89	
Istruzione	27	1,66	
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	36	2,23	
Sanità	233	14,42	
Servizi pubblici	379	23,51	
Sociale, Lavoro e Previdenza	273	16,89	
Territorio	238	14,76	
Totale complessivo	1611	100,00	

Oltre il 23% del totale delle pratiche chiuse (quindi non solo riferite a quelle aperte nel 2011) è riferito al settore dei servizi pubblici con 379 procedimenti conclusi; 321 sono le procedure definite nel settore delle imposte e delle sanzioni amministrative (circa il 20% del totale) e 273 quelle nel settore sociale, lavoro e previdenza.

Relativamente alle attività svolte sul totale di pratiche chiuse¹, in 1174 casi è stata svolta un'istruttoria nei confronti di una pubblica amministrazione, in 485 casi è stato redatto un parere ovvero fornita assistenza per la redazione di un ricorso e in 32 casi si è ravvisata l'opportunità di una modifica della normativa di regolazione della materia. La procedura di riesame avverso provvedimenti di diniego opposto a richieste di accesso agli atti è stata attivata 25 volte. In 18 casi è stata richiesta la consulenza di un medico legale per le pratiche di responsabilità professionale e in 20 casi è stata tentata una mediazione tra le parti al fine di garantire la definizione non contenziosa delle controversie tra i privati e la pubblica amministrazione. Tra le pratiche arrivate a conclusione nel corso del 2011 si deve ricordare anche una procedura che ha visto la nomina di un commissario ad acta. In 56 casi la questione è stata trattata in collaborazione con altri uffici di difesa civica: nel 2010 il medesimo dato era pari a 187. La notevole differenza non deve stupire in quanto rappresenta l'inevitabile conseguenza della progressiva abolizione degli Uffici di difesa civica a livello locale a seguito del D.L. 2/10.

Per quanto concerne gli esiti degli interventi, si rileva che in 1456 casi (su un totale di 1611) la questione è stata totalmente o parzialmente risolta e in 1150 le richieste del cittadino soddisfatte, in tutto o in parte. Per intendere il senso di questi dati è utile ricordare che la questione può risolversi (con verifica della legittimità dell'azione posta in essere dalla pubblica amministrazione) anche senza soddisfazione da parte dell'utente, in particolare nei casi nei quali viene confermata la regolarità del provvedimento oggetto della segnalazione.

Sono state avviate d'ufficio 16 procedure di accertamento a seguito di notizie apprese dalla stampa oppure in considerazione dell'interesse generale collegato ad un'istanza presentata. Non sono stati fatti rapporti alla magistratura ordinaria o speciale ma in tre casi è stata inoltrata all'amministrazione competente la proposta di procedimento disciplinare. In 62 ipotesi è stata consigliata l'opportunità di procedere ad una miglior tutela degli interessi attraverso la proposizione di un'azione legale e in 8 casi è stata fatta segnalazione alla stampa di questioni di specifico interesse.

Infine, per quanto concerne la modalità di presentazione delle istanze (dati sempre riferiti alle sole pratiche concluse nel corso dell'anno ma non anche a tutte le procedure avviate) si riportano i seguenti dati: le istruttorie sono state attivate a seguito di colloquio diretto con l'utente presso la sede dell'Ufficio in 254 casi; a seguito di trasmissione di lettera o fax in 714 casi; per telefono in 218 casi e per posta elettronica in 276 casi. La

¹ Poiché su una singola pratica talvolta viene svolta più di una attività (es. richiesta di chiarimenti e assistenza nella redazione di un ricorso), la somma dei dati che segue è superiore rispetto al numero totale delle pratiche chiuse.

questione è stata trasmessa da altro Ufficio di Difesa civica in 52 casi e da altra pubblica amministrazione in 89 ipotesi. Rimane dunque prevalente l'utilizzo della posta tradizionale mentre il ricorso alla posta elettronica è divenuto ormai il secondo strumento più utilizzato, superando sia il telefono che la richiesta di appuntamento presso l'Ufficio.

2 SINGOLI SETTORI D'INTERVENTO

2.1 Amministrazioni statali e parastatali

L'attività svolta dall'ufficio ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 127/97 ha riguardato, ancora una volta, in modo particolare gli interventi posti in essere ai sensi della legge n. 210/92 nei confronti del Ministero della Salute; nei confronti dell'Amministrazione finanziaria (sia a livello centrale che periferico) per le questioni relative alle imposte; nei confronti del Ministero dell'Interno con le sue articolazioni territoriali, del Ministero per i Beni culturali e ambientali con le relative Soprintendenze dislocate in Toscana e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Per quanto attiene le criticità riscontrate si fa riferimento ai paragrafi della presente relazione dedicati ai singoli settori di intervento.

Si rinvia all'appendice statistica per i grafici relativi all'attività nei settori e per gli specifici approfondimenti statistici legati alla sanità.

2.2 Sanità

Nel corso del 2011 sono state aperte 337 pratiche delle quali 56 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati e 144 ipotesi di responsabilità professionale, e le restanti 137 a tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

A fronte di un lieve calo delle istanze, va sottolineato come alcune delle pratiche aperte nel 2011 siano state aperte d'ufficio a seguito di notizie sulla stampa (e quindi riguardano una collettività di persone) e come in due casi il Difensore civico regionale sia fatto interprete di un'iniziativa che è stata fatta propria anche a livello nazionale in seno al Coordinamento dei Difensori civici regionali.

Si ribadisce come se diminuzione delle pratiche nel settore del sangue se è indice di un dato positivo, poiché ormai l'aumentata sicurezza dei controlli rende estremamente improbabili i contagi non fa venir meno le gravi criticità richiamate negli ultimi anni ed evidenziate nell'appendice statistica e che qui si richiamano e sulle quali è necessario riflettere e come la maggior parte delle pratiche aperte nel 2011 sia relativa ad evoluzioni di situazioni pregresse (ricorsi, richieste di aggravamento etc.) per nel corso del 2012 il Difensore civico valuterà un'attività di

promozione in questo settore, anche in seno al Coordinamento dei Difensori civici regionali, poiché i pochi casi nuovi (non nel senso che è recente l'infezione, ma recente è la consapevolezza) danno conto della circostanza che la possibilità di chiedere l'indennizzo è ignota a molti utenti.

Per quanto attiene le pratiche in materia di responsabilità professionale il dato è in linea con quello storico, anche considerato che nel corso del 2010 alcune Aziende avevano trasmesso al Difensore civico tutta la casistica arretrata, mentre nel corso del 2011 la situazione è entrata a regime ed è da considerare che è entrata completamente a regime anche la gestione diretta del contenzioso tecnico professionale, rispetto alla quale a fine 2011 si è aperta una prospettiva concreta per il Difensore civico anche nella gestione di questa attività.

Va infine ricordato che nel settembre – ottobre 2011 il Difensore civico si è assunto l'ulteriore onere di farsi carico di informare i cittadini sulle procedure di applicazione delle nuove disposizioni in materia di ticket sanitario e che tale attività non è statisticamente quantificata, laddove dalle richieste di informazioni non siano emerse problematiche concrete.

Rinviano ai paragrafi specifici per l'approfondimento, va ricordato come nel 2011 è iniziata la riflessione sul Piano Sanitario Regionale, nel quale l'attività del Difensore civico ha già avuto un rilievo con riferimento alla proposta presentata dalla Giunta in Consiglio e che si auspica possa essere ampliato alla luce delle osservazioni che l'ufficio ha presentato.

La Convenzione fra Difensore civico e CESVOT, per gli aspetti generali della quale si rinvia ai paragrafi dedicati ad essa, avrà inoltre sicuri riflessi per quanto attiene l'incremento delle istanze nel settore sanitario e sociale, anche considerato che molte delle Associazioni di Volontariato che aderiscono al CESVOT operano in questi settori ed in questo senso il Difensore civico si è già fatto interprete, nei primi mesi del 2012 di istanze provenienti dalle Associazioni.

Nel corso del 2011 la Commissione Regionale di Bioetica ha concluso il proprio mandato e considerato l'ottimo rapporto di collaborazione fra Difensore civico (membro di diritto) e Commissione, che spesso si è fatta interprete di problematiche di carattere generale segnalate dal Difensore civico, a seguito delle quali sono stati adottati documenti e raccomandazioni, si auspica che presto la Commissione possa essere rinnovata e che Consiglio e Giunta riflettano sull'esigenza di garantire meccanismi che – nella legittima riflessione sulla designazione dei componenti – garantiscano la continuità del servizio della Commissione di Bioetica.

Il Difensore civico è presente direttamente o tramite il funzionario che segue la sanità in molti gruppi di lavoro e commissioni all'interno della Direzione Generale Diritti di

Cittadinanza e di Coesione Sociale. In questo quadro introduttivo è opportuno ricordare come in seno alla Commissione Attività Diabetologiche si sia di recente perfezionata la D.G.R.T. 108/2011, nella quale si prevede un ruolo specifico della Commissione nel monitoraggio delle problematiche generali dei soggetti affetti da diabete, anche tramite le segnalazioni che il Difensore civico (istituzionalmente presente in seno alla Commissione tramite il suo funzionario) farà pervenire alla Commissione stessa. A seguito del nuovo P.S.R. e della fine della legislatura tutte le Commissioni sono in corso di rinnovo.

Nel corso del 2011 ci sono stati anche costruttivi incontri fra Difensore civico e Assessore Regionale e fra Difensore civico e Dirigenti Regionali, legati soprattutto al ruolo del Difensore civico nella tutela in sanità e nel Piano Sanitario Regionale, che hanno rafforzato la collaborazione esistente con la Direzione Generale.

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

Si ribadisce come sia riduttivo e superficiale interpretare il brusco calo come indice esclusivo di una diminuzione del fenomeno legata alla maggior sicurezza delle trasfusioni e degli emoderivati, che pure è un dato di fatto. Infatti è incontestabile ed è assolutamente opportuno ribadire il dato relativo alla maggior sicurezza del sangue e degli emoderivati ed uno dei rischi delle attività di promozione da parte del Difensore civico è proprio quello di essere frainteso e di creare infondati allarmismi sulla sicurezza del sangue in una regione come la Toscana che per prima ha adottato gli standards più elevati. Non ci dobbiamo però mai dimenticare che esistono persone danneggiate nel passato da vaccini trasfusioni ed emoderivati, cui ancor oggi è ignota la possibilità di richiedere l'indennizzo e che purtroppo – se facessero domanda di indennizzo – si vedrebbero il loro diritto all'indennizzo precluso dalla prescrizione triennale che le modifiche alla L. 210/’92 assurdamente prevedono. Poiché spesso le persone si rivolgono al Difensore civico più volte nel tempo, ci è dato tristemente di osservare come la patologia HCV si aggravi e degeneri, fino ad essere concausa o causa di decesso.

Va sottolineato come la fase di *vacatio* determinatasi nell’aprile – luglio 2011 ha fatto venir meno la valutazione circa l’attivazione di possibili attività di promozione (si ricorda che fronte di ogni iniziativa – l’ultima nel 2009 – al Difensore civico pervengono richieste di persone che, infettate talvolta prima degli anni ’80, ignoravano il proprio diritto a richiedere un indennizzo. In una prospettiva nazionale, la presenza di un governo tecnico, forse potrebbe consentire di superare le problematiche finora osservate, che spesso sono sfociate in operazioni transattive con alcune

categorie di danneggiati, al pari con eclatanti azioni risarcitorie che hanno visto lo Stato soccombere con condanne milionarie.

Si ritiene opportuno ripetere le tre criticità dell'attuale normativa:

1. pur se la maggior parte dei contagi attiene ormai al passato siamo a fronte di persone che hanno subito un danno molto grave e che sono valutate sulla base della tabella per le lesioni di guerra e quindi prendono in considerazione soprattutto i danni fisici, mentre siamo a fronte di danni che non hanno effetti fisici immediati, ma rispetto ai quali il Difensore civico spesso osserva negli anni situazioni di graduale progressione fino al decesso.
2. l'indennizzo che gli utenti ricevono è relativamente basso. La normativa non ha mai adeguato l'indennizzo, neppure tramite l'adeguamento ai parametri ISTAT; anzi, la manovra finanziaria del luglio 2010 aveva interpretato la normativa nel senso di escludere l'applicabilità dell'adeguamento ISTAT alla L. 210 (e sul punto nel 2011 la Corte Costituzionale con sentenza 433/2011 ne ha dichiarato giustamente l'illegittimità), tuttavia poiché ai sensi di legge chi riceve l'indennizzo mantiene la titolarità ad adire la via risarcitoria. Si ribadisce quindi come da un lato siamo a fronte di utenti cui viene negato anche l'indennizzo perché ignoravano l'esistenza della legge e di utenti con risarcimenti milionari.

A fronte di queste problematiche, unite all'esistenza di un termine assurdamente breve e di una normativa spesso ignorata anche dai sanitari che seguono la persona ammalata, la risposta del legislatore nazionale (da parte di tutti i governi che si sono succeduti negli anni) è stata spesso quella di attivare forme di transazione con singole categorie di ammalati che avevano proposto istanza risarcitoria allo Stato, piuttosto che affrontare sistematicamente la materia, creando una sorta assurde disparità fra malati, anziché riportare equità e sistematicità nella disciplina della materia.

A proposito dell'adeguamento ISTAT si evidenzia come a seguito della sentenza della Corte Costituzionale 433/2011, in attesa di una presa di posizione uniforme in sede di Conferenza Stato Regioni e di direttive in sede ministeriale, la Regione Toscana ha scelto di procedere al pagamento dell'adeguamento ISTAT a partire dal gennaio 2012, senza necessità di una richiesta in tal senso da parte dell'utenza. Con una simile decisione la Regione Toscana continua ad essere all'avanguardia nella tutela ai cittadini danneggiati da emotrasfusioni, emoderivati e vaccini.

Da un punto di vista generale, si ribadisce la necessità che:

1. Si prevedano termini più lunghi per la richiesta di indennizzo attivando a tappeto una campagna informativa sulla possibilità di presentare la domanda.

2. Si renda l'indennizzo più dignitoso eventualmente valutando se renderlo alternativo al procedimento risarcitorio.
3. Si modifichino le tabelle per il riconoscimento delle pensione di guerra, provvedendo ad integrarle con i danni non fisici, considerato che esse risultano essere anacronistiche per gli stessi militari italiani in missioni di pace colpiti da patologie come quelle connesse con la contaminazione da uranio impoverito.

Si ribadisce come il costo che queste modifiche comporterebbero per lo Stato, potrebbe integralmente essere recuperato rendendo la via dell'indennizzo alternativa rispetto alla richiesta risarcitoria, prevedendo che chi accetta l'indennizzo rinuncia a tutte le azioni legali.

2.2.2 *Responsabilità professionale*

Come già ricordato nell'introduzione il numero dei casi aperti riflette l'andamento storico, a fronte di un aumento nel 2010, legato alla trasmissione in blocco di tutti i reclami da parte di alcune Aziende Sanitarie che si erano adeguate alla normativa. Si torna ad osservare come, ad anni di distanza al Difensore civico non provengano ancora i reclami tecnico professionali da tutte le Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitarie. A questo proposito il Difensore civico si è già incontrato con alcuni Direttori Generali, ed è già iniziato l'adeguamento alla normativa da parte di una delle Aziende a seguito di tale incontro. È stata offerta al Difensore civico la possibilità di incontrare tutti i Direttori Generali in un prossimo incontro presso la Direzione Generale Politiche di Cittadinanza e Coesione sociale e si auspica che nel corso del 2012 possa esservi l'occasione.

Alla fine del 2011 la D.G.R.T. 1234 ha affidato al Difensore civico la possibilità di facilitare l'incontro fra le parti, in una fase dalla quale l'ufficio era prima completamente escluso, ovvero quella della gestione diretta del contenzioso. Infatti, prima di questo atto il Difensore civico, in caso di insoddisfazione da parte dell'utente della risposta ricevuta dall'Azienda, si limitava a chiedere chiarimenti alle Strutture sanitarie coinvolte, ad acquisire la documentazione clinica e a fornire all'utente un'indicazione medico legale terza e non vincolante, oltre ovviamente a rilevare – anche d'ufficio – quelle criticità di ordine generale che emergevano nel quadro del percorso di tutela, tuttavia senza la possibilità di poter successivamente entrare nel merito delle modalità con cui sarebbe stata gestita l'eventuale fase risarcitoria, prima del 2010 del resto interamente gestita dall'assicurazione della struttura. Da adesso il Difensore civico potrà intervenire – mantenendo il suo ruolo terzo e non come patrocinatore dell'utente – nella fase di

gestione diretta del contenzioso, facilitando quindi l'accordo fra le parti, ma avendo anche la facoltà di valutare in concreto l'esito pratico delle indicazioni fornite.

Va evidenziato come la maggior parte dei reclami relativi ad istanze trasmesse dalle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere gli utenti non chiedono il riesame della pratica da parte del Difensore civico, che comunque di regola informa anche direttamente i cittadini della possibilità di attivare l'ufficio.

Nel contesto di questa attività, rispetto alla quale si rinvia all'appendice statistica per un commento più dettagliato, si dà conto del positivo rapporto di confronto e collaborazione attivato con il Centro Regionale Rischio clinico.

Si ritiene opportuno tornare a ricordare che questa attività è possibile grazie alle due convenzioni attivate con i Consulenti medico Legali (Università di Firenze, Istituto di Medicina Legale e Azienda Sanitaria di Arezzo U.O. Medicina Legale) senza i quali il Difensore civico non sarebbe in grado di entrare nel merito delle singole vicende; alla fine del 2011 anche l'Azienda Sanitaria di Prato si è resa disponibile a collaborare con l'ufficio e si stanno mettendo a punto i relativi atti.

Nel corso del 2011 si sono presi contatti con la Regione Toscana perché tale attività, svolta nell'interesse della Regione, sia direttamente a carico della Direzione Generale Politiche di Cittadinanza e Coesione Sociale e non del Difensore civico, ricevendo un primo riscontro positivo e auspicando che nel corso del 2012 tale gestione possa trovare risvolti concreti.

Si auspica infine che nel 2012 possa avere finalmente attivazione il monitoraggio informatizzato della casistica (ed in tal senso il Difensore civico è tornato a sollecitare la Regione), sperando che l'attuazione del nuovo Piano Sanitario Regionale (che sarà adottato dal Consiglio) possa essere l'occasione per implementare finalmente il sistema.

In questo senso la proposta di Piano Sanitario Regionale 2012 – 2015 prevede sia la revisione del percorso di tutela (peraltro in ottemperanza al disposto della L.R. 19/2009 che prevede l'adozione di un regolamento in merito) che un più stretto rapporto di collaborazione fra Difensore civico e Centro Regionale per il Rischio clinico, previsione già contenuta nell'ultima proposta di Giunta al Consiglio Regionale e che il Difensore civico ha ampliato ulteriormente in sede di audizione consiliare sulla proposta e che si auspica possa essere integralmente accolta.

Un altro aspetto afferente la definizione dei percorsi di tutela oggetto di osservazioni al Piano Sanitario Regionale riguarda l'esigenza di garantire che anche per quanto attiene le Società della Salute lo stesso percorso di tutela che è garantito dalle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere.

2.2.3 *Ticket sanitari*

La problematica ha riguardato due specifici aspetti, connessi rispettivamente con le nuove disposizioni in materia di ticket, adottate nel settembre 2011 dalla Giunta Regionale a seguito della manovra finanziaria e con le modalità con cui è stato recuperato il ticket negli anni passati.

Per quanto attiene il primo aspetto, il Difensore civico si è offerto come punto di informazione e per quanto atteneva le nuove disposizioni, mettendosi in raccordo con i competenti uffici della Giunta per fornire le informazioni esatte, proprio per fare fronte alle incertezze che hanno accompagnato la gestione della normativa.

In questo ambito il Difensore civico ha aperto d'ufficio due pratiche, la prima relativa alla circostanza che un'Amministrazione comunale forniva all'utente informazioni errate rispetto alle disposizioni regionali sulle modalità di calcolo del reddito di riferimento, l'altra relativa all'esigenza che la Regione preveda meccanismi tramite i quali coloro che in buona fede hanno sottoscritto, soprattutto nei primi giorni di applicazione della normativa, autocertificazioni inesatte, potessero rettificarle senza incorrere in sanzioni. Purtroppo ad oggi entrambe le istanze sono restate senza riscontro e sarà cura dell'ufficio risollecitarle

In questo contesto, una problematica particolare riguarda invece le modalità di recupero ticket per quanto attiene l'applicazione della plessa normativa relativa alle esenzioni. A fronte dell'evasione riscontrata dalle Aziende Sanitarie, abbiamo assistito a due differenti tipologie di approccio. La prima modalità è di tipo persuasivo ed è stata adottata dall'Azienda Sanitaria di Arezzo, che ha attivato prima una campagna informativa, a seguito della quale molti cittadini hanno regolarizzato spontaneamente la propria posizione, senza aggravio di costi né per l'utente né per l'Azienda; nei confronti di coloro che non hanno provveduto a regolarizzare la propria posizione l'Azienda ha quindi attivato forme di recupero forzoso. Il secondo metodo utilizzato è invece di carattere coattivo ed è stato adottato dall'Azienda Sanitaria di Firenze: quest'ultima ha attivato immediatamente (con la delibera Aziendale 287/2009) una campagna di recupero coattivo del credito con mandato ad Equitalia, quantificando le spese istruttorie dovute all'Azienda nella misura dei 50% del ticket evaso. I circa 40 utenti che si sono rivolti al Difensore civico lamentandosi sono certo una minoranza rispetto agli avvisi inviati, tuttavia va considerato che gli avvisi non contenevano alcun riferimento alla possibilità di utilizzare i canali di tutela messi a disposizione dall'ordinamento ed avevano un tono perentorio e minaccioso, comprensivo di informativa che sarebbe stata data informazione all'Autorità Giudiziaria di comportamenti fraudolenti. Il sospetto è che molti utenti abbiano pagato perché intimoriti dalla perentorietà

dell'avviso, o perché non più in grado di dimostrare di avere pagato (le richieste erano relative anche ad anni passati), o perché infine avevano effettivamente sottoscritto una dichiarazione fallace, resa tuttavia sulla base delle erronee informazioni sulla legge, ricevute allo sportello dall'addetto amministrativo (i dati riportati a corredo della stessa delibera Aziendale evidenziano distretti in cui l'evasione sfiora un terzo o il 50% delle prestazioni). Continuano a pervenire al Difensore civico istanze, rispetto alle quali va osservato che solo in alcuni casi siamo a fronte di una dichiarazione erronea e che vengono applicate le stesse sanzioni destinate agli "evasori" a soggetti cui all'epoca non fu comunicato che era dovuto un ticket o una partecipazione alla spesa (da ultimo il caso una persona che aveva recuperato il cane scappato da casa dal canile, chiedendo se doveva qualche spesa e che aveva ricevuto risposta negativa). L'istruttoria è ancora in corso sia perché ancora non sono giunti all'ufficio né dall'Azienda né dalla Regione chiarimenti formali sul fondamento giuridico delle spese di recupero addebitate all'utente e sugli altri aspetti sopra evidenziati, legati alla verifica delle informazioni effettivamente fornite ai cittadini, sia con riferimento al più ampio panorama regionale, considerato che al Difensore civico regionale risulta che – a fronte di un fenomeno che riguarda tutta la Toscana – solo Arezzo e Firenze si siano per ora attivate.

Si torna a segnalare la problematica generale al Consiglio Regionale, non avendo avuto riscontro né dalla Giunta Regionale, né dall'Azienda Sanitaria di Firenze rispetto agli impegni assunti. Si evidenzia altresì che l'Azienda di Firenze e quella di Arezzo sembrano essere le uniche due Aziende che si sono per ora mosse in questo contesto.

2.2.4 *Specializzandi in medicina generale.*

Il Difensore civico regionale ha riscontrato l'esistenza di vincoli normativi che vietano agli specializzandi in medicina generale, pur in possesso dei requisiti di legge di prestare la propria opera sui mezzi del 118, poiché le uniche attività compatibili con la frequenza ai corsi di specializzazione in medicina generale, sono le sostituzioni dei medici di base e l'attività di guardia turistica e di medico di continuità assistenziale. Rispetto a tale problematica il Difensore civico ha ottenuto l'impegno dell'Assessore a portare la vicenda in seno al coordinamento Stato Regioni e ha ricevuto dal Coordinamento dei Difensori civici Regionali l'incarico di redigere un ordine del giorno che sarà fatto proprio dal Coordinamento e trasmesso al Governo nazionale.

Si tratta di una questione che da un lato dovrebbe facilitare la qualità della vita dei giovani specializzandi in medicina generale, dall'altro garantire loro una più completa formazione, sia

attraverso l'apposito corso di emergenza urgenza che è necessario per essere ammessi a prestare servizio sui mezzi del 118, sia potendo osservare la casistica che si prospetta al 118.

2.2.5 *Sindrome di Sjogren*

Il Difensore civico ha proseguito nel suo impegno a favore dei soggetti colpiti da questa sindrome, che stanno lottando per far sì che questa diventi una patologia rara, quindi possa godere delle esenzioni e di farmaci che sono in fascia C, con particolare riferimento ai colliri, rispetto ai quali i soggetti affetti da questa sindrome hanno necessità di un uso intensivo.

L'ufficio si è adoperato, anche in sede di coordinamento dei Difensori civici regionali, soprattutto perché, a prescindere dall'inquadramento della patologia fra le patologie rare, argomento rispetto al quale si registra in via generale l'esigenza di una nuova normativa nazionale e di criteri per l'inclusione negli elenchi che tengano conto della dialettica con tutte le associazioni, perché venisse attivato a livello nazionale un percorso di presa in carico globale e perché, come avviene in Regione Toscana, anche nelle altre Regioni le persone affette da questa patologia possano ricevere i contributi per l'acquisto dei farmaci attualmente non a carico del Servizio Sanitario.

In questo senso il Coordinamento dei Difensori civici regionali ha adottato una risoluzione che il Difensore civico del Veneto ha letto a Verona in occasione dell'Assemblea Nazionale lo scorso dicembre.

2.2.6 *Liste d'attesa*

Anche per quanto attiene le liste d'attesa l'ufficio si è occupato di problematiche emergenti dalla stampa, soprattutto per quanto attiene i tempi d'attesa per esami diagnostici finalizzati a prevenire possibili rischi oncologici, al di là di quelli di screening.

Dalle risposte ricevute dalle Aziende continua ad emergere il problema connesso con la circostanza che il Centro Unico di Prenotazione è gestito da personale amministrativo e pur prevedendo la normativa vigente meccanismi e percorsi preferenziali a fronte di sospetti diagnostici mirati, spesso gli utenti ne ignorano l'esistenza.

L'ufficio ha più volte ribadito la necessità che sia data piena ed effettiva applicazione alla D.G.R.T. 1038/2005, in modo che, laddove l'utente si rechi da uno specialista e questi gli prescriva un controllo periodico, sia lo specialista stesso a preoccuparsi di prenotare l'esame, in modo da valutare l'esigenza di attivare canali preferenziali se necessario, o – viceversa – rassicurare l'utente

sulla congruità di tempi d'attesa maggiori rispetto a quelli inizialmente prospettato.

Ferma una valutazione dei tempi d'attesa che parta dalla loro effettiva congruità e dall'appropriatezza della prescrizione, non va tuttavia dimenticato che laddove esistono atti regionali che prevedono tempi d'attesa determinati, questi non possono essere oggetto di sistematica disapplicazione.

Si auspica che le soluzioni che la nuova proposta di Piano Sanitario Regionale prospetta possano risolvere questo problema, sul quale continuano a riscontrarsi denunce anche da parte della stampa.

2.3 Assistenza sociale e Previdenza

2.3.1 Principali riferimenti normativi

Delibera G.R. n. 1044 del 28/11/2011 "Percorso di revisione del progetto per l'assistenza continua alla persona non autosufficiente" evidenzia e analizza le principali criticità emerse nel "Progetto di assistenza continua alla persona non autosufficiente" e indica i suggerimenti operativi, le azioni e gli strumenti per il loro superamento.

L.R. n. 65/2010 - art. 117, modifica l'art. 47 della L.R. n. 41/05 "Compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni" stabilisce ulteriori criteri di compartecipazione al costo delle prestazioni, rispetto a quelli previsti dalla disciplina Isee, a far data dal 1/01/2011.

L.R. n. 25/2011 Modifica alla L.R. n. 65/2010 -art. 28 fornisce l'interpretazione autentica del comma 3 art. 47 L.R. 41/05 nel senso che le persone riconosciute portatrici di disabilità grave sono esentate dal presentare la dichiarazione volta alla determinazione dell'indicatore dell'Isee (esclusivamente per l'accesso agli interventi finalizzati al sostegno dell'autonomia in situazioni di vita indipendente).

L.R. n. 23/11 Modifica alla L.R. n. 41/05 - art. 55 è modificato nel senso che, dopo aver specificato che lo scopo delle politiche per le persone disabili è quello di promuoverne l'integrazione, contiene un elenco esemplificativo di interventi e servizi rivolti ai disabili.

Oltre a queste, vanno ricordati i riferimenti normativi di base dell'assistenza sociale nella regione Toscana: la L.R. n. 41/05

Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale” , la D.G.R.T. n. 385/09 “Atto di indirizzo regionale per le modalità di partecipazione al costo delle prestazioni” , la L.R. 66/08 “Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza” e la L.R. n. 62/09 “Semplificazione delle procedure di accertamento sanitario della condizione di disabilità”

D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 -Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo- all'art. 4 – Semplificazioni in materia di documentazione per le persone con disabilità- stabilisce che i verbali delle commissioni mediche riportino anche l'esistenza dei requisiti sanitari necessari per la richiesta del rilascio del contrassegno invalidi, per le agevolazioni fiscali previste per le persone con disabilità e sostituiscano le ulteriori attestazioni medico-sanitarie richieste.

Sentenza n. 694/11 del TAR Toscana che ha condannato l'Asl n. 3 di Pistoia ad erogare la quota sanitaria in una Rsa diversa dal territorio di residenza dell'assistito.

Inpdap - Nota operativa n. 23 del 13/10/2011 “Riposi giornalieri del padre (art. 40 D.Lgs 151/2001). Sentenza del consiglio di Stato n. 4293/08. Consente al padre dipendente, analogamente a quanto avviene in caso di madre lavoratrice autonoma, in presenza di determinate condizioni opportunamente documentate (madre casalinga impossibilitata a prendersi cura del neonato) di fruire di riposi giornalieri nei limiti di due ore o di un' ora a seconda dell'orario di lavoro.

Inps - Messaggio n. 24706 del 30/12/2011 Rifacendosi ad una precisazione del Ministero del Lavoro in merito alla possibilità, per un lavoratore, familiare di altro lavoratore disabile grave, di beneficiare del congedo straordinario, ha chiarito che il lavoratore familiare può usufruire del congedo anche nel caso in cui la persona disabile presta attività lavorativa.

Inps - Circolare n. 138/2011 - Diritto di opzione fra assegno di invalidità e indennità di disoccupazione. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 234/2011 ha riconosciuto all'assicurato il diritto di scegliere tra l'assegno ordinario di invalidità e l'indennità di disoccupazione limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato, ferma restando l'incumulabilità delle due prestazioni.

Inps - Circolare n. 32/2011 indica le nuove modalità di presentazione dei ricorsi amministrativi che dal 21/02/2011 saranno accolti esclusivamente con accesso telematico, e potranno

essere presentati direttamente dagli utenti dotati di pin, oppure tramite enti di patronato o soggetti abilitati.

2.3.2 *Caratteristiche generali*

Nel corso dell'anno 2011 sono state trattate complessivamente 227 istanze, delle quali 122 afferenti a problematiche di ordine sociale (rsa, invalidità civile, prestazioni alla persona, handicap) 94 su questioni previdenziali e 11 su attività di consulenza per i cittadini.

I risultati ottenuti sono stati soddisfacenti per l'istante per una percentuale che si aggira intorno all'80%, mentre i risultati negativi, ad eccezione di qualche rarissimo caso di mancata collaborazione da parte delle Amministrazioni, sono imputabili a situazioni che, pur con evidente riconoscimento del diritto, non possono essere accolte per la grande limitazione delle disponibilità finanziarie dei Servizi erogatori, per l'autonomia regolamentare delle amministrazioni, oppure per istanze con richieste che non trovano fondamento giuridico, o per questioni tra privati per le quali il Difensore civico non ha competenza e può solo aiutare il cittadino con indicazioni informali.

Questa attività formalizzata viene integrata con una importante rete di assistenza informale che non si concretizza in aperture di fascicoli perché focalizzata su problematiche che sfuggono ad una collocazione di ordine giuridico; non potendo riscontrare presupposti tali da giustificare l'avvio di un intervento formale nei confronti della pubblica amministrazione vengono affrontate mediante un incontro diretto con il funzionario responsabile o attraverso un colloquio telefonico, tendente a soddisfare il bisogno del cittadino di sentirsi ascoltato, di ottenere risposte a quesiti, dubbi, comprensione e un concreto aiuto, per esempio nella compilazione di un modulo o nella formulazione di una domanda, utile a rapportarsi correttamente con la pubblica amministrazione. Questa attività comporta per l'ufficio un impegno temporale non indifferente, ma, soprattutto per la tipologia degli utenti del settore sociale, spesso anziani e fragili, si dimostra di fondamentale importanza per l'essenza del servizio stesso e per il raggiungimento dell'obiettivo di non far sentire sole queste persone, ma accolte dalle Istituzioni, in quanto comprese nel loro bisogno di soddisfare necessità indispensabili al mantenimento di uno stato di serenità ed equilibrio.

Le forme di contatto preferite dagli utenti "sociali" sono rappresentate in prima battuta dal contatto telefonico, seguito dalla richiesta di un appuntamento con conseguente colloquio, ed in ultimo l'invio di una lettera scritta a mano. L'uso del computer e della posta elettronica è invece scelto nella quasi totalità delle segnalazioni da chi si rivolge al Difensore civico per questioni

previdenziali inerenti ritardi sull'erogazione dei ratei pensionistici, ricongiungimenti, pensioni di reversibilità, errori nel calcolo contributivo, trattamenti di fine rapporto. Trattandosi in questo caso di utenti più giovani, spesso ancora inseriti nel mondo del lavoro o che ne sono appena usciti, l'uso di strumenti informatici è certamente il preferito, a cui fa seguito la richiesta di un incontro con il funzionario e la segnalazione telefonica.

2.3.3 *Residenze Sanitarie Assistite*

Sono 32 le istanze che il Difensore civico ha ricevuto nel corso del 2011 relative a richieste di intervento su problemi inerenti l'erogazione della quota sociale o sanitaria, seguito dal problema della richiesta al coniuge e ai figli, da parte delle Asl e dei Comuni, della quota di contribuzione per la compartecipazione al costo della retta in Rsa.

Ciò in forza di quanto previsto dalla L.R. n. 66/08 e della Del. G.R.T. n. 385/09, in contrasto con la normativa statale, D.Lgs n. 109/98, che invece prevede che venga tenuto conto dei soli redditi dell'assistito quando si tratta di assistenza a soggetti ultrasessantacinquenni riconosciuti non autosufficienti in situazione di gravità.

Il Difensore civico ha evidenziato in diverse occasioni questa contraddizione, rilevandone l'illegittimità. Tuttavia, proprio per il ruolo del Difensore civico di porsi a tutela del cittadino nella corretta applicazione della legge, queste istanze non trovano soddisfazione concreta nella soluzione del problema, se non quella, molto apprezzata dagli interessati, di una chiara informazione sulle procedure di ingresso in Rsa e sulla normativa, statale e regionale, che regola la compartecipazione.

A ciò si aggiunge, quando richiesta, l'espressione di un parere circa la possibilità di un esito positivo nel caso di un ricorso giurisdizionale, come confermato da giurisprudenza ormai costante in tal senso. Un recente pronunciamento del Tar Toscana ha infatti posto dubbi sulla legittimità costituzionale della L.R. n. 66/08 in merito alla richiesta di compartecipazione al costo della prestazione ai parenti di primo grado, sulla quale dovrà adesso esprimersi la Consulta, così come, nella stessa direzione, si indirizza la pronuncia del tribunale amministrativo del Veneto con due sentenze del 2011 a cui fa seguito la recentissima sentenza emessa dal tribunale di Venezia il 3/02/2012. A ciò va aggiunta la Sentenza del Consiglio di Stato n. 1607/2011 che ribaltando una precedente sentenza del Tar Toscana ha, in via cautelare, emesso un'ordinanza di sospensione della sentenza impugnata, allineandosi alle interpretazioni dei Tar sopra citati.

Da ricordare il caso di un cittadino che scrive al Difensore civico lamentando la richiesta, da parte dell'Azienda sanitaria, di

un aumento della parte di quota sociale a carico dell'assistito ricoverato in RSA. L'Azienda si è limitata ad informare il figlio del ricoverato che dal mese successivo gli sarebbe stata applicata la nuova retta che passava da 43 euro giornaliere a 54,50 euro giornaliere, con un incremento mensile, non indifferente, di circa 330 euro. Il figlio del ricoverato, nonostante diversi inutili tentativi di ottenere chiarimenti dall'Asl, non avendo ottenuto alcun risultato, si è rivolto al Difensore civico il quale, dopo un contatto con il Responsabile del servizio e una verifica da parte dello stesso della pratica che ha portato alla decisione di aumentare la retta, ha informato il Difensore civico che la richiesta era motivata da un aumento del reddito dell'assistito. Approfondendo le verifiche, il Difensore civico ha rilevato che l'aumento del reddito era dovuto al riconoscimento dell'assegno di accompagnamento, che, essendo stato incluso illegittimamente nel computo dei redditi, aveva determinato un Isee più elevato. Preso atto dell'errore, l'Asl ha provveduto ad annullare la richiesta e a riformulare il nuovo importo, notevolmente inferiore rispetto a quello precedentemente richiesto.

Un altro caso di intervento richiesto con frequenza è legato a problematiche di condivisione del piano assistenziale personalizzato. In questi casi, in cui spesso sono coinvolti minori e le loro famiglie, il cittadino si rivolge al Difensore civico per trovare una figura terza che si ponga da intermediario con il Servizio socio-sanitario al fine di trovare una soluzione soddisfacente per entrambe le parti.

A questo proposito la segnalazione inoltrata da una persona che si è rivolta al Difensore civico perché i servizi sociali avevano formulato un piano di assistenza personalizzato che prevedeva che la nipote continuasse ad occuparsi della zia molto anziana, nonostante a causa di un infortunio casalingo, la signora fosse diventata completamente non autosufficiente e bisognosa di assistenza continua. L'esistenza della nipote, tra l'altro unica parente, che aveva fino ad allora seguito l'anziana novantenne, era, secondo i servizi sociali, una buona ragione perché la stessa continuasse a seguire la zia pur con condizioni di vita profondamente modificate, senza tener conto che ciò avrebbe peggiorato notevolmente la vita della nipote.

Il contatto del Difensore civico con la responsabile del servizio, con la quale è stata riesaminata la problematica anche alla luce della normativa che non prevede obbligo per la nipote di assistere in forma continuativa la zia, ha prodotto un esito favorevole del problema che è stato risolto con un inserimento d'urgenza in una RSA, ovviamente concordato con l'anziana, che è stato possibile motivare proprio per la mancanza di coniuge e figli della signora.

2.3.4 *Prestazioni alla persona.*

Nell'anno 2011 le istanze presentate dai cittadini su problematiche inerenti le prestazioni erogate dagli Enti Locali attraverso i Servizi Sociali sono state 56. In costante aumento sono le richieste di erogazione di contributi, alle quali i Comuni, per l'attuale situazione economica del paese e per i tagli nel settore dei trasferimenti di finanziamenti statali si trovano in grande difficoltà a dare seguito. Data l'emergenza sempre più diffusa tra la popolazione, soprattutto per quanto attiene ai cittadini extracomunitari, si verifica una costante richiesta di intervento al Difensore civico per ottenere un aiuto concreto a superare il difficile momento. I cittadini extracomunitari si rivolgono all'ufficio del Difensore civico spesso accompagnati da responsabili di associazioni specifiche, sono già informati sulle normative a tutela dei soggetti economicamente svantaggiati ed hanno già attivato contatti con i servizi comunali; trovandosi in difficoltà nell'ottenere gli aiuti richiesti, si rivolgono all'Ufficio del Difensore civico. Va detto che talvolta queste persone, pur vivendo in condizioni di grave disagio, hanno una conoscenza non corretta delle normative; mi viene in mente il caso di una signora, madre di due bambine, una già inserita alla scuola materna, la quale lamentava di non poter lavorare perché l'assistente sociale non voleva redigere la relazione utile all'inserimento nelle prime posizioni della graduatoria della seconda bimba al nido. Da una verifica del Regolamento comunale per l'accesso all'asilo nido risulta che una voce di punteggio importante è dato dalla situazione lavorativa della madre. La presenza della madre casalinga non consentiva l'inserimento in posizioni utili all'ingresso al nido. Il Difensore civico ha spiegato alla signora le condizioni di applicabilità del Regolamento, riservandosi comunque di valutare l'opportunità di sottoporre agli organi competenti la possibilità di una modifica dello stesso, che tenga conto di situazioni particolari dove, madri che non hanno nessun sostegno, siano di fatto impossibilitate a lavorare se prima non riescono a trovare una collocazione per i figli piccoli.

Un'altra situazione sempre più diffusa è la mancata risposta dei Servizi alla richiesta di contributi a sostegno dell'affitto, all'emergenza abitativa in caso di sfratto, alla richiesta di un contributo per il pagamento di utenze domestiche da tempo scadute. In questi casi l'intervento dell'Ufficio del Difensore civico è rivolto all'esame del singolo caso con l'assistente sociale di riferimento, con la quale effettuare una verifica della condizione familiare complessiva per giungere ad una nuova valutazione circa la possibilità di risolvere la situazione con l'erogazione di un contributo o mediante un intervento diretto dei Servizi.

Da non dimenticare il problema sollevato negli ultimi periodi dell'anno, sia attraverso la stampa che attraverso istanze all'Ufficio

del Difensore civico relativo all'improvvisa, drastica riduzione del contributo badante assegnato dai Comuni alle famiglie che si sono rese disponibili a tenere a domicilio l'anziano ultrasessantacinquenne non autosufficiente grave. In questo caso il Difensore civico si è messo in contatto con il competente Assessore comunale al fine di una sensibilizzazione al problema, cui sottoporre una valutazione della possibilità di ripristino, almeno parziale, della somma precedentemente accordata, indispensabile a coprire almeno in parte il costo per l'assunzione della badante.

2.3.5 *Barriere architettoniche*

Nel corso del 2011 è stata presentata all'Ufficio del Difensore civico un'unica richiesta di intervento in riferimento alla categoria "barriere architettoniche", relativa alla presenza di queste in un edificio privato e più precisamente nel garage condominiale.

Le pratiche chiuse nel corso del 2011 sono state 4, tutte riferite a pratiche aperte in anni precedenti.

2.3.6 *Invalidità civile e handicap*

Sono 34 le istanze giunte all'Ufficio del Difensore civico nel 2011 in riferimento a situazioni problematiche legate all'invalidità civile, delle quali 4 inerenti l'handicap.

Anche quest'anno si è trattato di intervenire sul diritto ai parcheggi riservati per invalidi in possesso del "tagliando arancione" secondo quanto previsto dal DM 236/89. A questo proposito è utile sottolineare che il D.L. 9 febbraio 2012 n. 5 all'art. 4 - "Semplificazioni in materia di documentazione per le persone con disabilità" stabilisce che i verbali delle commissioni mediche devono riportare anche l'esistenza dei requisiti sanitari necessari per la richiesta del rilascio del contrassegno invalidi, per le agevolazioni fiscali previste per le persone con disabilità e sostituiscano le ulteriori attestazioni medico-sanitarie richieste. Ciò al fine di evitare ai cittadini di doversi sottoporre più volte a visite di accertamento sanitario per la stessa motivazione. Allo stesso modo è bene ricordare che la 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.

Spesso i cittadini che si sono rivolti all'Ufficio hanno lamentato che le amministrazioni dalle quali dipendono non tengono conto dei diritti riservati dalla L.104/92 ai portatori di handicap, in particolar modo per l'assegnazione della sede di servizio o per le mansioni che vengono richieste al dipendente. In questi casi l'intervento del Difensore civico presso

l'amministrazione porta spesso positivi risultati nel trovare una collocazione lavorativa soddisfacente per il lavoratore, il quale, da solo, non sarebbe riuscito a rappresentare le proprie legittime necessità.

Anche la difficoltà di integrazione di minori nelle scuole è stato un argomento proposto frequentemente all'Ufficio. È innegabile che i continui tagli ai budget scolastici, comportino una difficoltà nell'assegnazione e nel mantenimento delle ore di sostegno o assistenza, ma quando ciò rischia di minare il regolare svolgimento delle attività didattiche dell'alunno disabile oppure di creare un ambiente per lui sfavorevole la situazione, divenuta intollerabile, esige un intervento correttivo che si concretizza soltanto con un'azione collaborativa tra Dirigente scolastico e Difensore civico per riportare la situazione a livelli quanto meno accettabili.

Da quanto fin qui esposto nasce la riflessione di quanto sia importante, in questa materia, tenere alta l'attenzione su questo delicato problema, la cui soluzione può essere individuata soltanto se la difficoltà segnalata è affrontata con spirito collaborativo tra le parti e analizzata minuziosamente in tutti i suoi aspetti, al fine di riuscire a trovare soluzioni positive alternative anche in presenza delle attuali concrete difficoltà di ordine economico riscontrate.

2.3.7 *Previdenza*

Per quanto riguarda le problematiche previdenziali le istanze presentate nel corso del 2011 sono state 94, con richieste di intervento su problemi relativi a solleciti per la definizione delle pratiche avviate da molto tempo, per la correzione di errori nel computo dell'anzianità di servizio o nei conteggi, domande di ricongiunzione mai evase dall'Istituto previdenziale, che il cittadino scopre non essere in regola soltanto al momento di andare in pensione, con conseguente perdita di diritti altrimenti esigibili. Non ultimo, i contatti con l'istituto previdenziale, spesso molto difficolosi per il cittadino e comunque spesso oscuri nell'interpretazione delle risposte. Altra richiesta di intervento frequente è dovuta all'inaspettata richiesta di somme, anche importanti, indebitamente percepite per motivi reddituali, la cui restituzione è chiaramente normata dall'art. 13 della L. 412/91 che ne prevede la ripetizione, in caso di mancanza di atti interruttivi formali da parte dell'Istituto, entro l'anno solare successivo all'evento che ha fatto sorgere la posizione debitoria.

In questo ambito l'intervento del difensore civico ottiene quasi sempre risultati positivi.

A titolo esemplificativo si ricorda l'istanza di un cittadino residente a Pistoia, lavoratore presso una ditta privata, convivente con una signora residente a Firenze disoccupata. Tre anni fa in

seguito alla nascita di un bimbo, inizia a percepire gli assegni familiari, che trova nella busta paga, senza aver inoltrato la preventiva richiesta di autorizzazione all'Inps. Dopo tre anni l'Inps riscontra la mancanza dell'autorizzazione; ciò comporta che l'erogazione dell'assegno venga immediatamente bloccata e chiesta, da parte del datore di lavoro, la restituzione di quanto percepito. All'Inps il cittadino non riesce ad avere informazioni chiare in merito, mentre il datore di lavoro insiste nel pretendere la restituzione di quanto, secondo lui, percepito indebitamente, e il lavoratore non sa più come fare ad uscirne per non sborsare una somma importante e per continuare a percepire gli assegni per il suo bimbo. Si rivolge al Difensore civico che prende in carico la sua situazione chiedendo una verifica all'Inps sulla posizione esistente.

Viene confermato l'errore ad opera del datore di lavoro, che non aveva informato il lavoratore della modalità corretta per ottenere gli assegni familiari. Fortunatamente, poiché il termine prescrizionale per la richiesta degli assegni familiari è di cinque anni, il Difensore civico ha potuto aiutare l'istante a recuperare il proprio diritto, informandolo del corretto percorso procedurale ed aiutandolo nella compilazione del modulo di richiesta che, avendo il bimbo tre anni, poteva ancora inoltrare dopo averlo reperito sul sito Inps, con allegata una liberatoria da parte della madre che dichiarava di non aver riscosso, per lo stesso periodo, gli assegni familiari per il figlio, regolarizzando così la propria posizione.

2.4 **Tutela degli immigrati**

Nel 2011 sono state aperte 52 pratiche in tema di immigrazione.

15, in materia di rilascio/rinnovo/conversione del permesso di soggiorno;

8, in materia di rilascio di visto d'ingresso;

13, in materia di cittadinanza;

9, nel settore indicato come "assistenza e consulenza", che in buona sostanza sta a identificare, con criterio residuale, questioni attinenti a materie (quali lo stato civile e il nulla osta alle pubblicazioni matrimoniali, problematiche di assistenza sociale nonché di iscrizioni anagrafiche, riconoscimento di titoli professionali conseguiti all'estero, assistenza per la compilazione della domanda sul decreto flussi) che non rientrano in alcuna delle categorie predefinite);

2, in materia di titoli di viaggio e passaporti;

2, in materia di asilo politico;

3, in materia di rilascio della carta di soggiorno, ora "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo".

Può dirsi consolidata la buona prassi della tutela endoprocedimentale svolta dalla difesa civica a fronte delle criticità

portate alla sua attenzione dall'utenza, nelle quali si manifesta l'esigenza di reperire una struttura di riferimento, che sia in grado di fornire consulenza e, fin dove possibile, assistenza legale nei percorsi di ottenimento, ove ne sussistano i requisiti, dei provvedimenti che incidono positivamente sullo status di persona immigrata. In quest'ambito, sono state seguite numerose pratiche di cittadinanza, la durata del procedimento di concessione della quale, com'è noto, è fissato in 730 giorni dall'art. 3 del DPR n. 362 del 1994. Tuttavia, abbiamo verificato che tale termine non viene quasi mai rispettato, ed abbiamo ricevuto una molteplicità di segnalazioni per interventi di sollecito a fronte di domande di cittadinanza presentate alle Prefetture 3 o 4 anni prima, in qualche caso anche più antiche. Ricordiamo che, per decisione governativa, dal dicembre 2010 non è più attivo il servizio telefonico di informazioni sulle pratiche di cittadinanza, essendo stato sostituito da apposita applicazione sul sito del Ministero dell'Interno, consistente nell'accreditamento e successiva visura dello stato degli atti. Pertanto, prima di intraprendere una qualsiasi iniziativa in merito alla procedura sottoposta alla nostra attenzione dagli interessati, abbiamo effettuato la visura on line della pratica medesima. In base alle risultanze di tale visura, abbiamo deciso l'azione da effettuare, che in primo luogo si è tradotta nella richiesta di chiarimenti su ciò che era stato trovato scritto in occasione della visura stessa, nella intenzione di risolvere le criticità evidenziate, e delle quali l'interessato non era al corrente prima della verifica sul sito del Ministero. In un caso, particolarmente degno di nota, è stato verificato che era stato "invia^{to} il preavviso di diniego". Era stato cioè utilizzato lo strumento introdotto dall'art. 10bis L241/90 (come modificata dalla L15/2005), per il quale vengono comunicati i motivi ostativi all'accoglimento di una istanza, per permettere all'interessato, entro 10 giorni, di effettuare osservazioni scritte, eventualmente corredate dal documentazione, avvertendo che, in difetto, la domanda sarà rigettata per i motivi ostativi medesimi. Nel caso in esame, l'interessata, una cittadina somala, non aveva mai ricevuto il suddetto preavviso. Il nostro intervento ha permesso di comprendere il motivo del mancato recapito dei motivi ostativi, i quali, risultando essere stati trasmessi all'interessata alcuni mesi prima, rischiavano di compromettere il buon esito dell'iter. Infatti, la lettera contenente il preavviso di diniego era stata trasmessa all'indirizzo indicato dall'interessata nella domanda a suo tempo presentata, nonostante la signora avesse provveduto tempestivamente alla comunicazione alla Prefettura del luogo del nuovo domicilio. Il nostro intervento ha consentito la rimessione in termini, con una nuova notifica del preavviso, a fronte del quale abbiamo eseguito le osservazioni dovute, corredate da documentazione. Possiamo riferire con soddisfazione che la signora in questione è oggi cittadina italiana.

Gli interventi a tutela ex 10bis sono stati sovente effettuati per avere questo ufficio chiesto chiarimenti sullo stato degli atti, a fronte dei quali il Ministero ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza. Nella maggior parte dei casi, come si è riferito anche nella relazione 2010, il Ministero ha avanzato criticità relative al reddito non sufficiente, o relative al mancato invio della documentazione sul reddito valida ai fini fiscali, o alla scarsa conoscenza della lingua italiana dimostrata durante il colloquio presso la Questura tenutosi al momento della presentazione della domanda. La difesa civica, per ciò che riguarda il primo elemento, ha provveduto a effettuare le osservazioni evidenziando la necessità di applicare le disposizioni ministeriali emesse in tempi successivi alla presentazione della domanda, e relative al reddito necessario all'ottenimento della cittadinanza. La Circolare del Ministero dell'Interno prot. K.60.1 del 5 gennaio 2007 ha infatti stabilito che il reddito di riferimento da tener presente è quello dell'intero nucleo familiare di appartenenza dell'interessato, e che il reddito dichiarato nelle fattispecie vada "attualizzato", ove si riscontri il decorso di un considerevole lasso di tempo dalla data di presentazione dell'istanza, consentendo che tale tempo operi in senso favorevole all'interessato, rendendo apprezzabile l'aumento progressivo, negli anni, del reddito medesimo, anche ove lo stesso fosse collocato, al momento della domanda, al di sotto del minimo consentito. Sono state in questo senso svolte le osservazioni, e corredate con la copia della documentazione su reddito per le annualità richieste, evidenziandone, ove possibile, il progressivo incremento. Per ciò che riguarda il secondo elemento sopra richiamato, abbiamo provveduto a informare l'utenza che, per espressa disposizione ministeriale, la documentazione sul reddito da trasmettere in copia deve essere valida ai fini fiscali. Abbiamo dovuto invitare i richiedenti a provvedere, anche in ritardo (pagando la relativa sanzione), a dotarsi di Modello Unico, CUD o quant'altro, e provveduto alla trasmissione di copia al Ministero. Per il terzo elemento sopra ricordato, abbiamo osservato che, nei tre o quattro anni successivi alla presentazione della domanda, avendo l'interessato continuato a vivere e lavorare sul territorio, era continuato l'inarrestabile processo di apprendimento della lingua italiana e l'integrazione culturale nel Paese. In molti casi, poi, gli aspiranti italiani avevano frequentato corsi di lingua, l'attestato dei quali è stato da noi trasmesso in copia al Ministero.

Ancora in tema di cittadinanza, l'ufficio ha espletato altresì una tutela che può definirsi "pre-procedimentale", volta cioè a fornire supporto nella dimostrazione del possesso dei requisiti necessari alla presentazione della domanda, primo fra tutti, per la c.d."naturalizzazione" (ossia l'acquisizione della cittadinanza per residenza ininterrotta sul territorio per almeno 10 anni - art. 9 lett. f) L91/92), la dimostrazione di aver risieduto senza interruzioni sul territorio per tale periodo. La persona in questione, al momento

della acquisizione del certificato di residenza, aveva appreso con rammarico che il Comune di riferimento lo aveva cancellato dall'anagrafe da un anno. E' stato possibile verificare che tale cancellazione era avvenuta per errore, essendo che l'interessato aveva sempre risieduto e lavorato in detto Comune, ed essendo che la polizia municipale, in occasione del cambio di indirizzo chiesto alcuni anni prima (della domanda per il quale egli aveva fortunatamente conservato la copia), non aveva verificato la presenza dell'interessato al nuovo recapito per un disguido dovuto a un fraintendimento tra numeri civici. Col nostro intervento è stato possibile dimostrare che l'interessato si era trovato sempre nel territorio comunale, senza soluzione di continuità, dal momento della cancellazione, e che la residenza corrispondeva allo stato di fatto, ossia alla dimora abituale dell'interessato. Il Comune in questione ha pertanto provveduto a reiscrivere *ex tunc* all'anagrafe il soggetto, consentendogli di poter dimostrare il possesso del requisito della continuità della residenza decennale, indispensabile per intraprendere la procedura di naturalizzazione.

Un caso di tutela "post-procedimentale" si è prospettato quando una aspirante cittadina, per la quale era stato già emesso il decreto di concessione, si è vista rifiutare la notifica del medesimo poiché riportante un nome parzialmente diverso da quello indicato sul passaporto. Si trattava di persona originaria di un Paese dell'America Latina, ove si posseggono in genere due nomi propri e due nomi di famiglia. In buona sostanza, il nome attribuito sul decreto era quello risultante dal certificato di nascita del Paese di origine. E' stato fatto notare al Ministero che il medesimo certificato indicava per l'interessata anche un altro nome, riportato poi sul passaporto. Tale circostanza faceva intendere che si trattava della stessa persona. Il Ministero ha così proceduto alla rettifica d'ufficio del decreto, rendendo possibile la notifica del medesimo ad opera della Prefettura di riferimento, nonché la prenotazione dell'appuntamento per la prestazione del giuramento presso il Comune di residenza dell'interessata.

La tutela endo e post-procedimentale è stata svolta non solo in tema di cittadinanza, ma anche in tema di rilascio/rinnovo/conversione del premesso di soggiorno. Oltre allo svolgimento, in vari casi, delle osservazioni a fronte della comunicazione del preavviso dell'esito sfavorevole dell'istanza, è interessante riportare che è stata prestata assistenza per la redazione di ricorso gerarchico al Prefetto volto a ottenere l'annullamento di un provvedimento di rifiuto di rinnovo di un permesso di soggiorno per studio, rifiuto emesso perché lo studente aveva erroneamente, nella compilazione della domanda, dichiarato di lavorare a tempo pieno (è noto che il permesso per studio consente di svolgere attività lavorativa entro determinati limiti temporali, corrispondenti a un contratto part-time). Anche in

questo caso, la vicenda si è conclusa positivamente, col rinnovo del permesso di soggiorno per studio.

Nel corso dell'anno è stata svolta una impegnativa attività di reperimento di soluzioni per questioni di carattere generale. Pensiamo al riconoscimento del titolo di viaggio per i cittadini somali. Pensiamo all'allungamento da sei mesi a due anni (ad opera del c.d. "Pacchetto Sicurezza" di cui alla L94/2009) di residenza nel Paese dopo il matrimonio con italiano/a per poter chiedere al cittadinanza. Pensiamo alla certificazione, parimenti introdotta dal "Pacchetto Sicurezza", della idoneità abitativa per il procedimenti di ricongiungimento familiare e di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Relativamente a ciascuno di questi temi ci sono state sottoposte determinate problematiche per le quali ci siamo rivolti alle autorità coinvolte, che ci hanno fornito indicazioni generali che a nostra volta abbiamo utilizzato per informare correttamente l'utenza, o che hanno provveduto a correggere il proprio operato e ad agire secondo la legge.

La questione relativa ai titoli di viaggio è stata portata all'attenzione della difesa civica da un gruppo di cittadini appartenenti alla comunità somala della Provincia di Firenze, la maggior parte dei quali in possesso di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, alcuni ormai in possesso di permesso di soggiorno di lunga durata ad altro titolo, altri di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. A tutti era stato rilasciato dalle questure, a suo tempo, il titolo di viaggio previsto dalla normativa di cui al DM 1 febbraio 1999.

Gli interessati avevano fatto presente che la Questura non intendevano provvedere al rinnovo dei titoli di viaggio, nel frattempo addivenuti a scadenza. Ciò, a causa della avvenuta emanazione del DM 23 marzo 2010. Tale normativa in sintesi prevede che, a partire dal 1 febbraio 2007, avendo il Governo Somalo introdotto nuovi passaporti con caratteristiche tecniche rispondenti alle raccomandazioni dell'UE, sono riconosciuti per l'ingresso in Italia i nuovi passaporti rilasciati dal Governo Somalo in quattro tipologie: passaporto ordinario, passaporto diplomatico, passaporto di servizio, documento di viaggio. Il nuovo decreto, in conformità al DM 1 febbraio 1999, ribadisce altresì che tutti i passaporti o documenti di viaggio somali, rilasciati o rinnovati dopo il 31 gennaio 1991 e fino al 31 gennaio 2007, restano privi di validità ai fini dell'ingresso nel territorio nazionale. Si è prospettata la esigenza di comprendere meglio la correlazione tra il contenuto del citato decreto e il diniego di rinnovo dei titoli di viaggio rilasciati dalla Questura ai sensi del DM 1 febbraio 1999, tenuto conto che, almeno per i titolari di protezione sussidiaria, la motivazione del soggiorno sul territorio è incompatibile con la richiesta di passaporto, o di documento di viaggio, che dovrebbe rivolgersi alle autorità somale. Oltre a questo, era da considerare

che coloro i quali sono ormai in possesso di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o comunque di permesso di soggiorno di lunga durata, riferivano il mancato funzionamento dell'Ambasciata Somala a Roma e la impossibilità di ottenere il passaporto. Abbiamo così chiesto alla Questura di fornire chiarimenti su quanto segnalato, e in particolare di tener presente che, per i cittadini somali in possesso del titolo di viaggio, il rinnovo di tale titolo costituisce l'unica modalità per munirsi di un documento che consenta di viaggiare all'estero per incontrare i familiari che siano immigrati in altri Paesi. La Questura ha risposto di aver provveduto a interpellare direttamente l'Ambasciata somala di Roma per verificare la sua effettiva abilitazione al rilascio dei nuovi documenti e per il loro riconoscimento in ambito UE. L'Ambasciata aveva risposto che stava già emettendo i nuovi passaporti, riconosciuti in ambito UE anche se, per il riconoscimento unanime, erano ancora in corso trattative diplomatiche tra il Governo somalo ed alcuni Stati membri. La Questura concludeva dichiarando di dover prendere atto della risposta dell'Autorità somala, e di non provvedere al rilascio dei titoli succitati, ma di poter esaminare i casi specifici per addivenire a diverse valutazioni. Sappiamo che la comunità somala ha effettuato dimostrazioni ed ha ottenuto infine il rinnovo dei titoli.

Ci è stata prospettata, a seguito della sopra citata modifica della legge sulla cittadinanza ad opera del c.d. "Pacchetto Sicurezza" di cui alla L94/2009 in riferimento allo spostamento del termine di sei mesi a due anni di residenza sul territorio dal matrimonio con italiano/a per poter chiedere la cittadinanza, la problematica relativa al computo del biennio di residenza legale nel territorio della Repubblica nella ipotesi in cui il coniuge italiano abbia acquistato lo *status civitatis* per naturalizzazione. Si trattava di capire *quid iuris* nell'ipotesi di due cittadini stranieri regolarmente presenti e coniugati da oltre due anni, uno dei quali acquisti, dopo il matrimonio, la cittadinanza italiana per naturalizzazione; in particolare, se il computo del biennio debba decorrere dal matrimonio o dalla intervenuta naturalizzazione. Il Ministero dell'Interno, da noi interpellato, ci ha trasmesso copia della propria risposta ai numerosi quesiti analoghi già pervenutigli, con la quale indica il *dies a quo* nella data di acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione da parte di uno dei due coniugi, per il motivo che "i requisiti richiesti allo straniero per la concessione di diritti connessi allo *status civitatis* del coniuge naturalizzato non possano essere valutati se non con riferimento alla data in cui quest'ultimo sia diventato cittadino italiano".

Alcuni Comuni della Provincia di Firenze esigevano che la certificazione della c. d. "idoneità alloggiativa" (ossia la certificazione di disponibilità di alloggio conforme ai requisiti igienico sanitari e di idoneità, ai sensi della lett. a) comma 3 art. 29 Dlgs286/98, come sostituita dal comma 19 art. 1 L94/2009), da

produrre, unitamente agli altri documenti necessari, ai fini del rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, venisse redatta da un tecnico (geometra) a scelta e a spese dell'interessato, richiedente il ricongiungimento. La cifra da sborsare oscillava tra le €150,00 e le €200,00. Tale prassi è apparsa immediatamente del tutto illegittima, essendo che la norma sopra citata dispone che i requisiti dell'alloggio ai fini del ricongiungimento debbono essere "accertati dai competenti uffici comunali". Le certificazioni suddette debbono infatti essere rilasciate, previo accertamento, dallo stesso Comune, gravando sugli interessati unicamente il costo della marca da bollo (€ 14,62) da apporre sulla domanda, senza alcuna spesa aggiuntiva, conformemente al dettato del legislatore.

La difesa civica ha puntualizzato quanto sopra nei confronti di tutti Comuni nei quali si era constatato il comportamento lamentato. Pur dopo qualche resistenza, tutte le amministrazioni coinvolte si sono conformate alle indicazioni della difesa civica, fornendone notizia per iscritto, unitamente alla illustrazione delle procedure adottate, stavolta legittimamente.

Sta prendendo forma la istituzione della rete antidiscriminazioni facente riferimento alla Giunta regionale, ai sensi della L16/2009, la creazione della quale è uno dei principi sui quali si fonda la proposta di "Piano di Indirizzo Integrato triennale per le Politiche sull'Immigrazione - 2012-2015". La difesa civica ha preso parte alle consultazioni in V Commissione relative alla proposta medesima, effettuando alcune osservazioni e riportandole per iscritto puntualmente al testo, chiedendone l'inserimento nel medesimo. Di tali osservazioni si riporta il contenuto.

Consultazioni PDD n.195 (Proposta di Piano di Indirizzo Integrato per le Politiche sull'Immigrazione) - V Commissione

Osservazioni del Difensore civico della Regione Toscana

Ruolo del terzo settore (1.2.5)

E' individuata, tra le assi trasversali strategiche del Piano, la rete istituzionale degli sportelli multi - servizio.

La realizzazione di tale strategia passa attraverso la costruzione di un patrimonio condiviso di esperienze tra enti e operatori del settore, e la qualificazione degli operatori pubblici e del terzo settore.

Il ruolo dell'associazionismo diffuso nel contesto regionale è determinante per la realizzazione degli obiettivi strategici sopratteggiati, e va valorizzato, come il Piano medesimo stabilisce (pag. 26 ultimo capoverso), nell'ambito delle politiche attuative del Piano.

Al termine del punto 1.2.5 (pag. 26), si propone di inserire:

"A proposito della valorizzazione del ruolo dell'associazionismo in ambito regionale, sia in riferimento al terzo settore che opera erogando servizi, sia in riferimento al terzo

settore qualificato che affianca gli Enti istituzionali, è opportuno segnalare il Protocollo d'Intesa stipulato nell'ottobre 2011 tra il Difensore civico regionale e il CESVOT per Azioni Comuni a Tutela dei Diritti Umani. In tale protocollo si evidenzia l'impegno comune a favore delle fasce svantaggiate della popolazione a partire dalla organizzazione della informazione, formazione e consulenza a favore delle organizzazioni di volontariato in tema diritti umani, verso il promovimento di una cittadinanza attiva e consapevole. In secondo luogo, nel protocollo è prevista la realizzazione di accordi e collaborazioni tra la difesa civica e le organizzazioni di volontariato per il sostegno, affiancamento e assistenza alle persone svantaggiate per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale. Ciò, grazie alla collaborazione delle organizzazioni nell'assistenza diretta agli utenti e raccolta e presentazione istanze alla difesa civica, e tramite la segnalazione di questa al CESVOT di problematiche cui le associazioni possano fare fronte".

Gli interventi sanitari e sociali nei confronti dei cittadini stranieri privi di titolo di soggiorno nel quadro del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona (1.3.3).

Il Piano vuole la costruzione di uno status del soggetto privo di titolo di soggiorno e in condizioni di vulnerabilità, che sia omogeneo, verificabile ed efficace. Il soggetto "irregolare" deve poter essere raggiunto dalle informazioni sui servizi essenziali a tutela della salute, dell'infanzia, della dignità della persona, erogati a prescindere dalla sua situazione giuridica. In questo quadro, la tessera di STP (Straniero Temporaneamente Presente), che dà accesso ai servizi sanitari (cure urgenti anche non continuative per malattia e infortunio, medicina preventiva, maternità) e sociali (centri di accoglienza, mense, distribuzione di cibo e vestiario, ecc.) di primo intervento, potrebbe contenere l'informazione relativa alla possibilità di rivolgersi al Difensore civico regionale per la tutela delle situazioni giuridiche soggettive a essa connesse.

Al termine del punto 1.3.3 (pag. 36), si propone di inserire:

"Nel quadro delle informazioni contenute nel modello di tessera STP, da diffondere in forma plurilingue, è opportuno inserire l'indicazione che i cittadini stranieri titolari possono rivolgersi al Difensore civico regionale per la tutela dei diritti connessi al possesso della tessera medesima, e comunque per gli aspetti relativi allo status di persona priva di titolo di soggiorno".

Lo sviluppo delle reti territoriali di tutela e contrasto delle discriminazioni in raccordo con UNAR

(1.5.2.6)

La Difesa civica è inserita, con gli altri soggetti indicati dalla LR29/2009, art. 6 comma 70, nell'ambito delle reti territoriali di tutela e contrasto delle discriminazioni.

Al 4° capoverso, pag. 61, della Proposta di piano, si dice che "la specificità dell'azione di tutela e contrasto delle

discriminazioni potrà svilupparsi con interventi di mediazione in ambito sociale o anche nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, in grado di determinare una rimozione spontanea dei fenomeni discriminatori e potrà giungere fino allo sviluppo di una azione specifica di tutela comprensiva del possibile ricorso in sede giudiziaria".

Al termine del punto 1.5.2.6 (pag. 61) si propone di inserire:

"Il Difensore civico locale ove esistente, e in mancanza il Difensore civico regionale, nella fase di studio e istruttoria delle ipotesi di discriminazione attuate da soggetti pubblici, segnalate o rilevate d'ufficio, potrà svolgere in concreto, anche avvalendosi delle banche dati regionale e di UNAR, l'attività istruttoria relativa al caso di discriminazione, e indirizzare le parti verso una soluzione conciliativa volta a rimuovere la discriminazione e la sua causa, evitando la via giurisdizionale. Qualora tale mediazione non dovesse riuscire o essere ipotizzabile, il Difensore civico, verificata la fondatezza dell'istanza, indirizza verso la soluzione giurisdizionale".

2.5 Governo del territorio

Nel 2011 sono state presentate in totale 255 istanze (nel 2010 erano state 249) relative alla materia del "governo del territorio", dato che si pone in linea con i valori espressi negli anni precedenti e che rappresenta comunque una tendenza alla crescita delle domande di assistenza.

Per questioni di urbanistica sono stati avviati 152 procedimenti (numero identico a quello dell'anno precedente) che, in valori percentuali, rappresentano quasi il 60% del totale del settore in esame. Sono invece 67 le pratiche aperte in materia di ambiente (in aumento rispetto alle 58 del 2010) per una percentuale pari ad oltre il 26%. Le problematiche proposte in tema di edilizia residenziale pubblica hanno, al contrario, registrato un modesto calo, passando dalle 34 del 2010 alle 29 del 2011 (circa 11%). A tal proposito si deve tuttavia rilevare come i dati dei primi tre mesi del 2012 (anno di pubblicazione della presente relazione) descrivono una forte accelerazione delle problematiche poste in tema di edilizia residenziale pubblica (a metà del mese di marzo si rilevano valori di poco inferiori a quelli di tutto il 2011), evidenziando altresì una modifica sostanziale della tipologia delle istanze proposte. Il restante 3% delle pratiche di "governo del territorio" concerne la materia degli appalti pubblici, con un totale di 7 procedure avviate, a confronto delle 5 esaminate nel corso dell'anno precedente.

Per quanto concerne i tempi di istruttoria, nel 2011 sono state portate a conclusione un totale di 238 pratiche (sempre

riferito al settore “governo del territorio”, ovviamente). Di queste, 144 sono relative all’urbanistica (60%), 58 all’ambiente (25%), 29 all’edilizia residenziale pubblica (12%) e 7 agli appalti pubblici (circa 3%).

Delle 255 procedure avviate nel corso del 2011, ne sono state portate a conclusione più del 50%, per un totale di 132, così suddiviso: ambiente 25 (37% delle aperte), urbanistica 83 (circa il 54%), edilizia residenziale pubblica 19 (oltre il 65%) e infine, per questioni inerenti la gestione degli appalti pubblici, 5 (più del 71%). Dal confronto di tali dati con quelli registrati nell’anno precedente si ricava un’ulteriore miglioramento del tempo medio di chiusura delle pratiche del settore in esame, sceso dai 103 giorni del 2010 ai 97 giorni del 2011. Si tratta, in ogni caso, di valori in realtà superiori a quelli reali poiché condizionati da vincoli del software di gestione che al momento consente di registrare la chiusura solo in un momento successivo a quello di effettiva conclusione dell’esame della pratica.

Relativamente agli esiti delle procedure concluse nel corso del 2011 (si tratta quindi di esiti riferiti ad un totale di 238 pratiche), la questione proposta al Difensore civico risulta essere stata totalmente o parzialmente risolta in ben 192 ipotesi (con valori superiori all’80%) e le richieste del cittadino soddisfatte (in tutto o in parte) in 178 casi (75%).

Se si considerano gli esiti delle procedure avviate nel 2011 e concluse nel corso dello stesso anno (si fa qui riferimento ad un totale di 132 pratiche), risulta una soluzione totale o parziale del problema in 120 casi (valore superiore al 90%) e la soddisfazione (in tutto o in parte) delle aspettative del cittadino in 110 casi (oltre l’83%).

Sono state attivate 181 istruttorie nei confronti di altre pubbliche amministrazioni, oltre a 31 casi di collaborazione con altri Uffici di Difesa civica presenti sul territorio della Toscana. A seguito dell’esame della pratica, è stata invece sufficiente la formalizzazione di un parere sulla questione proposta in 53 casi. Sono stati effettuati 4 tentativi di conciliazione con la convocazione delle parti interessate presso l’Ufficio del Difensore civico o direttamente sul luogo ove si sono svolti i fatti oggetto di contenzioso.

Per quanto concerne infine le modalità di raccolta delle domande di assistenza, si registrano i seguenti dati: lettera o fax (96), posta elettronica (66), appuntamento presso la sede dell’Ufficio (52), trasmessa da altro Ufficio di difesa civica (16), telefono (5), aperta d’ufficio per notizia appresa dalla stampa o perché rappresentante una problematica di carattere generale emergente da un caso particolare esaminato (3).

2.5.1 *Urbanistica*

Il confronto tra i dati dell'anno 2010 e quelli del 2011 evidenzia una moderata tendenza alla crescita delle istanze in materia di atti di pianificazione e di governo del territorio. Le casistiche di attività risultano piuttosto omogenee nel corso del tempo, e ciò a conferma dell'esistenza di settori che presentano maggiori problematicità rispetto ad altri. Si segnala una riduzione delle richieste di assistenza per le procedure di rilascio di titoli abilitativi (permessi di costruire, dia/scia: 14 interventi nel 2011 a fronte dei 20 attivati nel 2010) mentre, al contrario si registra un aumento consistente (23 pratiche nel 2011 contro le 8 del 2010) delle questioni inerenti pratiche di abuso edilizio, sanatoria e condono. In lieve calo (12 a fronte delle 17 dell'anno precedente) le sollecitazioni strettamente finalizzate alla repressione degli abusi edilizie e quindi connesse all'esercizio della vigilanza urbanistico edilizia. In materia di pianificazione urbanistica sono stati avviati 9 procedimenti istruttori, finalizzati soprattutto alla verifica della regolarità della procedura, con specifico riferimento al rispetto delle norme sulla partecipazione.

Numerose, ancora una volta, le istanze relative a problemi di viabilità (29), di gestione delle aree urbane (12) di parcheggi e passi carrabili (10), di manutenzione stradale e lavori pubblici (8) e in generale inerenti la verifica del procedimento amministrativo (22). Altre richieste hanno avuto ad oggetto problemi di esproprio (4), di attività estrattive e di coltivazione delle cave, difesa del suolo e consorzi di bonifica (6), di classificazione catastale (3), di gestione del demanio e del patrimonio pubblico (5), di esecuzione delle ordinanze (2), di servitù ed usi civici (1) e di risarcimento danni (2).

Gli interlocutori pubblici maggiormente coinvolti nelle verifiche inerenti problematiche di governo del territorio sono ancora una volta le amministrazioni locali (in totale 132 contatti dei quali, 126 con i Comuni, 5 Province e in un caso con una Comunità Montana). Circa un quinto delle pratiche avviate nei confronti delle amministrazioni comunali si riferiscono a Firenze, dato indubbiamente favorito dalla prossimità territoriale con l'Ufficio di difesa civica regionale. Si registra un discreto calo dei casi trattati insieme ai Difensori civici locali (12 nel 2011 a fronte dei 27 nel 2010), conseguenza diretta della progressiva abolizione degli uffici e della disgregazione della rete di tutela costruita negli anni passati.

Numerosi anche i contatti con gli Uffici della Giunta regionale (13), mentre risultano più rari - relativamente all'esame della materia urbanistica ed edilizia - i casi di pratiche trattati con il Corpo Forestale dello Stato, i Consorzi di Bonifica, i Gestori di pubblici servizi, la Soprintendenza, il Comando dei Vigili del Fuoco,

l'ANAS, l'Agenzia del demanio, l'Agenzia del territorio e l'Agenzia delle Entrate.

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 (10), Provincia di Firenze (70), Provincia di Grosseto (15), Provincia di Livorno (7), Provincia di Lucca (8), Provincia di Massa (9), Provincia di Pisa (13), Provincia di Prato (2), Provincia di Pistoia (8), Provincia di Siena (8).

In materia urbanistica, nel 2011 sono state chiuse 144 delle quali 117 con esito totalmente o parzialmente positivo (pari ad oltre l'81%) e 111 con richieste del cittadino soddisfatte in tutto o in parte (77%). Se la ricerca si limita alle pratiche aperte e chiuse nel corso del 2011 (e quindi escludendo quelle avviate negli anni precedenti e chiuse nel 2011) i valori di riferimento sul totale di 83 pratiche sono i seguenti: in 78 casi il caso è stato completamente o parzialmente risolto e in 75 casi le richieste del cittadino sono state in tutto o in parte soddisfatte.

Poiché di specifico impatto per la normativa di settore, è utile ricordare la novella legislativa (L.R.T. 40/2011) con la quale sono state recepite in Toscana le indicazioni contenute nel DL 70/2011 (art. 5) e quindi introdotte significative novità in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi. Risulta profondamente innovata la disciplina del permesso di costruire e della Dia edilizia, ora completamente sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività (scia).

Per quanto concerne la procedura per il rilascio del permesso di costruire viene in primo luogo previsto – in conformità con il novellato art. 20 del DPR 380/2001 – l'obbligo a carico del progettista abilitato di allegare alla domanda una dichiarazione con la quale viene asseverata la conformità del progetto rispetto alle normative di settore e agli strumenti urbanistici. Viene, soprattutto, introdotto il cd. "silenzio significativo" per regolare la definizione delle procedure in mancanza di un tempestivo provvedimento adottato dall'amministrazione competente.

In termini generali vale il principio del silenzio assenso: scaduto il termine massimo previsto dalla legge per l'adozione del provvedimento finale (in totale 90 giorni, fatte salve specifiche eccezioni), qualora non sia stato opposto motivo diniego, la domanda si intende accolta ad esclusione dei casi nei quali sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. In tali ultimi casi, in mancanza di provvedimento espresso da parte del Comune, si considera formato il silenzio rifiuto.

Appare dunque con evidenza la differenza rispetto alla disciplina previgente: il potere sostitutivo della Regione, da esercitarsi attraverso la nomina di un commissario ad acta, residua per la sola ipotesi in cui – relativamente ad interventi in zona

soggetta a vincolo – l'amministrazione non proceda al tempestivo rilascio del permesso di costruire dopo aver acquisito i pareri favorevoli da parte degli Enti competenti.

Analogo meccanismo di silenzio rifiuto viene previsto per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, disciplinato dall'art. 140 della legge regionale.

Inoltre, preso atto dell'interpretazione autentica del novellato articolo 19 della L. 241/1990, l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (scia) è stato esteso alla materia edilizia sostituendo integralmente la previgente denuncia di inizio attività (dia), con esclusione dei soli casi in cui la dia era stata prevista in alternativa o sostituzione del permesso di costruire in base alla normativa statale o regionale. Il comma 6 bis dell'art. 19 della L. 241/90 chiarisce inoltre che alla scia in materia edilizia si applicano le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico - edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, e dalle leggi regionali. Disposizione che consente di mantenere fermo l'apparato sanzionatorio finalizzato al controllo dell'attività edilizia e alla repressione degli abusi.

La questione della natura giuridica della dia è stata a lungo controversa in giurisprudenza, sino a quando - nel luglio scorso - l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sent. 29 luglio 2011 n. 15) ha definitivamente fatto chiarezza: la dia (oggi scia) non è un provvedimento tacito ma "atto soggettivamente e oggettivamente privato" in merito al quale l'amministrazione non esprime alcun consenso preventivo mantenendo tuttavia un potere di verifica successiva. La dia/scia non è dunque un atto amministrativo tacito ad efficacia differita (ossia che assume validità dopo il decorso del termine indicato dalla legge) ma espressione di dichiarazioni private formulate per responsabilità del progettista. Di tale pronuncia dell'Adunanza plenaria ha preso altresì atto il legislatore che ha inserito (DL 13 agosto 2011, n. 138) il comma 6 ter all'art. 19 della L. 241/90: "la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività si riferiscono ad attività liberalizzate e non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104". Le conseguenze sono rilevanti soprattutto da un punto di vista dell'individuazione degli strumenti di impugnazione a disposizione degli interessati.

Si espongono di seguito – a mero titolo esemplificativo – alcune questioni di interesse esaminate nel corso del 2011.

Titoli edilizi e diritti di terzi

Uno dei motivi di maggiore conflittualità in merito alle procedure di rilascio di titoli abilitativi edili è rappresentato dalla mancata considerazione dei diritti dei terzi che possono ricevere pregiudizio dalla realizzazione dell'intervento. Ma quali sono le verifiche che l'amministrazione comunale è tenuta ad effettuare in sede di rilascio di un permesso di costruire? Deve, ad esempio, acquisire il consenso dei condomini in merito ad interventi da realizzarsi su parti comuni dell'edificio?

È stato chiesto di valutare la correttezza del comportamento di un Comune che, in riferimento ad una procedura di rilascio di un titolo abilitativo edilizio, non aveva verificato la preventiva acquisizione – da parte del richiedente il titolo – del consenso dei condomini per la realizzazione di interventi da effettuarsi anche su parti comuni dell'edificio.

A tal proposito è stato chiarito che l'amministrazione, oltre a valutare la conformità dell'intervento rispetto alle normative edilizie ed urbanistiche vigenti, deve altresì verificare la sussistenza del titolo di proprietà del bene sul quale deve essere assentito l'intervento. In occasione del rilascio di titoli abilitativi edili viene di prassi utilizzata la formula "fatti salvi i diritti dei terzi" proprio per significare che non rientra tra le funzioni del Comune quella di dirimere eventuali contenziosi tra privati ovvero valutare preventivamente l'eventualità che un intervento possa recare pregiudizio a terzi. Il parametro – per il Comune – è costituito dalla compatibilità delle opere richieste con le normative di settore. Ciò tuttavia non esime l'amministrazione dal porre in essere un supplemento di istruttoria nel caso in cui la titolarità del bene venga espressamente messa in discussione da parte di terzi che si oppongono all'intervento. In questi casi è necessario, da parte dell'amministrazione, un approfondimento nel merito al fine di chiarire – per quanto possibile – l'effettiva esistenza del titolo di legittimazione.

Non per questo, però, l'amministrazione si trasforma in autorità giudicante e non può quindi essere chiamata ad entrare nel merito e dirimere il contenzioso: dovrà esclusivamente dar conto delle verifiche effettuate e degli elementi acquisiti a conferma della titolarità del diritto. In sostanza, il Comune non si sostituisce al giudice nella soluzione del contenzioso ma deve comunque dimostrare di aver esaminato la questione e invitato l'interessato a produrre prova del suo diritto. Di specifico interesse risulta, a tal proposito, una sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, 25 novembre 2008, 5811) che appare particolarmente centrata sul tema: "... l'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, attualmente riprodotto dall'art. 11 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. Edilizia), prevede che la concessione edilizia, oggi permesso di costruire, sia rilasciata "al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo": in proposito, costante giurisprudenza (v., per tutte, Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2001

n. 1507) afferma allora che, in sede di rilascio, il Comune è tenuto a verificare la legittimazione soggettiva del richiedente, con il solo limite di non poter procedere d'ufficio ad indagini su profili della stessa che non appaiano controversi. E se è vero, come qui sostiene l'appellante principale, che il potere/dovere così delineato in capo all'Amministrazione può limitarsi alla verifica dell'esistenza del possesso dell'area (e cioè del concreto esercizio, da parte del richiedente il titolo, del potere sulla cosa, che si concreta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale), tale accertamento attiene pur sempre ad un livello minimo di istruttoria, che va superato ed approfondito allorché, come appunto avviene nel caso di specie e come ampiamente documentato in atti dall'originaria ricorrente, problematiche di asserita, indebita, appropriazione del fondo altrui insorsero già all'atto dell'edificazione dei condomini, cui ineriscono le opere, di cui alla D.I.A. in argomento. Una tale verifica, imposta dai più volte citati artt. 4 della legge n. 10/1977 ed 11 del D.P.R. n. 380/2001 (che, nel richiedere la sussistenza di un titolo legittimante, non possono che riferirsi alla concreta estensione del diritto vantato e fatto valere avanti all'Amministrazione, senza che per questo debba ritenersi devoluto alla stessa il definitivo accertamento di eventualmente confliggenti posizioni di diritto soggettivo, demandato alla sede naturale della risoluzione di tali conflitti ch'è la giurisdizione ordinaria), è nell'istruttoria all'esame del tutto mancata, sì che della stessa deve farsi carico l'Amministrazione stessa nella riedizione dell'attività amministrativa imposta dall'effetto conformativo scaturente dalla presente decisione”.

Definizione di "superficie coperta complessiva"

A seguito di una mozione approvata all'unanimità da un Consiglio Comunale, la Regione Toscana è stata invitata a chiarire la corretta applicazione delle norme di cui alla Deliberazione del Consiglio Regionale del 21 giugno 1994 n. 230 (provvedimenti sul rischio idraulico) e alla decisione della Giunta Regionale del 19 giugno 1995 n. 8 (note esplicative sull'attuazione della suddetta DCR).

La questione - posta alla valutazione del Difensore civico - riguarda la valutazione della legittimità degli atti di pianificazione di un'area classificata nel 1999 quale cassa di esondazione di tipo B (aree per le quali si rendono necessarie ulteriori verifiche di fattibilità prima di procedere alla realizzazione degli interventi per la mitigazione del rischio idraulico) e assoggettata a vincolo di inedificabilità.

Il Comune, in sede di approvazione del Piano Strutturale aveva considerato l'area rientrante nell'ambito delle ipotesi di esclusione previste dal “Piano stralcio relativo alla riduzione del rischio idraulico del Bacino del Fiume Arno” (adottato dal Comitato

Istituzionale dell'Autorità di Bacino dell'Arno e approvato con DPCM 5 novembre 1999): il richiamo è al punto 2 della Norma di attuazione n. 3 che, in riferimento alle aree di tipo B, prevede l'esclusione dal vincolo di salvaguardia per "... le opere in zone di espansione urbanistica di iniziativa privata con piani di attuazione per i quali, alla data di approvazione del Piano, siano state rilasciate concessioni per almeno il 50 % della superficie coperta complessiva".

Nel Piano Strutturale (2002) l'area è stata dunque classificata come Area di espansione produttiva posto che alla data di approvazione del Piano stralcio (1999) risultavano già rilasciate – sulla base di un piano di attuazione convenzionato del 1976 – concessioni edilizie per la realizzazione di opere di urbanizzazione per oltre il 50 % della superficie utile complessiva. Nella specie si trattava di opere di urbanizzazione primaria e dunque prive di volumetria esterna.

Nel 2010 l'amministrazione comunale – in revisione delle proprie precedenti determinazioni – ha ritenuto di non poter ricondurre l'area in esame tra le ipotesi di esclusione del DPCM e ha di conseguenza adottato due ordinanze di sospensione dei lavori, avviando il contenzioso che ha poi suggerito la necessità di acquisire chiarimenti dalla Regione Toscana. Poiché tali ordinanze riguardano lavori avviati sulla base di atti autorizzativi già rilasciati dal Comune, il lungo periodo di sospensione o l'eventuale definitiva interruzione degli stessi pone il rischio di proposizione di istanze risarcitorie da parte degli interessati danneggiati.

Veniamo dunque al merito. La realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria ha comportato ingenti movimenti di terra con un rilevante innalzamento del piano di campagna. Il nuovo volume, pertanto, ha di fatto creato un ostacolo al deflusso delle acque tale da dover essere considerato rilevante ai fini idrogeologici. Con decisione della GRT 19 giugno 1995, n. 8 la Regione Toscana, nel fornire chiarimenti sull'attuazione della DCR 230/94, ha specificato che per "superficie coperta complessiva" si deve intendere "... non solo la superficie coperta da volumi di nuova costruzione, ma anche per le infrastrutture senza volumetria, la superficie che si prevede di coprire con trasformazioni morfologiche di aree quando queste costituiscano ostacolo al deflusso delle acque in caso di inondazione".

Al fine di accertare se l'area in esame dovesse considerarsi esclusa dal Piano stralcio (e quindi edificabile) oppure inclusa e quindi soggetta a vincolo di inedificabilità, sono state quindi chieste - al Comune, all'Autorità di Bacino del Fiume Arno, al Consorzio di Bonifica competente e alla Regione Toscana - informazioni in ordine alla validità delle note esplicative formulate in merito alla DCR 230/94, con specifico riferimento al concetto di "superficie coperta complessiva".

I contributi acquisiti hanno consentito di chiarire che le previsioni del Piano di bacino del fiume Arno e del Piano stralcio rischio idraulico che prevedono la cassa di espansione rivestono valore di piano territoriale di settore a carattere sovraregionale rispetto al quale le disposizioni di cui alla Del. C.R. n.230/94 garantiscono l'attuazione nel settore urbanistico, senza potere di introdurre modifiche alle previsioni del Piano stesso. In altri termini, la delibera del Consiglio Regionale 230/94 contiene l'individuazione degli interventi ammissibili in aree caratterizzate da pericolosità idraulica ma non incide sulla perimetrazione delle aree né tanto meno sui vincoli su di esse gravanti.

È stata quindi confermata la sussistenza di un vincolo di inedificabilità sull'area in esame, in quanto si tratta di vincolo espressamente imposto dal Piano di Bacino. Ai fini dell'eliminazione di tale vincolo è necessario procedere ad una nuova definizione dell'ambito della cassa di espansione contenuta nel Piano stralcio e quindi alla deperimetrazione dell'area stessa.

Relativamente alla definizione del concetto di "superficie coperta complessiva" – ai fini dell'applicabilità al caso di specie dell'ipotesi di esclusione prevista dal Piano stralcio – l'Autorità di Bacino ha rinviato alle comuni definizioni utilizzate in urbanistica. La Regione Toscana, a sua volta, ha chiarito che "... il concetto di superficie coperta espresso nella decisione della Giunta Regionale n. 8/95 è stato assunto solo ai fini di chiarire l'applicazione della delibera di CR n. 230/1994 e può eventualmente costituire riferimento in assenza di altre specifiche discipline".

In conclusione: la normativa urbanistica fa richiamo ad un concetto di proiezione sul piano orizzontale delle parti fuori terra degli edifici e in assenza di una definizione normativamente imposta, ai fini dell'applicazione del parametro è necessario far riferimento alla specifica definizione di superficie coperta contenuta negli strumenti urbanistici dei singoli Comuni.

Sostituzione edilizia in zona agricola

È stato posto un quesito relativo all'interpretazione della normativa regionale inerente la corretta qualificazione degli interventi di sostituzione edilizia da effettuarsi in zona agricola, su patrimonio edilizio esistente con destinazione d'uso agricola. L'art. 43 della L.R.T. 1/05 consente la sostituzione edilizia a condizione che la stessa non comporti mutamento della destinazione d'uso agricola (e fatti comunque salvi - comma 1 lettera c - i limiti e le condizioni previste dagli strumenti della pianificazione territoriale o dagli atti di governo del territorio del Comune) ovvero previa approvazione del programma aziendale di miglioramento, nel rispetto delle superfici fondiarie minime previste nel PTC o, in mancanza, del regolamento di attuazione della legge regionale (comma 4, lettera b).

In concreto è stato chiesto di verificare se, ai sensi della legislazione vigente, la sostituzione edilizia – e dunque la possibilità di demolire e ricostruire volumi preesistenti anche con diversa articolazione, collocazione e destinazione d'uso – comporta la realizzazione di un nuovo edificio ovvero deve essere considerata semplice utilizzazione di un volume preesistente. Ciò in considerazione dei vincoli posti dal regolamento urbanistico locale in riferimento alla realizzazione di nuovi edifici ad uso residenziale nell'ambito territoriale considerato.

Anche grazie alla collaborazione dagli Uffici della Direzione generale politiche territoriali e ambientali della Giunta regionale è stato chiarito che l'intervento di sostituzione edilizia, in quanto tale, non comporta nuova edificazione ed è ammesso anche in zona agricola, seppure ovviamente nel rispetto dei parametri individuati dalla legge. Per le zone agricole valgono inoltre le disposizioni di cui all'art. 43 della L.R.T. 1/05 sia relative all'acquisizione del titolo abilitativo diretto sia relative ad interventi effettuati previa approvazione del programma aziendale di miglioramento.

Viabilità

Un gruppo di cittadini, residenti in una frazione collegata al centro abitato da un'unica direttrice stradale, ha chiesto l'intervento del Difensore civico per ottenere una revisione del piano della viabilità ed evitare gli ulteriori disagi che sarebbero potuti derivare a seguito del completamento dei lavori di costruzione della terza corsia dell'autostrada. Nel corso dell'esecuzione delle opere si era reso necessario un intervento di adeguamento del sottopasso di collegamento tra la frazione e il centro abitato e ciò aveva ulteriormente aumentato la differenza di quota tra il piano stradale e il sottopasso stesso, rendendo particolarmente difficile e pericolosa – a causa della pendenza, dell'insufficiente visibilità e della ridotta dimensione della carreggiata – la percorrenza della strada. L'inevitabile imposizione di un senso di marcia a fase alternata avrebbe quindi finito per rappresentare un ulteriore elemento di disagio non solo per i residenti ma in generale per tutti i frequentatori della frazione (quindi anche mezzi pubblici, mezzi di emergenza e mezzi di soccorso), costretti ad utilizzare quell'unica via di entrata e di uscita.

Per questo motivo è stato chiesto di valutare la possibilità di utilizzare l'esistente viabilità di cantiere (con percorso parallelo a quello dell'autostrada) per creare un sistema alternativo di collegamento tra la frazione e il centro abitato. L'idea era quella di procedere alla definitiva sistemazione della viabilità provvisoria per individuare un'alternativa rapida, comoda e non pericolosa rispetto al transito nello stretto sottopasso autostradale.

A definizione dell'intervento del Difensore civico, l'amministrazione ha informato di aver avviato le procedure per valutare la trasformazione della pista di cantiere in fascia di rispetto autostradale da utilizzare come viabilità pubblica.

2.5.2 *Ambiente*

Il numero delle istanze (67) formalizzate nel corso del 2011 nel settore Ambiente è in leggero aumento rispetto a quelle presentate nell'anno precedente (58).

Anche con riferimento al 2011, peraltro, si deve constatare che la maggior parte degli interventi attivati riguarda la valutazione delle interazioni delle attività produttive con il territorio e con gli insediamenti abitativi. Significativo il numero delle questioni segnalate relative a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento e ad immissioni moleste per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali (23) e quello delle pratiche attinenti al controllo dell'igiene pubblica (14). Da segnalare rispetto agli anni precedenti le richieste di intervento relative alla problematica dell'abbattimento di alberi da parte di soggetti privati (4).

Anche per questo anno con riferimento agli istanti si evidenzia un cospicuo numero (9) delle istanze presentate da parte di cittadini riuniti in associati o comitati. Per quanto riguarda invece i soggetti pubblici interpellati con più frequenza per l'acquisizione di notizie sulle questioni sottoposte all'esame del Difensore civico, si segnala il ruolo delle Amministrazioni comunali (48 istanze, di cui 15 che hanno avuto come interlocutore il Comune di Firenze). Tra gli altri enti maggiormente interpellati si segnala il ruolo dei soggetti deputati ad esercitare a livello regionale le funzioni di amministrazione attiva (le Direzioni generali della Giunta regionale, 14) e quello dei soggetti chiamati a svolgere le attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva (Arpat e Aziende Sanitarie, 8).

Da ultimo, con riferimento alla ripartizione delle istanze in base al luogo nel quale si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, si evidenzia che la maggior parte delle questioni si riferisce al territorio della provincia di Firenze (36).

Le pratiche chiuse nel corso del 2011 sono state 58, di cui 25 sono state quelle per cui l'istruttoria è stata aperta nello stesso anno. Con riferimento a queste ultime la questione è stata risolta nella maggior parte dei casi (21, di cui parzialmente 3) e le richieste del cittadino sono state soddisfatte (16).

Ciò premesso in questa sede si vuole sottolineare il costante aumento delle segnalazioni riferite ai problemi di inquinamento

proveniente da attività produttive e ai conseguenti disagi lamentati dai cittadini.

Sul punto si deve segnalare in particolar modo la problematica dei controlli relativi alla conformità delle canne fumarie nel Comune di Firenze (ma analogamente anche negli altri comuni della Toscana). Fino al 2007 le tipologie di scarico dei prodotti di combustione, nonché tutti i sistemi tecnici correlati per le attività di cucine ristoranti, forni elettrici rosticcerie, forni a legna pizzerie erano regolamentate dal regolamento comunale d'Igiene alimenti, trattandosi nella fattispecie di emissioni poco significative non rientranti nell'obbligo di autorizzazione provinciale.

Preme tuttavia precisare al riguardo che i regolamenti comunali di igiene in materia di alimenti, secondo quanto stabilito dalla Delibera della Giunta regionale Toscana n. 470 del 25 giugno 2007, hanno solo la funzione di "linee guida tecniche" per gli operatori del settore alimentare e per l'autorità di controllo e non possono più spiegare "nel nuovo contesto normativo alcun effetto prescrittivo e cogente [...] eventuali indicazioni più dettagliate contenute nei regolamenti comunali di igiene degli alimenti possono essere utilizzate dall'operatore soltanto quale supporto tecnico ai fini della valutazione di conformità. Resta, invece, impregiudicato il valore dei regolamenti comunali concernenti materie diverse, quali ad esempio i regolamenti edilizi ...".

Con la conseguenza che con riferimento alle prescrizioni contenute nel regolamento d'Igiene Alimenti relative ai requisiti igienico-edilizi delle canne fumarie e dei condotti di evacuazione fumi e vapori si è venuto a creare un vuoto normativo e l'impossibilità di effettuare i controlli, salvo, naturalmente, quanto previsto dal regolamento edilizio in materia (art. 104).

Analogo problema si presenta con riferimento al numero dei bagni necessari per le attività di ristorazione in base al numero degli avventori.

Su queste problematiche l'ufficio si sta attivando per organizzare un tavolo di confronto fra le varie Amministrazioni interessate.

Si desidera poi nuovamente focalizzare l'attenzione sulla questione dello spandimento dei fanghi in agricoltura, già oggetto di studio da parte di questo Ufficio fin dal 2009, in modo da poter dar conto delle iniziative intraprese dall'Ufficio e coinvolgere nelle azioni da portare avanti l'organo legislativo regionale.

Come già sottolineato nella relazione relativa all'anno 2010, l'Ufficio nel corso dello stesso anno era stato chiamato a esprimere dei pareri in materia, il primo su richiesta di un privato sulla legittimità dell'operato del Consiglio comunale del Comune di Asciano (che aveva approvato un'integrazione al proprio regolamento edilizio che ha vietato sul territorio comunale l'attività di spandimento dei fanghi di depurazione) e il secondo su richiesta

del Settore politiche ambientali della Provincia di Siena con riferimento all'operato del Consiglio comunale di Radicofani (che ha adottato una variante al regolamento urbanistico, sospendendo il rilascio di nuove autorizzazioni allo spandimento dei fanghi ai sensi del d.lgs. n. 99 del 1002 fino all'approvazione del piano territoriale di coordinamento della Provincia di Siena).

Successivamente l'Ufficio – tenendo conto che nella materia in oggetto si confrontano interessi diversi, quali la tutela del territorio e la salvaguardia dell'ambiente e della collettività di riferimento e la libertà di iniziativa economica, e competenze di amministrazioni diverse - ha convocato un tavolo di confronto.

A tale tavolo hanno partecipato il Direttore del Settore politiche ambientali della Provincia di Siena, l'Assessore all'Ambiente della Provincia di Siena, la Dirigente Responsabile del Settore Rifiuti e bonifiche dei siti inquinati della Giunta della Regione Toscana, il Sindaco del Comune di Radicofani, nel cui territorio viene smaltita una grande quantità dei fanghi di depurazione, con l'intento di studiare delle soluzioni che potessero consentire la miglior tutela del patrimonio paesaggistico (il Comune di Radicofani nel caso di specie è ricompreso nella Val d'Orcia e come tale risulta inserito nel patrimonio mondiale dell'Umanità Unesco) in conformità con la disciplina nazionale di cui al D.Lgt., n. 99 del 1992, attraverso l'adozione di una regolamentazione regionale in materia che limiti tale utilizzo.

Com'è noto, la materia in questione è regolata dal D.Lgs. n. 99 del 1992 che disciplina l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, incoraggiandone nel contempo la corretta utilizzazione.

L'art. 3 di tale decreto definisce le condizioni per l'utilizzazione dei fanghi prevedendo che siano sottoposti a trattamento, che siano idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno, che non contengano sostanze tossiche e nocive.

In assenza di tali condizioni l'art. 4 prevede il divieto di utilizzazione, stabilendo inoltre che è vietato applicare i fanghi ai terreni in una serie di situazioni tipiche (cfr . art. 4, comma 3: "terreni soggetti a inondazioni; con pendii maggiori del 15%; con ph inferiore a 5 [...] ; quando sia stata comunque accertata l'esistenza di un pericolo per la salute degli uomini e/o degli animali e/o per la salvaguardia dell'ambiente").

Per quanto attiene alle competenze, il d.lgs. n. 99 del 1992 stabilisce che le autorizzazioni in materia siano rilasciate dalle Regioni, mentre alle Province spetta il controllo sulle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio e condizionamento dei fanghi.

La Regione Toscana, al fine di permettere l'uso corretto dei fanghi di depurazione in agricoltura nel rispetto delle matrici ambientali e in linea con quanto disposto dalla normativa

nazionale, ha poi provveduto a regolamentare la materia con il D.P.G.R. n. 14/R del 25/2/2004. In particolare, sono state definite le distanze minime da rispettare per l'utilizzo degli stessi (ad esempio dai centri abitati, dagli insediamenti sparsi e dai corsi d'acqua e fossi campestri catastalmente individuati), nonché i quantitativi massimi di fanghi applicabili sui terreni.

Il D.P.G.R. n. 14/r del 2004 ha poi delegato la competenza ad esercitare le funzioni di autorizzazione alle Province territorialmente competenti.

Sulla base di questo contesto normativo, successivamente alla convocazione del tavolo di confronto, il Consiglio Provinciale ha adottato la deliberazione C.P. n. 114 del 30.11.2011 con cui ha approvato l'allegato A "Proposta di modifica alla vigente normativa regionale D.P.G.R. 25 febbraio 2004 n. 14/R, Capo III Autorizzazione per lo spandimento dei fanghi in agricoltura", al fine di verificare ogni possibilità per l'eventuale modifica/adeguamento della normativa regionale e l'allegato B "Regolamento provinciale per il rilascio di autorizzazioni allo spandimento dei fanghi in agricoltura" al fine di poter inserire fin da ora nelle autorizzazioni idonee prescrizioni e limitazioni finalizzate a contenere gli impatti che possono derivare dallo spandimento dei fanghi, migliorare la qualità dei fanghi oggetto di spandimento nonché garantire che la gestione dei fanghi di depurazione avvenga nel pieno rispetto degli artt. 177, comma 4 e 178 del d.lgs. n. 152 del 2006".

In particolare, tale atto prevede un limite di 60 metri anche dal percorso storico principale della Via Francigena ed estende la priorità del controllo alle aree ricadenti in Siti Unesco.

Con riferimento agli Uffici della Giunta regionale, sono allo studio soluzioni che attraverso eventuali modifiche normative limitino ulteriormente l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura nel rispetto del contesto normativo nazionale di riferimento.

Infine, un cenno alla problematica dell'abbattimento di alberi da parte di soggetti privati. Le segnalazioni ricevute da questo Ufficio hanno messo in evidenza le difficoltà di mettere in atto la procedura per la sostituzione di esemplari in caso di abbattimento di un albero privato. L'attuale normativa per il rilascio delle autorizzazioni agli abbattimenti di alberi in zona a vincolo di tutela ambientale è tale che anche il procedimento semplificato istituito con D.P.R. n. 139/2010 prevede alcuni adempimenti sia formali che sostanziali che in alcuni casi possono apparire eccessivi.

Con riferimento a queste problematiche l'ufficio si è attivato in collaborazione con l'ufficio tutela Alberi privati della Direzione Ambiente Servizio Qualità del verde del Comune di Firenze per studiare soluzioni che nel rispetto della normativa appaiano di facile applicazione.

2.5.3 *Edilizia residenziale pubblica*

Nel 2011 sono state attivate 29 istruttorie nel settore dell’edilizia residenziale pubblica e l’attività svolta ha riguardato in particolare problematiche inerenti l’assegnazione di alloggi (5), la rideterminazione del canone di locazione a seguito delle mutate condizioni personali e sociali dei nuclei assegnatari (5), le procedure per l’alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nei limiti consentiti dalla legge (in tutto 6 richieste). Sono stati inoltre proposti all’esame del Difensore civico quesiti relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli appartamenti, questioni connesse ai rapporti condominiali, al riconoscimento dei contributi per l’eliminazione delle barriere architettoniche e a verifiche inerenti le condizioni di igiene degli appartamenti (per un totale di 10 richieste di assistenza). Una sola istanza risulta presentata rispettivamente in tema di decadenza dall’assegnazione, di richiesta di mobilità per trasferimento in altro alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare e di emergenza abitativa.

I principali soggetti interlocutori pubblici sono ovviamente rappresentati dalle amministrazioni comunali (13 contatti, dei quali 7 solo per Firenze) in quanto proprietari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica oltre che dai Soggetti gestori del suddetto patrimonio. Nel caso di specie, ad esempio, sono state formalizzate 5 pratiche (17%) nei confronti dell’APES di Pisa (soprattutto per quesiti inerenti la cessione degli alloggi), 9 (con valore pari al 31%) nei confronti di Casa Spa Firenze, 2 per Publicasa Empoli e uno rispettivamente per Casalp Livorno, Siena Casa e Spes Pistoia. In qualche altro caso è stata richiesta anche la collaborazione dell’Agenzia del Territorio, degli Uffici della Giunta Regionale della toscana, del Comitato case per gli indigenti, e di altri difensori civici locali.

Per quanto concerne l’identificazione del luogo di residenza del proponente l’istanza, si registra ancora una volta una netta prevalenza delle richieste provenienti dalla Provincia di Firenze con un valore (18) pari al 60 % del totale del settore, per gran parte concentrate nel capoluogo (13 pratiche). Gli altri interventi riguardano i territori delle province di Pisa, Grosseto, Livorno, Pistoia e Siena, tutti con valori più o meno equivalente e quindi privi di significatività statistica.

Nel corso del 2011 sono state chiuse in totale 29 pratiche (19 delle quali riferite a verifiche avviate nel corso del medesimo anno). In 23 casi è stata necessaria l’attivazione di un’istruttoria nei confronti di una pubblica amministrazione e in 10 ipotesi è stato formulato un parere sulla questione proposta. In quattro casi la pratica è stata trattata in collaborazione con altri Uffici di difesa civica locale e in due occasioni è stato posto in essere un tentativo di conciliazione tra le parti. In una circostanza è stata evidenziata

la necessità di procedere ad una modifica normativa, rilevando la sussistenza del problema non nei provvedimenti adottati dall'amministrazione ma nella disposizione di legge, apparsa inadeguata in riferimento alla situazione di fatto rappresentata.

Nella quasi totalità delle questioni esaminate (25 su un totale di 29 pratiche giunte a conclusione nel corso dell'anno; 17 su 19 se riferite alle pratiche avviate nel 2011) la questione è stata totalmente o parzialmente risolta e in 19 casi anche le aspettative dell'esponente sono state in tutto o in parte soddisfatte.

In riferimento alle modalità di presentazione delle istanze, nella maggior parte dei casi viene ancora preferita la rappresentazione diretta della problematica previa fissazione di appuntamento in sede (13). L'utilizzo dello strumento della posta elettronica (6) è risultato meno intenso rispetto alla posta tradizionale o al fax (9). In un caso l'istanza è stata trasmessa da un altro Ufficio di Difesa civica locale.

È utile ancora una volta dal conto del fatto che – sempre in attesa dell'approvazione di una legge organica sull'edilizia residenziale pubblica – le procedure di cessione degli alloggi risultano ancora sospese, fatte salve le sole ipotesi in cui, alla data del 27 maggio 2008, sia possibile dimostrare l'avvenuta sottoscrizione di un accordo tra le parti con la definizione del prezzo e in generale con la specificazione delle condizioni di vendita dell'immobile.

Negli ultimi mesi del 2011– tendenza peraltro confermata dall'analisi dei dati dei primi tre mesi del 2012 – si registra un aumento delle problematicità connesse ai tempi di assegnazione degli alloggi popolari. Il problema dunque tende a spostarsi dall'analisi del rapporto tra assegnatario ed Ente gestore del patrimonio immobiliare pubblico (si tratta in questi casi di persone che hanno già ricevuto in assegnazione un appartamento) alla valutazione degli strumenti in possesso delle amministrazioni locali per rispondere ad una domanda abitativa in crescita, con specifico richiamo a situazioni di grave emergenza connesse all'esecuzione di sfratti con forza pubblica (e quindi alla necessità di garantire, per quanto possibile, il passaggio diretto da un'abitazione ad un'altra) ovvero all'accertamento di condizioni di antigienicità assoluta degli ambienti di vita (spesso si tratta di persone che vivono in situazioni di sovraffollamento, in ambienti insalubri o comunque impropriamente adibiti ad abitazione, quali ad esempio cantine, garage o appartamenti dalle strutture fatiscenti).

Le ulteriori problematicità inerenti la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono rappresentate, in sostanziale continuità con quanto rilevato negli anni precedenti, da questioni relative alla realizzazione degli interventi di manutenzione, dalla revisione del canone di locazione e dalle pronunce di decadenza.

Nell'ambito del processo di revisione e di aggiornamento della L.R.T. 96/96 si segnala una problematica di carattere

generale per sollecitare in ordine ad essa una riflessione anche ai fini di un'eventuale modifica normativa.

Decadenza in casi di ricovero dell'assegnatario in RSA

Tra le cause di decadenza, la normativa vigente (art. 35) contempla l'ipotesi di non stabile occupazione dell'alloggio da parte dell'assegnatario. La disposizione non distingue in merito alle cause che possono aver determinato tale situazione, finendo inevitabilmente per comprendere anche i casi di ricovero di persone anziane in RSA. La concreta gestione di tali fattispecie, in mancanza di specifiche indicazioni normative, è rimessa alla valutazione delle amministrazioni comunali e alle prassi in uso presso di esse. A seguito del decorso di un congruo periodo di tempo (ad esempio sei mesi) e dopo aver effettuato le opportune verifiche, il Comune dichiara la decadenza nei confronti degli assegnatari che risultino ricoverati a carattere definitivo in strutture socio sanitarie.

Appare evidente come – in fattispecie come quella in esame – la tutela dei diritti degli assegnatari debba essere bilanciata con le esigenze imposte dalla pressante domanda di alloggi popolari, soprattutto in Comuni a forte tensione abitativa, ove l'offerta di alloggi è largamente insufficiente a soddisfare la richiesta. Ferma dunque la legittima esigenza di non lasciare inutilizzati gli alloggi che risultino non stabilmente abitati, si pone nello stesso tempo la necessità di garantire la tutela dei nuclei familiari degli assegnatari costretti per gravi ragioni di salute al ricovero, spesso definitivo, in strutture sanitarie.

In questo contesto la legge lascia eccessiva discrezionalità alle amministrazioni locali non distinguendo tra le cause della non occupazione e non indicando i parametri che devono essere valutati per rendere omogenea sul territorio l'applicazione della causa di decadenza.

Si potrebbe, ad esempio, distinguere tra nuclei familiari composti dal solo assegnatario e dunque effettivamente non occupati in caso di ricovero definitivo in RSA e nuclei familiari composti da più persone, in particolar modo nelle ipotesi in cui queste ultime non abbiano ancora conseguito il diritto al subentro ai sensi di quanto previsto dall'art. 18 della legge. La norma prevede che i componenti del nucleo familiare legittimamente residenti nell'alloggio acquisiscano il diritto al subentro solo a seguito del decorso di un periodo di tempo pari a un anno per i figli e a tre anni per gli altri soggetti. Di conseguenza, qualora al momento del ricovero dell'assegnatario in RSA, tale intervallo temporale non risulti ancora compiutamente realizzato, i legittimi componenti del nucleo familiare sono costretti ad abbandonare l'alloggio. Inoltre, poiché a seguito della dichiarazione di decadenza dell'assegnatario, gli altri componenti del nucleo familiare risultano occupanti senza titolo ne deriva, quale ulteriore conseguenza,

l'impossibilità di partecipare a nuovi bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. E si tratta di conseguenza che appare eccessiva se riferita a soggetti che hanno seguito correttamente le procedure di legge per acquisire il necessario titolo all'occupazione dell'alloggio.

2.6 Controlli sostitutivi

L'attività di controllo sostitutivo di competenza del Difensore civico regionale – venute meno le competenze relative al rilascio dei titoli abilitativi edilizi e agli adempimenti in materia di finanza locale – ha registrato un andamento analogo a quella degli ultimi anni con 6 procedure avviate (stesso dato del 2010) e nessun commissario nominato per accertata mancanza dei parametri richiesti dalla legge. I casi trattati si riferiscono ad eventi avvenuti nel Comune di Isola del Giglio (2) e nei Comuni di Firenze, Massa, Prato e Castiglion Fiorentino. Nel corso del 2011 sono state portate a conclusione 5 procedure, tutte risolte con esito positivo e con richieste del cittadino completamente o parzialmente soddisfatte (salvo un caso). In una circostanza è stato attivato un tentativo di conciliazione e in un'altra la questione è stata trattata in collaborazione con un Difensore civico locale. Le istanze sono state presentate prevalentemente con lettera o fax (4), fatto salvo un caso di utilizzo della posta elettronica.

Le questioni affrontate hanno avuto ad oggetto, tra l'altro, la regolamentazione dell'attività di escavazione, la pubblicazione degli atti all'albo pretorio on line, l'esecuzione di lavori pubblici e omissioni in materia di finanza locale.

Albo pretorio on line

È stato chiesto di verificare il corretto adempimento degli obblighi inerenti la pubblicazione degli atti sul portale web di un'amministrazione locale, le cui pubblicazioni *on line* risultavano limitate alle sole deliberazioni della Giunta e del Consiglio (prive di allegati) oltre che agli atti dello Stato civile. È stato a tal proposito rilevato come, ai sensi dell'art. 32 della L. 69/09, a partire dal 1 gennaio del 2011 (e dal primo gennaio del 2013 per le procedure ad evidenza pubblica e per i bilanci), le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non risultano più idonee a garantire la pubblicità legale, determinando quindi la mancata pubblicazione sul portale web effetti negativi in termini di efficacia degli atti.

Al fine di chiarire le modalità di pubblicazione, è stato richiamato il contributo del Garante per la protezione dei dati personali che – con delibera n. 17 del 19 aprile 2007 ha dettato le “linee guida in materia di trattamento di dati personali per finalità di pubblicazione e diffusione di atti e documenti di enti locali”. Il documento chiarisce che la pubblicazione deve essere effettuata

nel corretto bilanciamento tra le esigenze di trasparenza e di conoscibilità degli atti da una parte e esigenze di tutela dei dati personali dall'altra. Viene quindi ricordata la necessità di procedere alla pubblicazione nel rispetto dei principi di pertinenza, non eccedenza e indispensabilità dei dati.

È stato altresì richiamato il contributo elaborato dal Gruppo di lavoro "Albo on line" della Rete Telematica Regione Toscana che, al fine di definire comportamenti omogenei tra le amministrazioni presenti sul territorio regionale, ha individuato un elenco di atti da pubblicare all'Albo on line e predisposto delle linee guida per la gestione dello stesso.

Tra i documenti per i quali è prevista la pubblicazione sono indicate anche le determinazioni e i decreti, e viene richiamata, a tal proposito, la sentenza del Consiglio di Stato 15 marzo 2006, n. 1370 che così dispone: "la pubblicazione all'albo pretorio del Comune è prescritta dall'art. 124 T.U. n. 267/2000 per tutte le deliberazioni del Comune e della Provincia ed essa riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (Consiglio e Giunta municipali) ma anche le determinazioni dirigenziali, esprimendo la parola "deliberazione" ab antiquo sia risoluzioni adottate da organi collegiali che da organi monocratici ed essendo l'intento quello di rendere pubblici tutti gli atti degli Enti locali di esercizio del potere deliberativo, indipendentemente dalla natura collegiale o meno dell'organo emanante (V. Corte cost. nn. 38 e 39 del 1°.6.1979 e Cons. di Stato, sez. IV, n. 1129 del 6.12.1977)".

Adempimenti in materia di finanza locale

È stata chiesta la nomina di un commissario ad acta per la mancata approvazione, da parte di un'amministrazione locale, del rendiconto di gestione e del bilancio di previsione. Si è reso dunque necessario ricostruire l'articolato iter normativo che – prendendo le mosse dal DL 22 febbraio 2002 n. 13 (disposizione emanata in riferimento all'esercizio finanziario 2002, la cui validità è stata nel tempo prorogata sino al DPCM 25 marzo 2011, con scadenza al 31 dicembre 2011) – ha determinato l'attuale assetto di attribuzioni e che ha prima assegnato e quindi mantenuto in capo al Prefetto territorialmente competente la titolarità dell'azione sostitutiva per l'approvazione del bilancio di previsione (in mancanza di diversa previsione statutaria). Analoga procedura non è invece stata prevista per l'approvazione del rendiconto, per il quale il termine di scadenza è fissato dalla legge al 30 aprile di ciascun anno e il cui ritardato o omesso adempimento non è soggetto a specifico potere sostitutivo.

In realtà la Regione Toscana, con L.R.T. 2/02 aveva attribuito al Difensore civico regionale tutti i poteri sostitutivi in materia di finanza locale: la norma è stata tuttavia abrogata con L.R. 35/02, anticipando la decisione della Corte Costituzionale (ordinanza n. 15/2003) sulla questione di legittimità sollevata dal Governo, che

rivendicava una riserva alla legislazione statale per la disciplina delle procedure sostitutive. L'espressa previsione della competenza e la successiva abrogazione della norma portano dunque ad escludere ogni residuo potere sostitutivo del Difensore civico della Regione Toscana in riferimento alla mancata approvazione nei termini del bilancio preventivo, del rendiconto, dei provvedimenti di accertamento dello stato di dissesto e dei provvedimenti di riequilibrio.

Mentre tuttavia per l'approvazione del bilancio e per i provvedimenti di riequilibrio è espressamente previsto un intervento sostitutivo da parte del Prefetto, il rendiconto e l'accertamento dello stato di dissesto rimangono privi di tutela pur rappresentando (soprattutto il primo) passaggi fondamentali per la corretta gestione amministrativa dell'Ente locale.

Il potere sostitutivo di carattere generale – disciplinato dal Testo Unico degli Enti locali – che riconosce al Difensore civico regionale la funzione di nominare un commissario ad acta in caso di accertate omissioni di atti previsti come obbligatori dalla legge, non può essere esercitato per garantire l'approvazione del rendiconto, proprio alla luce delle considerazioni sopra enunciate. L'inadempimento rimane quindi privo di efficace sanzione, quanto meno in via immediata e diretta, in attesa della successiva verifica sulla tempestiva approvazione del bilancio di previsione (rispetto al quale il rendiconto rappresenta comunque atto preliminare e indispensabile) da parte dell'Autorità prefettizia.

Trova dunque conferma la necessità, da tempo segnalata, di ricostruire in modo organico il quadro normativo di riferimento, con indicazione esplicita delle fattispecie soggette a procedura sostitutiva e di quelle che, al contrario, devono considerarsi sottratte ad esso.

2.7 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 23 istanze, confermando i dati degli anni precedenti (17 nel 2010, 28 nel 2009, 21 istanze nel 2008, 22 nel 2007).

La maggior parte delle stesse (13) si riferisce alla categoria commercio e riguarda problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze, 4 sono relative alla categoria piccole e medie imprese, 4 interessano la categoria turismo (con particolare riferimento alle problematiche delle guide turistiche e ambientali), 1 riguarda la categoria cooperative e 1 si riferisce ad attività di consulenza.

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

(8, pari al 34,78%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 27, 16 delle quali si riferiscono a pratiche attivate nel corso dello stesso anno.

Di queste 27, 23 hanno avuto un esito positivo e il caso può dirsi risolto. In 21 casi si è avuta la soddisfazione almeno parziale dell'utente.

Una problematica particolare su cui si intende richiamare l'attenzione riguarda i concorsi per guida turistica attivati dalla Provincia di Firenze. Si sono infatti rivolti a noi alcuni istanti che hanno lamentato le modalità di espletamento della verifica necessaria ad accertare l'idoneità per conseguire la qualifica di guida turistica da parte della Amministrazione provinciale di Firenze ai sensi dell'art. 10, comma 4, della L. n. 40 del 2007.

In particolare, è stata contestata la estrema specificità delle domande - molte delle quali, ad avviso degli istanti non previste dal bando e al di fuori dei contenuti di base e tecnico professionali richiesti (nome dei vari parcheggi per bus turistici, esatta ubicazione degli ascensori all'interno dei principali palazzi e musei fiorentini) - il poco tempo messo a disposizione, la disparità di trattamento fra i partecipanti ai corsi privati tenuti da scuole autorizzate dall'Amministrazione provinciale che sarebbero quasi tutti stati "promossi" e gli altri, la maggior parte dei quali "bocciati". Peraltro, dai verbali che gli istanti hanno richiesto e depositato come documentazione allegata presso questo Ufficio si evince soltanto che la maggior parte dei candidati si sono ritirati; infatti i verbali non riportavano in alcun modo né indicazioni circa i criteri seguiti per la valutazione dei candidati, né le domande poste agli stessi, apparendo di conseguenza estremamente lacunosi.

Il Dipartimento III Istruzione, Cultura e lavoro rispondeva alla richiesta di chiarimenti presentata da questo Ufficio per precisare che l'abilitazione alla qualifica di guida turistica può essere conseguita attraverso due distinte modalità che si possono solo, parzialmente equiparare. Tali procedure prevedono: a) la frequenza di un corso di 800 ore (di cui 100 di *stage* in accompagnamento ad una guida professionista) presso Agenzie formative accreditate dalla Regione Toscana nell'ambito di quanto previsto dalla normativa regionale in materia di formazione professionale (L.R. n. 32/2002); b) in alternativa, per chi possiede i requisiti previsti dalla normativa nazionale (L. n. 40 del 2007), poi ampliati ed integrati secondo le previsioni del regolamento regionale n. 46/R del 2007, vi è la possibilità di presentarsi agli esami/verifiche predisposti dall'amministrazione provinciale a seguito dell'avviso pubblico a scadenza annuale.

Sempre secondo quanto precisato dalla Provincia le suddette procedure prevedono anche due diverse modalità sia nella composizione delle Commissioni di esame sia nel punteggio che ne determina l'esito. In particolare, mentre nella determinazione del

punteggio finale nella procedura a) la valutazione sulla frequenza del corso influisce con un peso sino al 49%, per la procedura b) nella determinazione del punteggio incidono solo le prove di esame.

Quanto alle materie oggetto di esame , la Provincia rinviava a quanto previsto dal decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 1034 del 2008 che prevede tra le varie materie: per il procedimento 2 “*metodologie e tecniche didattiche di organizzazione di percorsi turistici sul territorio e conduzione dei gruppi*” e per il procedimento 1 e 2 “*Carattere e storia dell’ambito territoriale*”, “*Rete museale e tecniche di prenotazione*”. Ad avviso della Provincia, dunque, “*la conoscenza esatta dei punti di carico e scarico dei bus turistici presenti a Firenze, delle strutture museali e degli accessi facilitati o il sapere dove indirizzare il gruppo che si guida se si ha bisogno della toilette rientra a pieno titolo fra i contenuti tecnici professionali richiesti essendo anzi requisiti qualificanti che differenziano la guida turistica da un esperto di storia dell’arte*”.

Con riferimento alla tempistica delle prove di esame, la Provincia sottolineava che il tempo attribuito alla prova scritta è discrezionalmente stabilito dalla Commissione di esame; inoltre per quanto riguarda la durata inferiore per il procedimento b) è motivata dal fatto che la valutazione finale della prova non prevedeva in caso di risposta errata o non data la riduzione del punteggio diversamente da quanto accade per il procedimento a).

Ne consegue che il tempo disponibile per rispondere è stato ritenuto sufficiente dalla Commissione anche in considerazione che la prova non era sbarrante e aveva, nella valutazione complessiva dell’esame, un peso ridotto (20%), comunque inferiore a quanto attribuito nell’altro caso ove oscilla tra il 25 e il 35%.

Sempre ad avviso della Provincia, il fatto che nei corsi organizzati dalle Agenzie formative la percentuale dei promossi abbia sfiorato mediamente l’80% non dovrebbe suscitare meraviglia in quanto gli esaminandi hanno frequentato un corso di 800 ore con 100 ore di affiancamento ad una guida.

Infine, con riferimento ai verbali di esame, si ribadiva che era stato utilizzato il modello approvato dalla Regione Toscana per tutti gli esami di qualifica professionale che prevedono un giudizio complessivo della Commissione sulle singole prove di esame.

La Provincia faceva poi presente che ciascun membro della Commissione di esame aveva utilizzato come strumento operativo nel corso delle prove delle schede cartacee depositate agli atti d’ufficio nelle quali erano contenute delle indicazioni relative alle domande poste ai singoli candidati con le annotazioni che hanno determinato la formazione del giudizio.

Questo Ufficio rispondeva, dunque, all’amministrazione provinciale precisando che - pur non potendo entrare nel merito, con riferimento alla pertinenza delle domande effettuate ai

candidati alle materie indicate nell'avviso pubblico per il conseguimento di guida turistica e a quelle indicate nel decreto dirigenziale n. 1034 del 2008 – nel caso di specie si doveva comunque far riferimento a quanto esattamente indicato nell'avviso pubblico. Sul punto si sottolineava poi la necessità di una differenziazione tra la preparazione specifica necessaria per svolgere l'attività di guida turistica e la competenza richiesta per svolgere l'attività di accompagnatore turistico, così come definito dall'art. 110 della L.R. n. 442 del 2000: "*È accompagnatore turistico chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi durante viaggi attraverso il territorio nazionale od estero per curare l'attuazione dei programmi di viaggio e assicurare i necessari servizi di assistenza per tutta la sua durata, fornendo significative informazioni di interesse turistico sulle zone di transito, al di fuori dell'ambito di competenza delle guide turistiche*".

Con riferimento alla documentazione di esame, si faceva presente che, a fronte di numerose domande, effettuate dai candidati, di accesso alla documentazione amministrativa redatta in occasione delle prove di esame, la Provincia aveva dato riscontro solo parziale. Infatti, alle domande di accesso presentate, pur se diversamente formulate e aventi per oggetto tutta la documentazione prodotta, era stato dato riscontro attraverso l'accesso ad un unico verbale redatto dalla Commissione, mentre come confermato dalla Provincia stessa nella risposta "*ciascun membro delle commissioni ha utilizzato, come strumento operativo nel corso delle prove, delle schede cartacee depositate agli atti d'ufficio, nelle quali sono contenute le indicazioni relative alle domande poste ai singoli candidati con le annotazioni che hanno poi determinato la formazione del giudizio finale*", dando così conto della esistenza effettiva di altra documentazione inerente le prove *de quibus*, oltre a quella consegnata agli istanti.

Con la conseguenza che questo ufficio insisteva per la adeguata soddisfazione del diritto di accesso di tutti gli aventi diritto che ne avevano fatto domanda, attraverso la ostensione di tutta la documentazione concernente le prove di esame (comprensiva della documentazione - schede cartacee, verbali di giudizio finale e quant'altro - non solo riguardante i richiedenti, ma anche coloro i quali hanno conseguito l'idoneità, per dar modo ai non idonei di effettuare una indispensabile comparazione).

Successivamente di fronte ad una nuova richiesta di accesso i richiedenti hanno avuto modo di avere accesso alla documentazione prodotta dalla Commissione di esame.

Un altro caso interessante da segnalare riguarda la questione posta nel 2009 dal titolare di un'attività commerciale in Prato, che aveva aperto una punto vendita a Firenze, che poi è stato chiuso. La Direzione Sviluppo economico del Comune di Firenze aveva irrogato al titolare una multa per aver comunicato

tardivamente la cessazione dell'attività, stante quanto previsto dal regolamento comunale in materia (art. 9 delibera del Consiglio comunale n. 876 del 28/7/2009).

L'istante, sostenendo che la comunicazione non dovesse essere preventiva, si era rivolto a questo Ufficio, che accoglieva la sua interpretazione.

La materia del commercio, infatti, com'è noto, è stata inizialmente regolata dal d.lgs. n. 114/98. L'art. 7 di tale decreto prevedeva esplicitamente la preventiva comunicazione solo per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento della superficie, stabilendo che questi possono essere effettuati solo decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione.

L'art. 26 dello stesso decreto stabiliva poi che "*E' soggetto alla sola comunicazione al comune competente per territorio il trasferimento della gestione o della proprietà per atto tra vivi o per causa di morte, nonché la cessazione dell'attività relativa agli esercizi di cui agli articoli 7, 8, e 9. Nel caso di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 7*".

Da tali disposizioni è nato un nodo interpretativo relativo alla disciplina applicabile alla cessazione dell'attività stante che, mentre il comma 1 dell'art. 7 non prevede tale fattispecie tra quelle soggette alla comunicazione preventiva, l'art. 26 pur prevedendo espressamente per questa la sola comunicazione richiama poi i commi 1 e 2 dell'art. 7.

Successivamente, la regione Toscana nell'emanare la L.R. n. 28 del 1999 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del d.lgs. n. 114 del 1998" aveva poi stabilito all'art. 9, comma 5, che alla comunicazione di cessazione dell'attività si applicassero le disposizioni di cui al solo comma 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 114/1998 , escludendo pertanto che la comunicazione dovesse essere preventiva.

Tale interpretazione su richiesta dell'Ufficio era stata suffragata da un parere in merito della responsabile della P.O. "Sistema distributivo in sede fissa" del Settore Disciplina del Commercio, Turismo e Attività terziarie della Direzione generale dello sviluppo economico della Giunta regionale della Toscana, che fra l'altro aveva anche sottolineato che la volontà regionale è stata poi ribadita anche dalla successiva L.R. n. 28 del 2005, c.d. Codice del Commercio (applicabile dal 21 aprile 2009 a seguito dell'entrata in vigore del suo regolamento di attuazione approvato con D.P.G.R. n. 15/R/2009) che, all'art. 79 sottopone la cessazione di una qualunque attività commerciale alla comunicazione al comune, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla cessazione.

Ricostruita così la disciplina nazionale e regionale, questo Ufficio si rivolgeva all'Ufficio "Commercio in sede fissa" del Servizio Attività produttive della Direzione dello sviluppo economico del Comune di Firenze affinché questo accogliesse le argomentazione

sostenute dall'istante, annullando la sanzione amministrativa irrogata.

In considerazione del fatto che l'Ufficio commercio in sede fissa ribadiva la propria interpretazione affermando che la comunicazione di cessazione dell'attività dovesse essere preventiva, l'istante si è rivolto al Giudice di pace di Firenze che con sentenza n. 2400 del 2011 ha stabilito "*Il ricorrente non era obbligato a comunicare preventivamente alla P.A. la cessazione dell'attività di cui era titolare, la quale ben poteva essere comunicata successivamente alla cessazione [...]. Infatti, le normative vigenti, come ribadito anche dal Difensore civico della Toscana imponevano la preventiva comunicazione solo riguardo l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento delle attività economiche non prevedendo nulla espressamente nel caso di cessazione delle attività (art. 7 d.lgs. n. 114/1998). Infatti l'art. 26 della predetta normativa recita "E'soggetta alla sola comunicazione senza imporre alcun termine diversamente dalle ipotesi dell'art.7". Con la conseguenza che l'ordinanza ingiunzione è stata annullata e conseguentemente la relativa sanzione.*

Infine un cenno alla problematica della mancata erogazione secondo i tempi previsti dalla normativa dei contributi per il ritiro dei seminativi dalla produzione, set-aside imboschimento (reg. CE 2328/91, art. 25 e 26 ex reg. CE n. 1609/89) e del premio annuale di manutenzione (cure colturali – set aside strutturale Reg. CE 1272/88) da parte delle Amministrazioni a ciò preposte.

In particolare, l'istante nella sua segnalazione faceva notare che "*fino al 2006 il contributo veniva erogato rispettando le date di impegno. Il contributo 2007 è stato pagato invece che in data marzo 2007 a novembre 2009, perché è stato cambiato il programma del sistema informativo che non riconosceva le superfici dichiarate e reali. Ovviato il problema ci si aspettava i pagamenti successivi 2008 e 2009 in tempi brevi, invece è stato cambiato nuovamente il sistema e i pagamenti non sono stati ancora effettuati e le pratiche sono tutt'ora giacenti presso la Comunità montana di Cetona, delegata dalla regione Toscana*".

Questo Ufficio provvedeva quindi a inoltrare una richiesta di presa in esame e definizione delle domande presentate, con conseguente liquidazione delle stesse al Settore programmazione Forestale dell'area di Coordinamento Sviluppo rurale della Direzione generale competitività del Sistema regionale e Sviluppo delle competenze della Giunta regionale della Toscana, ad Artea e alla Provincia di Siena.

Le risposte fornite dalle Amministrazioni di cui sopra hanno permesso di chiarire il quadro delle competenze e hanno messo in luce la presenza di anomalie di tipo informatico e di elaborazione dati del sistema di gestione di tali pratiche.

In particolare è stato chiarito che con riferimento ai contributi previsti dal Reg. Ce 2328/91, ex reg. Cee 1609/89 (set aside

imboschimento) dal 1° gennaio 2007 la competenza di autorizzazione dei pagamenti, dopo la relativa istruttoria da parte dell'Ente, è stata assegnata ad Artea, Agenzia Regionale Toscana per le autorizzazioni al pagamento. Per quanto riguarda invece i contributi di cui al Reg. Ce 1272/88 (set aside strutturale) si è evidenziato che con decreto dirigenziale n. 2546 del 20/06/2011 la regione Toscana ha aperto i termini per la presentazione delle domande di aiuto e ha approvato i relativi adempimenti procedurali. A seguito di tale decreto Artea ha predisposto gli adeguati strumenti informatici per la liquidazione dei relativi premi.

Questo ufficio si è dunque attivato per sollecitare la definizione delle istruttorie con la conseguenza che si procederà a breve al pagamento dei contributi in questione.

2.8 Servizi pubblici

2.8.1 Servizio idrico

Novità legislative

Il settore idrico ha visto nel corso del 2011 importanti novità legislative. Da un lato, c'è stato il referendum che ha abrogato la disposizione legislativa che prevedeva una remunerazione fissa per il capitale investito dalle Società che gestiscono il servizio (art. 154, comma 1, D.lgs.152/06); dall'altro c'è stata l'emanazione della nuova legge regionale n.69/11 (Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani) che ha segnato il passaggio dalle sei Autorità di Ambito territoriale ottimale ad una sola Autorità idrica Toscana con lo specifico compito di svolgere funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sull'attività di gestione del servizio idrico integrato.

Come noto, a seguito delle vicende referendarie, si è creato il problema della nuova rimodulazione di quelle tariffe medie, approvate prima del referendum, che includevano anche la quota parte di remunerazione del capitale privato e che, invece, dovrebbero prevedere soltanto la copertura integrale del costo del servizio. Attualmente, anche a seguito di quanto previsto dal D.L. 201/11, convertito con L.214/2011, è stata affidato all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas il compito di determinare la nuova tariffa media di ambito nel settore idrico che tenga conto dei soli costi del servizio senza la remunerazione del capitale investito. A tal fine è stato costituito un apposito Gruppo di lavoro presso l'Autorità che non ha ancora concluso i suoi lavori.

Attività dell'Ufficio

Anche per l'anno 2011 l'attività svolta dall'Ufficio nel settore idrico è stata molto intensa. Essa può distinguersi in due momenti diversi: da un lato ci sono le istanze (n.218) dei cittadini che si sono direttamente rivolti all'Ufficio chiedendo un intervento specifico; dall'altro c'è l'attività che il Difensore civico regionale svolge in qualità di Presidente di n.3 Commissioni miste conciliative: nel corso del 2011 si è creata, infatti, una terza Commissione mista Conciliativa (ex Ato 1 Gestore Gaia spa); si è consolidato l'operato di quella nata nell'ottobre del 2010 (ex Ato 2 Gestore Acque spa); si è confermata l'efficacia di quella attiva sin dall'anno 2004 (ex Ato 3 Gestore Publiacqua). Il totale di pratiche affrontato nelle tre Commissione ammonta a n. 176 (92 con Gaia spa, 38 con Acque spa, 46 con Publiacqua spa).

Istanze aperte direttamente dall'Ufficio

Il maggior numero di interventi riguarda il gestore Publiacqua seguito da Gaia ed Acque. Minori contatti si sono registrati con gli altri 3 gestori Asa, Acquedotto del Fiora, Nuove acque.

La netta differenza tra numero di pratiche aperte può trovare origine, in primo luogo, da una maggior vicinanza territoriale con la sede dell'Ufficio che facilita, senza dubbio, un maggior conoscenza dell'istituto; in secondo luogo, non è casuale che laddove esiste una Commissione mista conciliativa i rapporti tra il Gestore e il Difensore civico siano più stretti.

Sotto questo secondo aspetto, è, infatti, importante sottolineare l'apertura di alcune pratiche di ufficio riferite ad aspetti, per così dire, istituzionali laddove è stata l'ex Autorità di Ambito o il Gestore a chiedere assistenza ed ausilio tecnico al Difensore civico su atti di carattere normativo.

Si fa, in particolare, riferimento alle osservazioni fatte per il nuovo Regolamento del Servizio idrico integrato entrato in vigore il 1 gennaio 2012 nei territori dell'ex Ato 1 dove sono state accolte tutta una serie di proposte avanzate dall'Ufficio (dall'introduzione di due letture annue, alla definizione del concetto di perdita occulta e alla sua disciplina, alla maggior chiarezza sui termini di risposta forniti dal Gestore agli utenti e sulla qualità delle stesse ai fini del riconoscimento dell'indennizzo automatico) oppure alla partecipazione al Gruppo di lavoro all'interno dell'ex Ato 3 per rivedere e modificare il Regolamento sulle utenze raggruppate nonché, sempre all'interno dello stesso Ato, alle osservazioni in merito alla nuova proposta avanzata di modifica del calcolo dell'adeguamento del deposito cauzionale. Da sottolineare anche che, all'interno dell'ex Ato 2, era attivo un Tavolo permanente di concertazione tra Gestore, Autorità e Difesa civica locale e regionale su problematiche di carattere generale (ed in questo Tavolo sono state affrontate tematiche comuni come la disciplina delle perdite occulte, agevolazioni tariffarie, tempi di risposta).

Nello specifico dei singoli interventi richiesti dagli utenti si può riscontrare una variegata casistica che prende un po' tutti gli aspetti del rapporto contrattuale tra Gestore ed utente: si va, infatti, da preventivi per nuovi allacci a chiusure e/o volture del contatore passando per perdite occulte, fatture non chiare, richieste di rateizzazioni, mancate risposte a reclami avanzati, letture non fatte, fatture mai arrivate o arrivate con un lungo periodo di consumo, applicazione di agevolazioni tariffarie.

Su quest'ultimo punto è da sottolineare un aspetto. È capitato spesso che gli utenti non fossero a conoscenza delle eventuali agevolazioni di cui potevano avere diritto; pertanto non avendo fatto le apposite domande o presentato le necessarie documentazioni, non è stato possibile applicare i vantaggi tariffari che, potenzialmente, spettavano.

Vista questa situazione, l'Ufficio si è fatto portatore di una maggior diffusione di queste informazioni mettendo a disposizione dell'utenza, sia sul proprio sito internet sia nella propria sede, gli appositi modelli per presentare le domande.

Si rileva, in generale, un ottimo rapporto con tutti i Gestori del Servizio idrico integrato e un elevata percentuale di risoluzione delle controversie presentate: in sostanza, con buona frequenza si riesce a trovare una soluzione che viene incontro alle esigenze dell'utente.

Attività delle Commissioni miste conciliative

Come sopra accennato e diversamente dagli anni precedenti, l'attività del Difensore civico si è concentrata anche in sede alle 3 Commissione miste conciliative operanti all'interno degli ex Ambiti territoriali n.1, 2 e 3. L'anno 2011 ha visto, infatti, nascere una terza Commissione mista Conciliativa operativa a partire da Giugno (Ato 1 Gestore Gaia spa).

Queste Commissioni sono tutte composte da 3 membri: il Difensore civico regionale (o un suo rappresentante) che svolge le funzioni di Presidente, un membro nominato dalle Associazioni dei Consumatori, un membro del Gestore.

La funzione è quella di far discutere ad un Organo terzo, composto per 2/3 da soggetti esterni al Gestore, le richieste avanzate dall'utente nei confronti dei Gestori e da quest'ultimi non accolte in prima battuta. In sostanza, per potersi rivolgere alla Commissione è necessario prima aver presentato un qualsiasi tipo di reclamo concernete il rapporto contrattuale con il Gestore, poi, in caso di mancata risposta o di risposta giudicata insoddisfacente è possibile esporre le proprie ragioni (anche personalmente mediante audizione diretta) alla Commissione.

Se la Commissione operante all'interno dell'Ato 3 ha una struttura più arbitrale che conciliativa (ovvero essa decide di accogliere o di rigettare l'istanza avanzata dall'utente vincolando direttamente il Gestore), le Commissioni operanti negli altri due

ambiti sono, più letteralmente, conciliative nel senso che non viene presa una decisione, ma viene formulata alle parti una proposta che tiene conto, da un lato, di quanto previsto dalla Carta e dal Regolamento del Servizio Idrico integrato (ovvero le norme settoriali da applicare in materia) e, dall'altro, dalle esigenze manifestate dalle parti e da un principio di equità. Se la proposta viene accettata dalle parti, il suo contenuto diventa vincolante e chiude la controversia.

Al di là delle casistiche particolari affrontate nei confronti dell'uno o dell'altro Gestore e dell'aspetto qualitativo (spesso le istanze vengono redatte da professionisti che assistono anche durante la discussione della pratica gli utenti) e quantitativo delle istanze esaminate, ciò che preme sottolineare è il dato comune emerso, in maniera inequivocabile, in tutte e tre le sedi: la Commissione mista fornisce risposte certe in tempi relativamente brevi, è soggetto terzo, imparziale ed autonomo rispetto al Gestore, non ha aggravi di spesa per l'utente, migliora il rapporto utente - gestore e ne accorcia le distanze.

A queste caratteristiche, per così dire, oggettive, si può poi aggiungere il grado di soddisfazione espresso dall'utenza testimoniato dall'accoglimento delle proposte avanzate che hanno eliminato il contenzioso precedentemente sorto.

Un cenno particolare merita l'aspetto della terzietà ed indipendenza della Commissione: la sua composizione, infatti, vede due dei tre componenti come soggetti esterni al Gestore (Difensore civico regionale e membro nominato dalle associazioni dei Consumatori); questo dato è significativo nel momento in cui le decisioni possono essere assunte anche a maggioranza: va da sé che il componente che rappresenta il Gestore può essere messo in minoranza dagli altri due. Ed in quest'ottica va letta la funzione di Presidenza attribuita al Difensore civico regionale che ha il delicato compito di mediare tra il membro nominato dal Gestore e quello nominato dalle Associazioni dei Consumatori garantendo terzietà ed indipendenza come nelle sue caratteristiche istituzionali.

Ed è proprio in forza dei risultati acquisiti e dei numeri presentati (nel 2011 sono state, appunto, 176 le pratiche esaminate, ma già da questa primo scorcio di 2012 i numeri sono destinati ad aumentare) che l'azione del Difensore civico regionale è tesa a sviluppare questo strumento di tutela anche in quei territori toscani che attualmente ne sono privi: se, infatti, un utente di Pisa o di Firenze può usufruire dello strumento conciliativo in maniera rapida e gratuita, altrettanto non si può dire per quello di Livorno o di Grosseto (ad oggi, infatti, le Province di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato, Firenze e una piccola parte di Arezzo e Siena sono coperte da questo servizio)

E questa azione può e deve trarre maggior forza anche in virtù della nuova legge regionale toscana di riforma del servizio idrico che vede il superamento delle singole zone di Ambito locale

e la creazione di un unico Ambito regionale gestito da una sola Autorità.

Se, infatti, il ruolo e la funzione della nuova Autorità è quello di fornire una programmazione e un controllo più omogeneo a livello regionale, questa azione non può non esplicitarsi anche in relazione agli strumenti di tutela posti a disposizione dell'utenza: ne dovrebbe, pertanto, conseguire l'estensione di questo strumento conciliativo anche in quei territori che oggi ne sono privi (a tal proposito preme ricordare che le Commissioni attualmente in funzione sono state istituite con apposito Regolamento emanato dalle ex Autorità di Ambito Territoriale Ottimale; da qui la competenza in capo alla nuova Autorità Idrica Toscana di uniformare ed estendere lo strumento di tutela).

2.8.2 *Energia Elettrica*

Nel corso dell'anno sono state presentate 51 istanze, corrispondenti al 11,68 % del Settore servizi pubblici.

Di queste 28 hanno avuto come soggetto interlocutore Enel Energia e 20 Enel Servizio Elettrico.

Nel corso dell'anno sono state chiuse 53 pratiche, di cui 29 con riferimento a quelle aperte nel corso dello stesso anno e 24 per quanto riguarda le pratiche aperte negli anni precedenti.

Da segnalare anche con riferimento a questo anno, la permanenza del problema della confusione generata negli utenti dalla liberalizzazione del mercato dell'energia con la conseguente entrata nel mercato di diversi nuovi operatori spesso piuttosto agguerriti ed azzardati nella scelta delle modalità con cui reperire la propria clientela nel mercato.

Molte delle istanze presentate testimoniano la permanenza di tale problema legato in particolar modo alla presenza di due diverse società Enel Servizio elettrico, che attua il servizio di maggior tutela, e Enel Energia che opera nel mercato libero, con nomi molto simili e loghi analoghi, anche se in misura assolutamente minore rispetto al passato. Ciò significa che gli interventi messi in atto dalle due Società e i richiami effettuati agli operatori se pur molto efficaci non sono stati però sufficienti ad eliminare totalmente il problema.

Frequenti i casi i cui gli istanti lamentano che dopo il passaggio al mercato libero le bollette e le relative fatturazioni sono aumentate. Con riferimento a questi casi, si deve ancora segnalare che mentre le questioni che vedono come referente Enel Energia e Enel servizio elettrico appaiono di facile e veloce soluzione grazie alla individuazione di specifici referenti e alla loro collaborazione, con riferimento alle questioni che vedono come referenti altre Società, che spesso non hanno uffici locali ma un'unica casella

postale cui riferirsi, la difficoltà di interazione si riflette sulla difficoltà di risolvere la questione.

2.8.3 *Telefonia*

Soddisfacente il bilancio relativo al settore della telefonia dal punto di vista della capacità di incidere sulla soluzione dei problemi.

Sostanzialmente invariate le problematiche. Come in passato, dunque, oggetto delle istanze in gran parte il ritardo nella riparazione della linea telefonica.

Molti utenti, grazie all'opera di mediazione del Difensore civico, ottengono in tempi brevi la corresponsione del previsto indennizzo per evenienze del genere.

A chi tale riconoscimento non ottiene viene suggerito il ricorso alla conciliazione e nel giro di 2/3 mesi raggiunge un risultato positivo.

Incrementato il numero delle conciliazioni svolte presso il Co.Re.Com. cui ha presenziato un funzionario del DC, in affiancamento al cliente o per sua delega. Si tratta spesso di utenti che risiedono in sedi lontane dal capoluogo e che altrimenti avrebbero rinunciato ad attivare la conciliazione, giacché si tratta di contenziosi che hanno a oggetto indennizzi nell'ordine di un centinaio di euro.

Segnalati ancora disservizi relativi al malfunzionamento - quando non all'assenza, pure in zone densamente popolate - della linea adsl, gli addebiti per servizi cessati o non richiesti, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso.

2.8.4 *Trasporti*

In termini generali si registra un diffuso malumore - pur in assenza di pratiche formalizzate - conseguente alla soppressione di molte corse nel trasporto su gomma. La cessazione forzosa della difesa civica da parte del Comune di Firenze ha fatto sì che dell'Ataf sia tornata a occuparsi il Difensore civico regionale. Osservazioni sono state presentate anche sul fronte delle modalità di comunicazione e dei rapporti delle Aziende con l'utenza.

Onde sgombrare il campo dalle perplessità ingenerate dalle segnalazioni, nel corso dell'anno è stato deciso di controllare la situazione direttamente sugli autobus e alle fermate, intervistando i passeggeri. Si è così accertato che l'autobus, utilizzato giornalmente dalla maggior parte delle persone contattate, giunge a destinazione, nella maggioranza dei casi, in un tempo superiore a quello previsto. Pure eccessive sono giudicate le attese alla

fermata. A questo proposito illuminante l'opinione di chi utilizza, oltre il bus, la tramvia. Con riferimento a quest'ultima pressoché unanime l'espressione mi ha cambiato la vita. In tanti si sentono poco sicuri sulle vetture, alcuni precisando per niente, facendo riferimento agli scippi e alle molestie subite, rimpiangendo il bigliettaio a bordo, considerato un efficace deterrente, mentre la stragrande maggioranza si dice soddisfatta del comportamento di controllori e autisti.

È emerso pure che la Carta Agile è perfettibile e che, se restituita al mittente per malfunzionamento, non sempre da luogo a rimborso.

Una segnalazione ha evidenziato la difficoltà per chi è disabile o anziano, a salire sui nuovi autobus, data l'assenza del sostegno centrale, di cui sono sprovvisti.

La mancanza di un appiglio sicuro rende problematico l'accesso, in alcune occasioni addirittura impedendolo, come nel caso della madre ultraottantenne di un utente, per la quale rinnovamento e modernità non si coniugano con una migliore fruizione del servizio. Secondo costoro, l'autonomia e l'indipendenza di cui parla la Legge 104/92, sono parole vuote di significato. È stato risposto da Ataf che quelle nuove sono vetture rispondenti ai più moderni standard europei.

Evento neve del 17/12/2010

Com'è noto, alla fine dello scorso anno erano state annunciate procedure tese a indennizzare gli utenti dei disagi subiti.

Una residente a Firenze ha segnalato di avere ottenuto con difficoltà e parzialmente il risarcimento del danno subito a causa di sinistro, nella fattispecie i rami di un albero caduti sulla propria vettura.

Da Scandicci, analoga istanza, il risarcimento veniva negato.

In un primo momento il Comune definiva la nevicata abbondante evento eccezionale, e come tale esimente da responsabilità.

Il Difensore civico replicava alla luce dell'atteggiamento tenuto dal Comune di Firenze ("Chi ha subito un danno per la vicenda degli alberi caduti sarà risarcito nel più breve tempo possibile", aveva dichiarato il Sindaco), e con argomentazioni fondate su precedenti giurisprudenziali, trovando accoglimento l'integrale corresponsione del risarcimento, come da fattura del carrozziere.

Trasporti su rotaia

Continuano a pervenire, sostanzialmente immutate, lamentele riguardanti le inefficienze del trasporto ferroviario regionale. In riferimento ai ritardi, l'intervento del Difensore civico è diretto all'individuazione di una soluzione alternativa al ricorso giurisdizionale, che purtroppo in molti casi appare come la strada più efficace per ottenere un ristoro del danno subito.

I pendolari chiedono che senso abbia l'Alta Velocità se la loro esperienza quotidiana è fatta di carrozze sporche e di ingresso al lavoro in ritardo.

Occorre tutelare e risarcire gli utenti e a tal fine, nei mesi scorsi è stata inviata una lettera al Presidente della Regione Toscana e all'Assessore ai trasporti per sollecitare risposte concrete.

Altro capitolo. Richiesti chiarimenti, su sollecitazione di molti utenti del servizio ferroviario, riunitisi in comitato, concernente la tratta Borgo San Lorenzo-Firenze, nello specifico la mancata attuazione di quanto previsto all'Allegato n. 11 del Contratto di servizio per il trasporto pubblico ferroviario regionale siglato nel 2009 tra Regione Toscana e Trenitalia, nella parte in cui si conviene sull'opportunità di estendere l'indennizzo qualora l'indice di riferimento di una linea superi il valore di 4.2, ai possessori dell'abbonamento Pegaso.

Il Difensore civico ha richiamato l'attenzione sul fatto che il sito di Trenitalia escluda dalla suddetta compensazione i titolari di abbonamenti integrati quale appunto è Pegaso, in contrasto con ciò che al predetto Allegato è convenuto.

2.8.5 Servizio postale

Le segnalazioni ricevute hanno evidenziato soprattutto due problemi: le lunghe attese agli sportelli e l'assenza generalizzata di servizi igienici negli uffici postali.

Il secondo problema è aggravato dal primo, specie per gli utenti in età avanzata.

In proposito il DC è intervenuto, anche d'ufficio nei casi di notizie apprese dalla stampa, per richiamare l'attenzione di Poste Italiane sulla necessità di ovviare a essi.

A seguito di un episodio che ha visto un'utente derubata addirittura allo sportello di un ufficio postale, sono pervenuti 17 fax che richiedono un servizio di vigilanza adeguato. Poste Italiane è stata informata dell'iniziativa.

Alcuni cittadini di Firenze, in Costa San Giorgio, hanno criticato le modalità che regolano la distribuzione della corrispondenza non consegnata ai residenti.

Il Difensore civico ha sollecitato Poste Italiane a individuare dei correttivi, per sollevarli dal ritiro presso l'ufficio postale Campo

Marte di via del Mezzetta. Se alla base di questa scelta vi è un criterio di ottimizzazione delle procedure e di razionalizzazione dei costi, non è del tutto giustificabile e si traduce in un disservizio.

È stato chiesto di andare incontro alle esigenze degli utenti, costretti ad affrontare il traffico cittadino, aggravandolo, quando ben potrebbero con minor dispendio di tempo e di mezzi recarsi a ritirare la posta in evasa, secondo la logica dell'ufficio più prossimo alla propria abitazione, o quanto meno, in zona, suggerendo quello più vicino di Piazza Davanzati.

A queste difficoltà si aggiungono le perplessità di quanti sostengono che pur presenti nelle loro abitazioni, hanno trovato l'avviso di giacenza, senza dunque che il postino abbia prima suonato il campanello. Ricevute segnalazioni di chi trova con frequenza la corrispondenza all'esterno della propria cassetta postale o che fuoriesce parzialmente, comportando il deterioramento e persino la sottrazione di essa.

A tale riguardo è stato chiesto di richiamare gli addetti al recapito a un più corretto espletamento dei propri compiti.

Di vario genere le altre istanze raccolte.

Lamentata ad esempio, da parte di persona anziana con difficoltà motorie, l'assenza di un appoggio, costituito da un cordone o da un passamano, sulle scale all'ingresso degli uffici postali di via Pellicceria.

Reciprocamente proficuo e collaborativo il rapporto instauratosi con la sede regionale di Firenze di Poste Italiane.

2.8.6 Gas

Sono state aperte 27 pratiche di cui 13 per Toscana energia clienti e 9 per Enel gas e le rimanenti di altri Gestori (Italcogim, GDF Suez, Edison, Toscogas)

In questo settore non si riscontrano particolari criticità se non una qualche difficoltà nell'avere contatti con alcuni Gestori, soprattutto con quelli che non hanno uffici locali ma solo un casella postale dove inviare i reclami. Anche per il 2011 si è confermato uno stretto rapporto di fattiva collaborazione con Enel gas in virtù del quale è possibile fornire risposte in tempi rapidi e certi.

Il mercato del gas ha avuto una vera e propria liberalizzazione con l'entrata di nuovi Gestori nel mercato libero dell'energia. Se, da un lato, questo fatto ha portato prezzi più concorrenziali, dall'altro, ha generato una vera e propria "caccia" al cliente mediante offerte promozionali la cui piena comprensione può risultare molto difficoltosa al di là dell'apparente vantaggio. Da qui diversi reclami degli utenti che non vedevano applicarsi quanto a loro promesso, oppure utenti che non venivano sganciati dal vecchio gestore per passare a quello nuovo, o, addirittura, utenti

che, senza il loro consenso, si vedevano passare da un gestore all'altro.

Caso limite è stato quello di un utente che aveva aderito a diverse campagne promozionali e, alla fine, non sapeva più chi era il suo Gestore effettivo e a chi doveva legittimamente pagare.

2.9 Pubblico impiego e previdenza

2.9.1 Pubblico impiego

Nel 2011 sono state aperte 52 pratiche in materia di impiego pubblico, o meglio in materia di lavoro ove il datore di lavoro è una pubblica amministrazione.

Tra queste, 9 pratiche hanno riguardato concorsi e graduatorie, a tempo determinato e indeterminato, ossia la fase della "genesi" del rapporto di lavoro. Accanto alle consuete segnalazioni relative a bandi di concorso e graduatorie, sono state sviluppate in particolare alcune questioni significative, di cui diremo in appresso, anche perché la soluzione di una di esse, ad oggi ancora in svolgimento, essendo afferente alle norme comunitarie e alla libera circolazione dei lavoratori, sarà significativa per casi che, in futuro, saranno sempre più numerosi.

Le restanti pratiche hanno riguardato le più svariate questioni inerenti lo svolgimento del rapporto di lavoro.

Riguardo a queste ultime, si è trattato di problematiche eterogenee, ma per lo più inerenti la applicazione dell'istituto della mobilità interna e tra enti, o riguardanti l'orario di lavoro. Tra queste, hanno comportato un notevole approfondimento giuridico le segnalazioni ricevute dalla difesa civica in riferimento alla modifica della disciplina del part-time ad opera del c.d. "Collegato Lavoro" alla legge finanziaria per il 2011. In attuazione della disciplina transitoria, la entrata in vigore della nuova normativa ha obbligato le PPAA non solo a modificare, per il futuro, le proprie norme in materia, ma anche a rinegoziare i part-time in atto e autorizzati prima della data del 25 giugno 2008 (data di entrata in vigore del DL112/2008, il cui articolo 73 aveva abolito l'automatismo della trasformazione del rapporto da tempo pieno a part-time, dovendo sempre la domanda essere valutata dalla PA). Dopo il "collegato lavoro" si è intervenuti a sostegno delle ragioni dei lavoratori che si sono rivolti alla difesa civica lamentando, di fatto, la modifica unilaterale del rapporto ad opera del datore di lavoro, una Azienda pubblica. Tuttavia, sulla base delle successive pronunce giurisprudenziali in materia (v. Tribunale di Firenze, sez. Lavoro, ord. dep. il 7/3/2011 n.653/2011 RG), si è dovuto infine

prendere atto che i provvedimenti di revisione del part-time non si pongono in contrasto coi doveri civilistici di correttezza e buona fede del datore di lavoro in qualità di contraente, ma piuttosto tali principi debbono sostenere nella eventuale revoca del part-time medesimo, nel senso che tale revoca deve essere considerata solo se necessaria per l'interesse pubblico, e non dettata dall'arbitrio datoriale.

Tra le questioni inerenti la instaurazione del rapporto di lavoro, significativa è stata la vicenda di una giovane medico specializzata in chirurgia generale e posizionata utilmente in una graduatoria per assunzioni a tempo determinato presso un'Azienda del SSN. L'interessata, ricevuto il telegramma di convocazione per la stipula del contratto, comunicò per vie brevi la propria volontà di accettare, e di trovarsi in gravidanza. In tale occasione, le fu detto che, dato il suo stato, avrebbe dovuto rifiutare la proposta. Invece, la dottoressa per scritto via telegramma e via e-mail, entro la data indicatale, espresse inequivocabilmente la propria volontà di accettare la proposta, dichiarando di trovarsi in stato di gravidanza, e indicando la data presunta del parto. La proposta di assunzione era avvenuta in esecuzione delibera con la quale la struttura aveva deciso l'assunzione a tempo determinato per 18 mesi n.2 dirigenti medici di chirurgia generale e di n. 2 dirigenti medici di anestesia e rianimazione. L'esponente, trascorsi numerosi giorni dalla propria accettazione, senza notizie da parte del datore di lavoro, aveva chiesto chiarimenti all'ufficio del personale, che rispose che la mancata formalizzazione del contratto di lavoro era stata causata da problemi amministrativi che non riguardavano tale ufficio.

L'interessata quindi sollecitò la stipula del contratto. Per tutta risposta, le veniva trasmessa copia di una delibera del Direttore Generale della struttura in questione, già esecutiva da alcuni giorni (ma successiva alla telefonata durante la quale l'interessata aveva comunicato il proprio stato di gravidanza) con la quale si disponeva "di differire l'assunzione a tempo determinato del Dirigente Medico di Chirurgia Generale disposta con delibera ... precisando che la decorrenza della stessa sarà individuata con successiva nota della Direzione Sanitaria aziendale nel momento in cui si realizzeranno le condizioni organizzative necessarie". Nella parte motiva, si leggeva che "allo stato attuale non sarebbe possibile utilizzare lo specialista chirurgo, stante la carenza di personale medico anestesista dovuta alla contemporanea assenza di n.4 unità per malattia e maternità". Con la medesima delibera, veniva assunto a tempo determinato un Dirigente Medico di Anestesia e Rianimazione. La esponente fece richiesta di accesso alla documentazione amministrativa, consistente negli atti attestanti le assenze – e le relative ragioni della stessa – degli anestesiisti. Dalla motivazione della delibera di differimento della propria assunzione , si intendeva infatti che erano le assenze degli

anestesisti medesimi che avevano di fatto impedito l'instaurazione del rapporto di lavoro. Era pertanto indispensabile all'interessata accedere alla documentazione relativa alle assenze degli anestesisti al fine di consentire alla medesima di esercitare il diritto di difesa in relazione alla mancata assunzione dell'incarico. L'interessata aveva infatti fondato motivo di ritenere che le assenze degli anestesisti si stessero protraendo da un periodo anteriore alla propria proposta di assunzione. Poichè era stata ugualmente chiamata, ciò evidentemente significava che il differimento sine die della stipula del contratto non era stato in realtà causato dalla assenza degli anestesisti ma, evidentemente, da altro motivo: in ipotesi, il proprio stato di gravidanza. Al momento in cui l'interessata si è rivolta alla difesa civica, non era ancora risuscita a ottenere al documentazione richiesta, essendo che, in risposta alla domanda sopra sintetizzata, la struttura la aveva chiamata a esercitare il diritto, ma in tal sede le era stato consegnato solo un documento riportante la relazione preliminare alla delibera di differimento della propria assunzione, che non aggiungeva nulla a ciò che era già a lei noto. L'occasione per la quale l'interessata è giunta alla difesa civica è stata data dalla richiesta del nostro intervento ex comma 4 art. 25 L241/90 a fronte della mancata soddisfazione del diritto di accesso della esponente. Abbiamo eseguito il riesame ai sensi della normativa, essendo palese l'interesse sotteso alla domanda di accesso della esponente. Nel contempo, furono indirizzate alla struttura una serie di osservazioni. Puntualizzammo infatti che, secondo il nostro parere, il contratto tra la esponente e la struttura si era perfezionato, a norma degli artt. 1326 e ss. del codice civile, nel momento in cui la struttura aveva ricevuto l'accettazione scritta conforme alla proposta, pure scritta, di assunzione, comunicata alla esponente. L'accordo delle parti era pertanto stato raggiunto sui punti essenziali del contratto, per il quale le mansioni del lavoratore e la sua retribuzione sono descritte dalla normativa e contrattazione collettiva di riferimento, di talchè la stesura del documento è unicamente una ulteriore "formalizzazione" di un contratto già concluso in base all'accordo delle parti, e per iscritto secondo il dettato dell'art. 2096 comma 1 del codice civile. Del resto, il contratto sarebbe comunque venuto in essere, essendo applicabile al caso in esame il principio della libertà di forma: infatti, la esponente aveva già svolto altro incarico nella medesima qualifica e disciplina presso latro presidio, e avendo superato il periodo di prova, poteva considerarsi esonerata dal medesimo, a norma dell'art. 14 CCNL Dirigenza medica di riferimento. Concludemmo chiedendo alla struttura di adempiere al contratto ormai in essere, consentendo all'interessata di prendere servizio. Ricordammo infine alla struttura che, in ogni caso, la lavoratrice in questione avrebbe potuto utilizzare, oltre al nostro istituto, anche tutti gli altri mezzi di tutela offerti dall'ordinamento, sia

contrattuali, che in qualità di lavoratrice madre, che antidiscriminatori. La struttura rispose al riesame, consentendo l'accesso alla documentazione sulle assenze degli anestesisti dei quali, in totale 4, 3 erano assenti da prima della proposta di assunzione dell'interessata, e 1 era effettivamente assente al momento della delibera, ma per pochi giorni. La struttura rispose anche alle nostre osservazioni, sostenendo che il contratto non poteva dirsi concluso e quindi contestando la nostra tesi sul punto, concludendo in buona sostanza che il differimento della assunzione non era discriminatorio ma si era avuto per motivi organizzativi. Abbiamo pertanto consigliato all'interessata di rivolgersi all'Autorità giudiziaria per aver soddisfazione. Tuttavia, l'interessata ci ha recentemente informato di essere stata assunta dalla struttura in questione a tempo indeterminato in qualità di Dirigente Medico spec. Chirurgia Generale.

Abbiamo sopra accennato che è ancora in svolgimento una questione per la quale ci è stato dato spunto dalla persona interessata, ma che concerne una questione di carattere generale di applicazione della normativa europea. Si tratta del caso – del quale abbiamo fatto menzione anche nel nostro secondo Notiziario diretto ai Consiglieri regionali - prospettatoci da un medico pediatria cittadina italiana (laureata, specializzata e abilitata in Italia) residente da vent'anni in Paese appartenente alla UE, la quale, avendo intenzione di fare rientro in Italia, aveva effettuato in tempo utile la domanda di inserimento nella graduatoria della Regione Toscana dei medici specialisti pediatri anno 2012, su bando pubblicato a cura della Regione medesima. Nella relativa Graduatoria regionale provvisoria, la esponente, che aveva esercitato per vent'anni, e che stava ancora esercitando, attività di medico pediatra in strutture pubbliche all'estero omologhe al nostro SSN, si è vista attribuire per l'attività svolta un punteggio di molto inferiore rispetto a quello che le sarebbe stato attribuito se avesse svolto nel medesimo periodo l'attività di specialista pediatra in Italia, talchè, se all'attività svolta all'estero (altro Paese UE) fosse stato attribuito il punteggio previsto per l'attività svolta in Italia, si sarebbe posizionata tra i primi. La attribuzione del punteggio, per ogni aspetto relativo alla valutazione delle domande al fine della formazione della graduatoria regionale, e in particolare per l'attribuzione del punteggio relativo ai titoli di servizio, era avvenuta in base all'Accordo Collettivo Nazionale Pediatria di Famiglia del 29/7/2009 (integrativo dell'ACN del 15/12/2005), stipulato ai sensi dell'art. 8 Dlgs502/1992, espressamente richiamato in epigrafe alla graduatoria provvisoria, che in sintesi attribuisce al servizio svolto all'estero circa un quinto di punteggio rispetto al servizio svolto in Italia. Abbiamo ritenuto che tale disparità di punteggio prevista dall'ACN contrasti coi principi generali del Trattato dell'Unione Europea (e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia), e che costituisca disparità di trattamento

a fronte di attività analoga, ponendo un limite al principio di libera circolazione in ambito UE dei lavoratori e servizi, e concreti – oltre che violazione del principio di egualanza sostanziale ex art. 3 Cost. -, caso di discriminazione indiretta, non essendo la disparità di trattamento giustificata su basi oggettive. E' da segnalare a tale proposito il principio scaturiente dalla sentenza della Corte di Giustizia UE del 26/12/2006 (causa C-371/2004), che ha stabilito che ai pubblici dipendenti che abbiano maturato una esperienza professionale nei paesi UE in attività analoga a quella svolta attualmente, la stessa è riconosciuta ai fini giuridici ed economici. Del resto, l'art. 3 della Direttiva 36/CE/2005, stabilisce la garanzia, a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro, di accedere alla stessa professione e di esercitarla in altro Stato membro con gli stessi diritti dei cittadini di quest'ultimo, che può porre condizioni non discriminatorie, che debbono essere rispettate solo se obiettivamente giustificate e proporzionate. L'interessata ha chiesto a questa difesa civica di assistere nella redazione della propria istanza di riesame. Nel contempo, la Difesa civica ha chiesto alla Commissione Europea di esprimersi sulla questione, pregiudiziale alla formazione della graduatoria definitiva e agli aggiornamenti annuali della medesima, della diffidenza o meno al diritto dell'Unione della disparità di punteggio a seconda che il medesimo servizio sia svolto in Italia o in altro Paese UE, essendo che, qualora la Commissione Europea si esprima nel senso auspicato, tale parere determinerebbe una diversa, e più favorevole, valutazione del servizio svolto all'estero, con conseguente modifica della posizione in graduatoria e considerevole avanzamento della esponente, se non per l'anno di riferimento, quantomeno per l'anno successivo. Il parere della Commissione Europea è atteso per il 30 aprile p.v, verrà comunicato al Consiglio regionale e al competente assessorato della Giunta, affinché, qualora la Commissione si esprima per la contrarietà, sul punto, del diritto interno al diritto dell'Unione, l'oggetto sia trattato in sede di conferenza Stato-Regioni, per una proposta di modifica della disciplina di riferimento nell'adeguamento del diritto interno alle norme comunitarie.

2.9.2 Previdenza

Per quanto riguarda le problematiche previdenziali le istanze presentate nel corso del 2011 sono state 94, con richieste di intervento su problemi relativi a solleciti per la definizione delle pratiche avviate da molto tempo, per la correzione di errori nel computo dell'anzianità di servizio o nei conteggi, domande di ricongiunzione mai evase dall'Istituto previdenziale, che il cittadino scopre non essere in regola soltanto al momento di andare in pensione, con conseguente perdita di diritti altrimenti esigibili.

Non ultimo, i contatti con l'istituto previdenziale, spesso molto difficoltosi per il cittadino e comunque spesso oscuri nell'interpretazione delle risposte. Altra richiesta di intervento frequente è dovuta all'inaspettata richiesta di somme, anche importanti, indebitamente percepite per motivi reddituali, la cui restituzione è chiaramente normata dall'art. 13 della L. 412/91 che ne prevede la ripetizione, in caso di mancanza di atti interruttivi formali da parte dell'Istituto, entro l'anno solare successivo all'evento che ha fatto sorgere la posizione debitoria.

In questo ambito l'intervento del difensore civico ottiene quasi sempre risultati positivi.

A titolo esemplificativo si ricorda l'istanza di un cittadino residente a Pistoia, lavoratore presso una ditta privata, convivente con una signora residente a Firenze disoccupata. Tre anni fa in seguito alla nascita di un bimbo, inizia a percepire gli assegni familiari, che trova nella busta paga, senza aver inoltrato la preventiva richiesta di autorizzazione all'Inps. Dopo tre anni l'Inps riscontra la mancanza dell'autorizzazione; ciò comporta che l'erogazione dell'assegno venga immediatamente bloccata e chiesta, da parte del datore di lavoro, la restituzione di quanto percepito. All'Inps il cittadino non riesce ad avere informazioni chiare in merito, mentre il datore di lavoro insiste nel pretendere la restituzione di quanto, secondo lui, percepito indebitamente, e il lavoratore non sa più come fare ad uscirne per non sborsare una somma importante e per continuare a percepire gli assegni per il suo bimbo. Si rivolge al Difensore civico che prende in carico la sua situazione chiedendo una verifica all'Inps sulla posizione esistente. Viene confermato l'errore ad opera del datore di lavoro, che non aveva informato il lavoratore della modalità corretta per ottenere gli assegni familiari. Fortunatamente, poiché il termine prescrizionale per la richiesta degli assegni familiari è di cinque anni, il Difensore civico ha potuto aiutare l'istante a recuperare il proprio diritto, informandolo del corretto percorso procedurale ed aiutandolo nella compilazione del modulo di richiesta che, avendo il bimbo tre anni, poteva ancora inoltrare dopo averlo reperito sul sito Inps, con allegata una liberatoria da parte della madre che dichiarava di non aver riscosso, per lo stesso periodo, gli assegni familiari per il figlio, regolarizzando così la propria posizione.

2.10 Tributi

2.10.1 *Tributi regionali*

Le pratiche aperte in materia di tributi regionali sono state 225, di cui 210 per le tasse automobilistiche e 15 per i Contributi

di bonifica richieste dai vari Enti che in virtù della L.R. 34/94 gestiscono l'attività di bonifica

Tassa automobilistica regionale

Nell'attività che l'Ufficio svolge di Garante del Contribuente regionale (L.R. 31/05), la casistica più ricorrente è, senza dubbio, quella del pagamento della tassa automobilistica.

Ebbene, anche per il 2011 è possibile confermare il dato maturato a partire dall'anno 2009 quando è stata introdotta in calce agli avvisi bonari di pagamento l'informativa di potersi rivolgere al Garante del contribuente se la risposta fornita dagli uffici competenti non fosse ritenuta soddisfacente o poco chiara.: come sopra detto le pratiche formalmente aperte sono state 210 a fronte del numero esiguo esistente prima del 2009 (una ventina all'anno).

Oltre al dato dei fascicoli formalmente aperti, si conferma anche tutta l'attività di consulenza tecnica fatta a favore di quei contribuenti che telefonano o si recano di persona presso l'Ufficio.

Questo tipo di attività, che non traspare nelle statistiche ufficiali, è sicuramente pari se non addirittura superiore in termini di quantità al numero di pratiche che viene, di fatto, aperto. Capita anche, con una certa frequenza, che arrivano documenti assolutamente incompleti o incomprensibili: compito dell'ufficio, in questi casi, è quello di valutarli comunque e di cercare sempre o di chiedere all'utente documentazione integrativa laddove necessaria o di reperirla presso la PA. Naturalmente ci sono anche una serie di casi in cui non è possibile fare né l'una né l'altra cosa e l'istanza viene abbandonata.

Da rilevare lo stretto rapporto di collaborazione presente tra l'Ufficio della Difesa civica regionale e l'apposito Settore tributi della Giunta che permette di risolvere in via bonaria e rapida tantissime questioni sottoposte e soprattutto riesce a far avere al contribuente un documento certo che chiude ed annulla il precedente avviso di pagamento mettendolo al riparo da sorprese future.

Tra le istanze giunte dai contribuenti ve ne sono state numerose inerenti la non precisa o addirittura errata consulenza a seguito della quale è stato emesso formale avviso di pagamento da parte della Regione.

Il riferimento è, da un lato, a tutti quei contribuenti che in virtù dell'art. 1 ter, lett.a, della L.R. 52/06 pensavano di aver diritto all'esenzione per la propria auto e che, invece, non avevano; dall'altro a quei contribuenti che pensavano di aver pagato correttamente e che, invece, si sono visti recapitare, a vario titolo, gli avvisi bonari di pagamento

Il primo caso fa riferimento all'esenzione per il primo anno e i cinque successivi ".... per i veicoli nuovi di potenza non superiore a 100 chilowatt (KW) a doppia alimentazione a

benzina/GPL o a benzina/metano, appartenenti alle categorie internazionali M1 e N1, immatricolati per la prima volta dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009”.

Ebbene, mentre il contribuente pensava di aver comprato una macchina nuova bifuel con le caratteristiche sopra rilevate e quindi di non dover pagare il bollo, la situazione era ben diversa in quanto la macchina nasceva dalla fabbrica alimentata soltanto a benzina. Su di essa, poi, veniva installato un sistema di doppia alimentazione a gpl che veniva collaudato soltanto dopo l'immatricolazione del veicolo. E qui sta il problema: la legge regionale ammette l'esenzione se le macchine vengono immatricolate “per la prima volta” già come bifuel non ammettendo una prima immatricolazione a benzina e poi una successiva bifuel. Casomai, per avere diritto all'esenzione il collaudo dell'impianto gpl successivamente installato doveva essere fatto prima della immatricolazione della macchina e non dopo.

La richiesta di pagamento avanzata risulta pertanto legittima con l'ulteriore aggravante che poiché l'avviso bonario giunge dopo due anni dal manifestarsi dell'evento (la prescrizione della tassa è triennale) il mancato pagamento è stato reiterato anche per l'anno successivo. Da aggiungere anche la sanzione stabilita dalla legge che, se il ritardo nel sanare la propria posizione supera l'anno, consiste nel 30% dell'importo della tassa.

Il secondo caso fa invece riferimento a diversi utenti che hanno in mano una ricevuta rilasciata dai vari soggetti preposti alla riscossione del tributo che però non li libera dall'eventuale errore nell'esecuzione del pagamento.

La fattispecie che più interessa è quando il contribuente chiede assistenza e consulenza agli Uffici ACI ed effettua, presso questi ultimi, il pagamento. Il maggior interesse è dato dal fatto che l'Aci è titolare di un rapporto contrattuale con la Regione Toscana per conto della quale svolge, dietro corrispettivo economico, una serie di servizi tra cui anche quello della materiale riscossione del tributo oltre che di assistenza e consulenza.

In sostanza un contribuente va presso un Ufficio Aci a pagare il bollo; ottiene una ricevuta su cui c'è anche il logo della Regione Toscana ma quel pagamento contiene un errore nel periodo tributario indicato. Da qui l'invio di un nuovo avviso di pagamento.

La posizione del Garante è stata quella di sottolineare che se è vero che il bollo viene pagato in regime di autoliquidazione dal contribuente, è, altresì, vero che lo stesso contribuente si è recato a pagare presso un Ufficio che è preposto dall'Ente impositore a fare attività di assistenza e consulenza. Da qui la sua assoluta e totale buona fede, nonché la tutela dell'affidamento proprio per essersi recato da soggetto qualificato e specializzato.

Le risposte ottenute dai vari Uffici Aci interpellati sono state abbastanza variegate: mentre in alcune Province gli Uffici hanno

manifestato una maggior propensione nell'accogliere le richieste avanzate giungendo in alcuni casi a anche a rifondere, come richiesto, il danno fatto al contribuente (si riconosceva l'errore e si erogava a favore del contribuente una somma o pari a quella richiesta nell'avviso bonario oppure tesa a coprire la parte relativa alla sanzione), in altre si è manifestata una chiusura totale in forza del mero principio dell'autoliquidazione.

E proprio in virtù di questa diversità di posizione, l'Ufficio ha chiesto all'apposito Settore regionale di prendere una posizione al riguardo ponendo il seguente quesito di fondo: pur non essendoci dubbio che l'avviso di pagamento richiesto dagli Uffici regionali al contribuente risulta legittimo, è opportuno, da parte dell'Ente regionale, scaricare ogni tipo di responsabilità nei confronti del solo contribuente che deve soltanto ripagare oppure appare necessario trovare delle soluzioni alternative che mettano il contribuente al riparo per lo meno da fatti e situazione che non dipendono assolutamente dalla sua volontà ma che è costretto soltanto a subire?

Contributi di bonifica

Le problematiche sollevate sono abbastanza cicliche e ricorrenti e vertono soprattutto sull'esistenza del beneficio che l'immobile trarrebbe dalle opere di bonifica eseguite, dalla scarsa conoscenza e visibilità dell'Ente impositore, dalla poca informativa che gli avvisi di pagamento mandati avrebbero, dalle diverse modalità operative circa la riscossione del contributo.

Si riscontra una certa difficoltà a fornire risposte certe e puntuali anche perché, spesso, le istanze arrivano sull'onda di una sentenza di una singola Commissione tributaria provinciale che ha accolto alcuni ricorsi e, magari, un'altra Commissione tributaria (o la regionale o, meglio ancora, la Corte di Cassazione) ne ha rigettato uno uguale. Si cita l'esempio avvenuto per centinaia di cittadini della provincia di Massa Carrara che si sono visti accogliere il ricorso in primo grado dalla Commissione provinciale per poi vederlo riformato a livello di Commissione regionale.

Se gli andamenti altalenanti della giurisprudenza sono tipici, bisogna rilevare come, in questa specifica materia, essi si manifestano con maggiore frequenza ed intensità. Da qui la difficoltà a fornire una consulenza corretta ed aggiornata.

In ogni caso ciò che l'Ufficio ha cercato di sottolineare è stata la disomogeneità di modalità operative attuate dai Consorzi di Bonifica o dalle Comunità Montane su identiche situazioni. Gli stessi avvisi bonari che vengono recapitati ai contribuenti dei vari comprensori non contengono le medesime informazioni, né sono chiari allo stesso modo nel motivare la fondatezza del tributo. Si ricorda, infatti, che tali atti hanno natura tributaria e sono sottoposti alle disposizioni di cui alla L.212/00 (Statuto dei diritti

del contribuente) che prevede espressamente la motivazione in fatto e in diritto della pretesa tributaria.

Stesso discorso anche per quanto riguarda l'invio del medesimo avviso: in alcuni casi l'Ente impositore ha deciso di inviare direttamente la cartella di pagamento con ulteriori spese a carico del contribuente al posto dell'avviso bonario.

L'auspicio e la finalità cui l'Ufficio tende è quello di arrivare ad avere degli indirizzi omogenei di fondo a cui tutti i singoli Enti che si occupano di bonifica si devono attenere. Sotto questo punto di vista, da incontri avuti con alcuni singoli Consorzi, si è appreso dell'esistenza di un progetto regionale teso all'emanazione di alcune linee guida generali.

E' stato avviato anche un interessante confronto con l'URBAT che ha permesso di sollevare, a livello regionale, le criticità sopra descritte.

E proprio in tale contesto emerge il duplice ruolo che può e deve avere il Difensore civico in questo ambito: da un lato suggerire e verificare l'esistenza di condizioni minime applicate da tutti gli Enti impositori in base alle linee guida stabilite; dall'altro poter fornire, proprio alla luce di parametri più certi e definiti, una consulenza più approfondita e mirata ai cittadini tenuto soprattutto conto che proprio l'aspetto informativo nei confronti della contribuenza rappresenta uno dei punti di maggiore criticità di tutto il sistema della bonifica.

2.10.2 Tributi locali

A livello di tributi locali sono state aperte n. 27 pratiche di cui 6 per ICI, 8 per TARSU, 9 per TIA e 4 per TOSAP.

Al di là della annosa questione relativa alla natura giuridica della TIA con il conseguente problema della restituzione dell'IVA versata (la questione è tornata di attualità proprio con la recente sentenza della Corte di Cassazione del 9 marzo 2012), la fattispecie più rilevante è stata quella che ha visto richiedere da parte di vari Comuni il pagamento dell'ICI a coloro che, pur avendo la residenza nell'immobile dichiarato come abitazione principale, non dimoravano nello stesso insieme ai propri familiari.

Da sottolineare che questa attività di accertamento dei Comuni si è attivata a seguito di un pronunciamento della Suprema Corte che nel Giugno del 2010 (n.14389 del 10 giugno 2010) aveva riformato una sentenza della Commissione tributaria regionale del Trentino Alto Adige.

La Corte di Cassazione ha, infatti, chiarito che non ha diritto all'agevolazione dell'ICI sulla prima casa il contribuente che dimora in una abitazione mentre moglie e figlio dimorano in un'altra. Deve interpretarsi, pertanto, in maniera rigorosa il disposto di cui all'art.8 secondo comma, ultimo capoverso, del D.lgs 504/92

secondo cui "per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale e i suoi familiari dimorano abitualmente"

Per essere considerata abitazione principale e averne i relativi benefici, nell'immobile devono dimorare abitualmente sia il contribuente sia i suoi familiari.

2.10.3 Canone di abbonamento Rai

Aperte alcune pratiche relative alla richiesta di pagamento doppio dell'abbonamento da parte della Rai e dell'Agenzia delle Entrate.

Secondo una giurisprudenza costante, il canone non viene esteso ad ogni componente del nucleo familiare, anche se si è in possesso di più televisori in diverse abitazioni. Trova applicazione, in tali casi, la normativa dettata dalla Legge 223/90.

È stato chiesto perciò di annullare la richiesta di pagamento nei casi di questo genere. Difficile anche per il DC ottenere dall'Agenzia delle Entrate riscontri in tempi rapidi. In un caso, perdurando assenza di risposta a fronte dei solleciti inviati, è stata segnalata l'inerzia riscontrata al Garante del Contribuente, non ritenendo corretto trascorrano sei mesi in assenza di risposta a una questione oltretutto banale (riguardava un mancato rimborso di canoni non dovuti).

Pervenute richieste di informazioni circa l'obbligo di pagamento del canone Rai. Alcuni cittadini ricevono intimazioni di pagamento senza peraltro detenere, secondo quanto affermano, un televisore. In realtà tali comunicazioni si configurano come diffide, che devono tradursi in un'ingiunzione di pagamento vera e propria emessa dall'Ufficio del Registro, previa redazione di un verbale di accertamento.

Esse, infatti, se non sono notificate da un pubblico ufficiale o tramite raccomandata con ricevuta di ritorno, sono tecnicamente assimilabili a moduli di tentata vendita. Preme evidenziare che il possesso di apparecchi atti alla ricezione delle onde uhf o vhf (quindi anche personal computer con schede tv) obbliga al pagamento del canone (che in realtà è una tassa di possesso e non un vero e proprio abbonamento). Per accettare ciò, la Guardia di Finanza, che non ha un potere specifico di accesso domiciliare, può intervenire solo in presenza di un mandato oppure nel caso in cui il contribuente chieda il suggellamento dell'apparecchio televisivo. Pare oltretutto non corretto il riferimento a presunte violazioni tributarie e a sanzioni, che possono essere irrogate solo a seguito di accertamento positivo da parte dell'amministrazione finanziaria, non preliminarmente effettuato.

Segnalati alcuni casi di mancata o cattiva ricezione dei programmi Rai nonostante la recente digitalizzazione. Suggerito in

questi casi di concordare con la Rai un indennizzo per il disservizio sofferto.

Da registrare infine la maggior frequenza delle richieste di ricevere fac-simili del modulo con cui correttamente effettuare disdetta all'abbonamento alla televisione.

2.11 Sanzioni amministrative

Anche nel 2011 tante le richieste di intervento al Difensore civico regionale da parte di cittadini multati per infrazioni al Codice della Strada, che hanno effettuato pagamenti inferiori al dovuto di pochi euro, cioè a dire il costo della raccomandata che avvisa della giacenza. La qual cosa non sempre è bene evidenziata sul verbale, cui talvolta è allegato un fuorviante bollettino precompilato, indicante la cifra priva del costo accessorio. Giova ripeterlo e soprattutto occorre venga fatto qualcosa. Se è pur vero che il pagamento in misura inferiore non ha valore ai fini dell'estinzione dell'obbligazione, ai sensi dell'art. 203 del Regolamento del CdS e che l'art. 389 del Regolamento di esecuzione del CdS prevede che nei casi di pagamento parziale la somma da iscrivere a ruolo sia pari alla differenza tra quella dovuta e l'acconto fornito, alcune considerazioni si impongono al riguardo.

Non può, infatti, non suscitare perplessità l'applicazione di una disposizione che sanziona chi abbia errato in buona fede nell'esatta determinazione dell'importo. La disattenzione produce effetti sproporzionati nella sfera economica del singolo cittadino. Le proporzioni tra il pagato e il dovuto sono talmente macroscopiche che dovrebbero indurre a una opportuna riflessione sugli effetti aberranti cui può pervenire l'applicazione concreta delle leggi quando non sia sorretta da adeguata ragionevolezza. Parrebbe opportuno, in alcuni casi, fosse annullato il provvedimento contestato. Questa soluzione risulta avvalorata, oltre che da un generale richiamo alle norme costituzionali, dai principi generali dell'ordinamento giuridico, tra i quali si collocano quelli consacrati dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Laddove si sia in presenza di una differenza minima tra versato e dovuto e questa differenza sia ascrivibile ad un errore in buona fede dell'interessato, dovrebbe essere configurabile un pagamento a posteriori della differenza non versata, maggiorata degli interessi legali, per tradurre in concreto i criteri enunciati, secondo un giusto temperamento tra le esigenze di giustizia, che scaturiscono dalla rigorosa applicazione della legge, e la garanzia dei diritti che coincidono con le aspettative dei cittadini nei confronti di un'amministrazione moderna e trasparente.

Diversamente, i cittadini avvertono di essere tartassati.

Anche nel 2011 numerose le richieste di informazioni riguardanti le infrazioni commesse per eccesso di velocità rilevate

dalle postazioni con apparecchiatura Autovelox e altrettanto numerose le persone che si sono rivolte all'ufficio del Difensore civico per chiedere che fosse redatto un ricorso al Giudice di Pace o al Prefetto.

Tralasciando di entrare nel merito delle argomentazioni prodotte in tali sedi, è significativo che molti istanti qualifichino le modalità sanzionatorie vessatorie, giudicando i tratti di strada nei quali vengono collocati gli autovelox trappole e come un mezzo per far cassa, secondo le espressioni invalse nel linguaggio comune. Non sempre ciò è vero, non mancano però casi eclatanti che prestano il fianco a certe argomentazioni e che inducono purtroppo a non considerare gli autovelox come aventi funzione dissuasoria e preventiva.

Tra le altre segnalazioni, una ha riguardato la modalità d'accesso all'Ospedale di Santa Maria Nuova a Firenze e la relativa procedura congegnata per far sì che chi raggiunga la struttura sanitaria con mezzi propri, utilizzando il varco di Via Alfieri, non sia multato. A un paziente transitato dal suddetto varco, che pur aveva compilato l'apposito modulo predisposto per l'invio alla Direzione Mobilità del Comune di Firenze, è stata invece notificata contravvenzione.

A fronte di errori procedurali del genere, non tutte le p.a. si avvalgono della facoltà di agire in autotutela annullando il verbale, potendosi così verificare una non uniformità di comportamento rispetto a fattispecie simili verificatesi in luoghi o tempi diversi, ciò comportando necessariamente il ricorso al Giudice di pace o al Prefetto.

In crescita esponenziale il numero di persone che ha sollecitato un intervento del Difensore civico presso Equitalia al fine di chiedere una rateizzazione.

L'ottenimento di dilazioni di pagamento, le maggiori possibili, in molti casi è condizione essenziale per far quadrare il bilancio.

Un cittadino di Firenze ha lamentato la rimozione, da parte di Quadrifoglio, della propria bicicletta, nonostante fosse in buone condizioni, secondo cui invece di relitto si sarebbe trattato. Stabilire la verità è però arduo, dal momento che della bici si sono perse le tracce.

2.12 Diritto di accesso - privacy

Nel 2011, sono state aperte circa 75 pratiche in tema di diritto di accesso, la maggioranza delle quali (46) ha comportato la messa in atto della procedura ex comma 4 art. 25 L241/90, ove è stato da noi chiesto il riesame del silenzio rigetto, o dell'emanato provvedimento di diniego espresso totale o parziale, o di differimento dell'accesso. In ogni caso, prima della effettuazione

del riesame, è sempre da noi doverosamente svolta la valutazione sulla legittimità del provvedimento limitativo del diritto di accesso, adottato dalla PA a fronte dell'istanza di accesso agli atti. Le fonti alle quali attingiamo per istruire le questioni sono, oltre ovviamente alle norme, i repertori delle decisioni della Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e la giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi Regionali e delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato. Questa funzione istituzionale della difesa civica è, contrariamente alla maggior parte delle altre, regolamentata dal punto di vista procedurale, in particolare per la previsione di termini perentori, entro i quali chiedere l'intervento dell'ufficio a fronte della emanazione del provvedimento limitativo dell'accesso, per l'ufficio provvedere in riferimento all'istanza, e per la PA, o il gestore di servizi pubblici, rispondere all'intervento della difesa civica. Il puntuale rispetto dei termini è indispensabile anche alla luce della circostanza che la legge, com'è noto, prevede la sospensione (fino alla comunicazione dell'esito dell'istanza al difensore civico) del termine per ricorrere al giudice amministrativo nel caso che l'interessato, in alternativa, preferisca chiedere subito la tutela "giustiziale" della difesa civica.

Riteniamo sempre doveroso l'intervento in caso di silenzio rigetto, illegittimo in re ipsa perché in contrasto con art. 3 L241/90 (obbligo di motivazione), nonché con l'obbligo, fatto palese dall'art. 2 della legge medesima, di concludere il procedimento che seguia obbligatoriamente a una istanza con provvedimento espresso. In 7 casi, la segnalazione circa la mancata risposta della PA è pervenuta da Consiglieri comunali, titolari del diritto di accesso agli atti e informazioni "speciale" ex TUEELL nei confronti della PA di appartenenza.

Anche nel corso del 2011 si sono verificati casi di richiesta di intervento nei confronti di provvedimenti limitativi dell'accesso emessi da organi periferici dello Stato, per le quali non si è semplicemente declinata la competenza, ma si è assistito l'interessato (con sua domiciliazione presso la difesa civica ai fini della procedura) nella redazione del ricorso alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi, la quale, come si ricorderà, in tali casi è competente ex comma 4 art. 25 L241/90, novellato in tale senso dalla L15/2005, a svolgere la procedura medesima.

In tema di estensione del diritto di accesso in caso di confligenza col diritto alla riservatezza dei terzi, si pone ancora oggi la questione della sussistenza o meno del diritto di accesso per conoscere il nome di un autore di un esposto inviato alla PA. Sul punto, infatti, si rinvengono sentenze di orientamento opposto. In estrema sintesi, le pronunce contrarie sostengono che per il destinatario del provvedimento finale non sia necessario conoscere l'autore dell'esposto per difendere i propri interessi giuridici, a meno che non siano esibite particolari esigenze, da verificare in

concreto. Di fronte al diritto alla riservatezza del terzo, la pretesa di conoscere l'autore dell'esposto acquista un connotato ritorsivo che l'ordinamento non può tutelare. Per contro, le pronunce favorevoli affermano che il nome dell'autore di un esposto non rientra tra i dati sensibili o supersensibili di cui all'art. 60 del Codice Privacy e art. 24 L241/90. Inoltre, l'esposto non è un fatto circoscritto tra il solo autore e la PA, ma incide anche sui denunciati, quando dall'esposto è scaturita la emanazione di un provvedimento, e ancor di più quando a seguito dell'accertamento seguente all'esposto non si sia rilevato niente di illegittimo/irregolare. Occorre ricordare che l'accesso è strettamente legato ai principi di trasparenza, del diritto di difesa e della dialettica democratica, ispiratori della L241/90. Inoltre, la intolleranza verso le denunce segrete e/o anonime è espressa pienamente dal nostro ordinamento dall'art. 111 Cost., che rende elemento essenziale del giusto processo il diritto dell'accusato di sentire le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, il che presuppone il diritto di conoscere il nome di tali persone. Si deve segnalare che le PA ad oggi tendono a respingere le domande di accesso alle generalità dell'esponente, sulla base della circostanza "metagiuridica" della volontà di non fomentare contrasti e ritorsioni, e sulla base della circostanza che, altrimenti, nessuno denuncerebbe più alcun abuso o irregolarità. A parere della difesa civica, la questione va risolta caso per caso, ogni volta attraverso il "bilanciamento" degli interessi contrapposti, e del bene della vita che ciascuno di essi intende preservare, dovendo decidere quale, nel caso di specie, sia il più meritevole di tutela.

Una questione in materia di protezione di dati sensibili, della quale abbiamo parlato anche nel secondo numero del nostro notiziario diretto ai Consiglieri regionali, ha posto la necessità di chiedere il parere del Garante per la protezione dei Dati Personalini, riguardante la pubblicazione sul sito istituzionale di una PA toscana della lista degli ammessi con riserva a una procedura di selezione pubblica, con la indicazione, accanto al nome e cognome dei candidati, della motivazione della riserva, consistente nell'avere il candidato riportato condanne "penali". Nella fattispecie, il candidato rivoltosi alla difesa civica aveva, da tempo, conseguito la riabilitazione, ed era stato poi ammesso alla procedura, ma il dato aveva continuato a essere accessibile per un anno dopo la chiusura del concorso. Si era verificata la diffusione dei dati giudiziari per aver descritto e pubblicato sul sito web la motivazione della riserva in modo assolutamente eccedente alle finalità della motivazione medesima. In altre parole, le informazioni giudiziarie diffuse sul sito web nei termini descritti non erano affatto in concreto indispensabili per svolgere le attività istituzionali, le quali avrebbero potuto ben essere adempiute mediante il trattamento dei dati con le modalità della non eccedenza, semplicemente richiamando per *relationem* il provvedimento di ammissione con

riserva. Nel caso in esame, per giunta, la condanna non comportava interdizione neanche temporanea dai pubblici uffici, e risultava comunque la riabilitazione (certificazione allegata alla domanda), pertanto i dati divulgati non erano conformi alla situazione di fatto nella quale ormai da anni si trovava l'interessato, ed erano fuorvianti e diffamatori. Il Garante, previa istruttoria, ha condiviso pienamente la nostra impostazione e si è riservato la facoltà di contestare all'ente la violazione amministrativa concernente il trattamento illecito di dati (art. 162 comma 2-bis del Codice).

2.13 Il diritto allo studio

Nel 2011 sono state aperte 50 pratiche in tema di istruzione.

- 7, in materia di diritto allo studio universitario;
- 26, in materia di diritto allo studio scolastico;
- 1, in materia di assegnazione voucher formativi;
- 11, in materia di asili nido;
- 5, in materia di formazione professionale.

Tra le questioni di diritto allo studio universitario, interessante è stata la trattazione di un caso nei confronti dell'Università di Pisa (si ricordi che, per questioni analoghe, presso l'Università di Firenze è presente la figura del Garante dei Diritti degli Studenti). In particolare, l'Ateneo in questione aveva notificato a una studentessa una sanzione per la ritardata presentazione del modulo RID – autocertificazione del reddito 2010/2011, per la determinazione della quota di tasse universitarie. Tale sanzione amministrativa, peraltro definita nel provvedimento, impropriamente (trattandosi di termine che definisce la pena pecuniaria prevista dal codice penale per le contravvenzioni), "ammenda", era pari a €300,00. L'interessata segnalava che, in base al proprio reddito familiare risultante da ISEE, non avrebbe dovuto versarsi per l'anno accademico di riferimento alcuna ulteriore contribuzione universitaria, tenuto conto che era stata versata una cifra pari a €362,00 per l'iscrizione al II anno. L'esponente faceva notare altresì che non è prevista, per la sanzione in parola, alcuna gradazione in base al minore o maggior ritardo nel trasmettere l'autocertificazione. Pur evidenziando di essere consapevoli che ragioni di una efficiente organizzazione delle strutture universitarie, unitamente a quelle di previsione di bilancio, rendono opportuno che siano previsti termini di scadenza e modalità particolari per la certificazione dei redditi alle segreterie studenti, tuttavia abbiamo segnalato all'Ateneo che la previsione, in caso di ritardata presentazione, di una sanzione pari a €300,00, ci era parsa francamente eccessiva, tenuto conto del principio della diretta proporzionalità delle tasse alla capacità

contributiva di ciascuno. In genere (e tanto più nel caso in esame, ove per l'appunto l'interessata, in base al reddito, non avrebbe dovuto pagare più nulla dopo il versamento della prima rata), la previsione di una sanzione pari a € 300,00 pare basarsi sulla presunzione dell'esistenza di un reddito non rientrante nelle fasce inferiori, così da attribuire l'omessa presentazione della dichiarazione del reddito alla mancanza di un interesse economico dello studente. Appare chiaro che, ove così fosse, si tratterebbe di una presunzione relativa, cioè valida soltanto fino a prova contraria, quindi da correggere, di fronte ad una realtà reddituale del tutto inadeguata. In altre parole, abbiamo preso atto che la struttura organizzativa dell'Ateneo debba essere indennizzata dei maggiori oneri in termini di lavoro e di spese derivanti dalle omissioni e dai ritardi. Tuttavia, è pur vero che lo studente deve poter pagare le tasse in base al reddito familiare effettivo, e non sottostare a una pesante sanzione che di tale reddito non tiene alcun conto. Abbiamo ricordato a Pisa che, presso l'Università degli Studi di Firenze, il Garante dei Diritti degli Studenti ha ribadito tale principio, in base al quale ha a suo tempo fatto modificare la disposizione del Manifesto degli Studi nella parte in cui prevedeva che, in caso di ritardata presentazione dell'autocertificazione sul reddito, lo studente avrebbe dovuto versare l'importo massimo di contribuzione. Ad oggi, in tal caso, presso l'Ateneo fiorentino è prevista una sanzione fissa pari a € 100,00 (v. pag. 58 del Manifesto degli Studi dell'Università degli Studi di Firenze, a.a. 2010/2011). Abbiamo chiesto all'Ateneo pisano di considerare la riduzione della sanzione pecuniaria per la fattispecie in esame a una cifra che tenesse conto sia della esigenza di indennizzare la struttura organizzativa dell'Università per i ritardi, ma anche della circostanza che lo studente che produce, ancorché in ritardo, la autocertificazione del reddito, è in una situazione economica per la quale la sanzione di €300,00 è eccessivamente onerosa. In analogia a quanto previsto per l'Università di Firenze nel medesimo caso, si è proposto di ridurre la sanzione a una somma pari a € 100,00 e, per eventuali casi futuri, la modifica della norma regolamentare che dispone la sanzione di € 300,00. L'Università, purtroppo, ha respinto l'istanza, adducendo che la sanzione era stata irrogata ai sensi del proprio Manifesto degli Studi.

Tra le questioni afferenti al diritto allo studio scolastico, numerose sono state le segnalazioni di insufficienza delle ore di sostegno scolastico previste per le classi nelle quali sono presenti alunni diversamente abili riconosciuti portatori di handicap in condizione di gravità. Si è trattato in alcuni casi di offrire il nostro supporto ai dirigenti scolastici, dove loro stessi si erano fatti portatori delle esigenze degli alunni, come in un caso, in cui il Dirigente di una scuola primaria aveva ripetutamente, senza successo, fatto richiesta all'Ufficio Scolastico Provinciale di riferimento, per la classe di un bimbo con gravi problematiche a

livello cognitivo e relazionale, di aggiungere alle 9 ore di sostegno già previste ulteriori 9 ore, per una dotazione complessiva di n.2 posti di sostegno in organico di fatto a orario completo. Si trattava di situazione particolarmente critica, essendo presenti nella scuola altri due bimbi con gravi problemi, e non essendo pensabile avvalersi di personale ausiliario, già oberato delle proprie mansioni, o delle ore di compresenza del personale educativo. In questo caso l'USP ha infine fornito risposta positiva. Tuttavia in molti casi ci si è trovati "scoperti", per non essere gli UUSSPP stati dotati di risorse finanziarie sufficienti ad assumere i necessari insegnanti di sostegno. La Regione, consapevole della estrema criticità nella quale versavano gli istituti scolastici, ha tentato di migliorare la situazione almeno in parte, stipulando un accordo con l'Ufficio Scolastico Regionale, in base al quale è stato emanato un avviso per la distribuzione di una somma stanziata per il sostegno scolastico agli istituti che ne avessero fatta domanda entro un determinato termine.

La materia del diritto allo studio si intreccia sovente con le problematiche di carattere generale relative alla natura e validità dei diplomi, con particolare riferimento alla loro utilizzabilità nel mondo del lavoro. A tale proposto si deve segnalare un caso sottoposto alla difesa civica, per il quale abbiamo prospettato al Ministero per l'Istruzione la necessità di chiarire la equipollenza del diploma di maturità in scienze sociali al diploma magistrale. In particolare, l'esponente aveva lamentato che i bandi comunali per l'assunzione di educatori di asilo nido non menzionano il diploma in questione tra i titoli di studio constituenti requisito per la partecipazione al concorso, e venendo sistematicamente non ammessi i possessori del diploma de quo ai concorsi citati, per mancata equipollenza del diploma di maturità in scienze sociali con quelli indicati nei suddetti bandi. Fu verificato che il Ministero, in riferimento a precedente caso in tutto analogo a quello che ci era stato prospettato, aveva avuto modo di stabilire che l'autorizzazione allo svolgimento di tali percorsi di studio (diploma di maturità in scienze sociali; diploma di maturità in scienze della formazione) in via sperimentale era avvenuta ai sensi dell'art. 278 del Dlgs297/94, prevedendo tali percorsi, come titolo di studio finale, un "diploma di istruzione secondaria superiore ad indirizzo magistrale di durata quinquennale", il quale, ponendosi in continuità col corso di studio ordinario di istruzione magistrale (soppresso col DM 10/3/1997), era corrispondente in tutti e due i casi, ex art. 279 Dlgs297/94, al diploma di istituto magistrale. Infatti, il Ministero, pur segnalando che l'istituto della equipollenza è applicabile soltanto ai titoli dell'istruzione professionale e tecnica di analogo indirizzo, ai sensi dell'art. 15 comma 8 DPR323/1998, ha ribadito che, ai sensi dell'art. 279 Dlgs297/94, il diploma di Stato che si consegue al termine del quinquennio del corso di studio del Liceo delle Scienze Sociali è corrispondente al diploma di

Istituto Magistrale. Tale comunicazione ha consentito alla persona che si era rivolta alla difesa civica, e a tutti i possessori di diploma di maturità in scienze sociali, di partecipare alle selezioni pubbliche per educatore di asilo nido.

E' questione attinente alla materia degli asili nido quella relativa all'assegnazione dei voucher, ossia delle somme di derivazione comunitaria (FSE) erogate dalla Regione ai Comuni sulla base di domanda di questi, e da questi erogate a titolo di contributo per servizi per l'infanzia alle famiglie dei bimbi in lista d'attesa per l'asilo nido comunale, seguendo la graduatoria redatta per quest'ultimo. Tra le problematiche posteci nel 2011, l'utenza ha fatto notare che la cifra prevista – negli anni scorsi si è trattato di circa €3000,00 a famiglia –, che viene erogata "ad esaurimento" del fondo messo a disposizione, è distribuita senza tenere alcun conto delle condizioni economiche dei destinatari, ossia a prescindere dal reddito. Sappiamo che il reddito della famiglia viene in considerazione al momento della determinazione del contributo da versare per il servizio, ossia al momento in cui il bambino viene inserito al nido. In altre parole, la graduatoria è formata in base a punteggio attribuito per situazioni che non hanno a che fare col reddito. Essendo la graduatoria l'unico criterio di riferimento per la assegnazione del voucher, accade che il contributo sia erogato a famiglie con reddito alto, e che non ci siano più soldi a disposizione quando, scorrendo la graduatoria, si arriva a una famiglia che ne avrebbe maggiore necessità. E' auspicabile che la Regione introduca, nei prossimi provvedimenti in materia, la previsione che i comuni adottino disposizioni opportune per contenere la criticità segnalata.

In materia di formazione professionale, dobbiamo segnalare la questione portata alla nostra attenzione da un gruppo di giovani, relativa alla interruzione, a pochi mesi dalla conclusione, del percorso formativo per parrucchieri, che avevano intrapreso presso una agenzia formativa della Provincia. L'interruzione, come riferito nell'esposto da noi ricevuto, si era verificata per le difficoltà economiche in cui versava il titolare. Per tale corso, i partecipanti avevano dovuto versare la somma di €7000,00, per un totale di n.1800 ore teorico/pratiche e, al momento della interruzione, restavano ancora da effettuare n.300 ore di teoria.

Gli esponenti riferivano altresì che la Provincia aveva detto ai partecipanti di poter soltanto rilasciare una certificazione del percorso effettuato, e che i ragazzi avrebbero dovuto attivarsi per proprio conto per reperire una struttura analoga alla precedente, presso la quale completare il percorso formativo.

Fu segnalato da questa difesa civica che la risposta fornita dalla Provincia era inaccettabile, in primo luogo perché l'accreditamento dell'agenzia presso la Regione dovrebbe essere garanzia di serietà dell'impegno nel portare a termine l'iter formativo intrapreso. In secondo luogo, poiché le agenzie ci

risultano realizzare gli interventi formativi col finanziamento del Fondo Sociale Europeo, e anche tale circostanza dovrebbe costituire garanzia del buon fine del servizio offerto, tenuto conto che, nella fattispecie, c'è stato un forte esborso anche da parte degli interessati. In ogni caso, pareva a questa difesa civica che non si potesse far gravare sui giovani partecipanti e le loro famiglie il disastro economico dell'agenzia in questione, e che le PPAA di riferimento avrebbero dovuto intervenire a sanare, fin dove possibile, la situazione. La Provincia ha infatti provveduto ad attivarsi e ha reperito una nuova agenzia formativa, presso la quale i ragazzi hanno potuto completare il proprio percorso senza ulteriori esborsi.

2.14 Affari istituzionali

Nel corso del 2011 sono state aperte n.45 pratiche.

Per quanto riguarda il rapporto con la rete della difesa civica locale, l'anno 2011 ha visto il venir meno di tutta una serie di Difensori civici locali che, giunti alla scadenza del loro mandato, non hanno potuto essere rinnovati a causa della nota legge finanziaria del 2010.

Particolarmente significative nel corso dell'anno sono state le richieste di intervento avanzate da parte dei Consiglieri comunali di vari Comuni (si citano Volterra, Chiusi, Cerreto Guidi, Stazzema, Peccioli, Buoncovento, Anghiari, Abetone) sulla corretta applicazione dei Regolamenti all'interno del loro Comune o su particolari episodi di pubblico interesse locale. In questi casi viene richiesto un parere sulla correttezza giuridica dell'operato delle varie Amministrazioni.

In generale, si registra una varietà di richieste, talvolta anche abbastanza singolari.

CONVENZIONE CON IL CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO (CESVOT)

Il Difensore civico regionale ha dato vita ad una convenzione con il Centro Servizi per il Volontariato (CESVOT) della Toscana.

La collaborazione fra Difensore civico e Associazioni di Volontariato e tutela è un qualcosa di connaturato e caratterizzante il mondo della tutela istituzionale rappresentato dal Difensore civico e quello del Volontariato e della tutela non istituzionale, ma si è ritenuto opportuno formalizzare in modo più stretto questo rapporto, attraverso l'impegno ad azioni di reciproco scambio di informazioni e di conoscenza, anche al fine di dar vita ad una collaborazione attraverso la quale i soggetti più svantaggiati con i quali il mondo del volontariato viene a contatto possano far pervenire le proprie istanze al Difensore civico tramite le associazioni di volontariato stesse che garantiscono una capillare presenza sul territorio, il Difensore civico possa avere contezza della rete di solidarietà sociale sulla quale un utente per al quale non possa essere fornito un aiuto da parte delle istituzioni può contare e si possa contribuire a diffondere una cultura di legalità e di rispetto dei diritti e a favorire l'azione del volontariato intervenendo per la soluzione di eventuali problematiche che dovessero presentarsi a partire da segnalazioni delle Associazioni.

Il testo della Convenzione, sottoscritta formalmente il 15 marzo 2011 è riportato in appendice.

COLLABORAZIONI INTERNAZIONALI

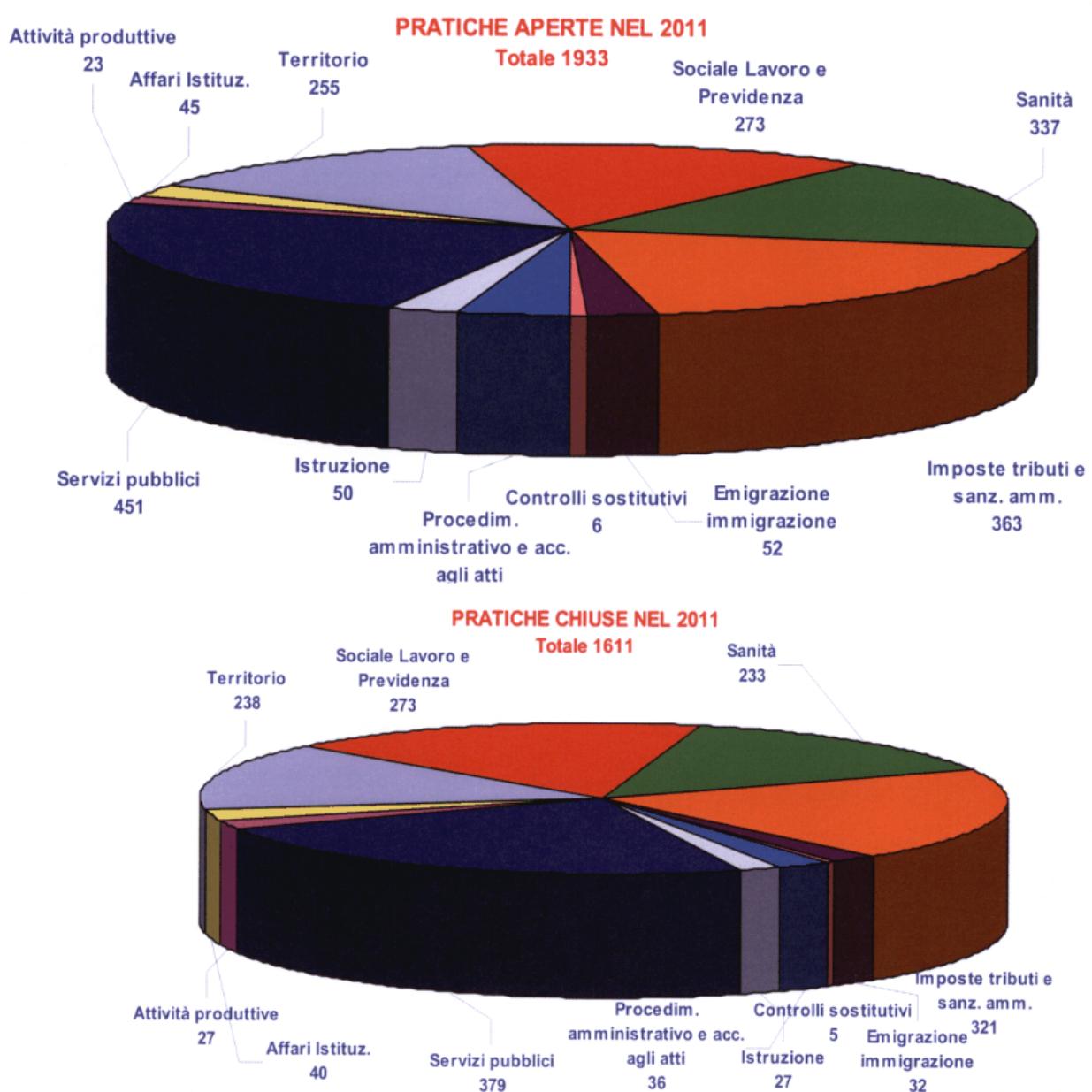
Il Difensore civico della Toscana, a partire dall'anno 2011, è divenuto componente del direttivo dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), con sede ad Innsbruck.

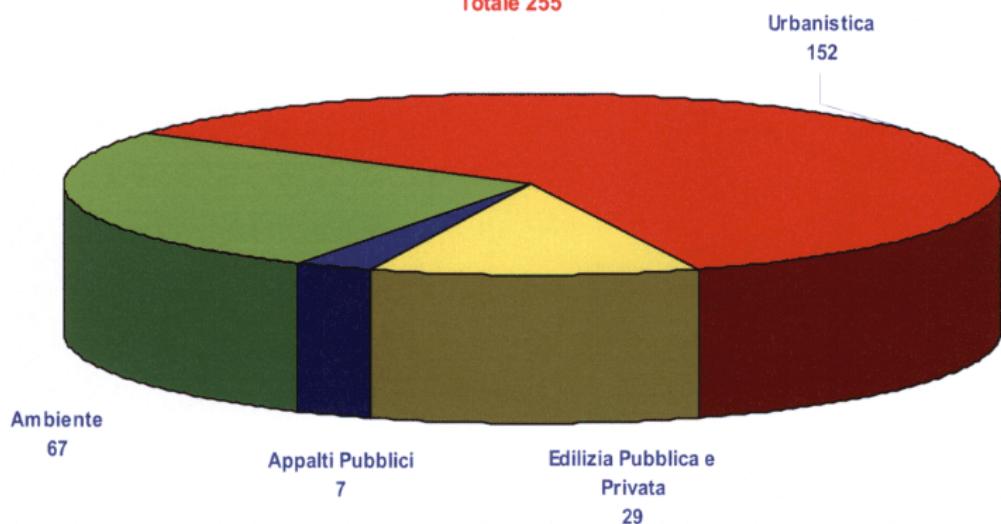
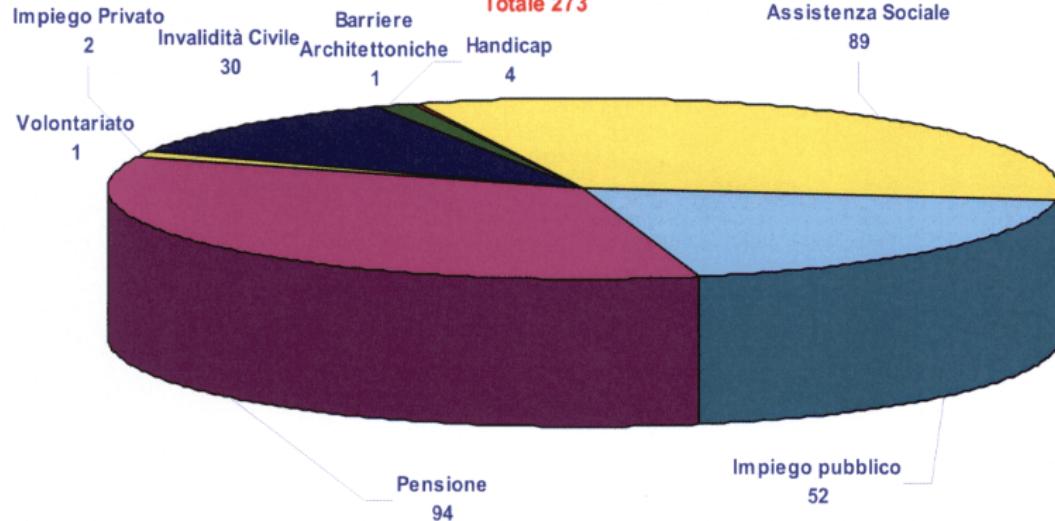
Il Difensore civico regionale ha inoltre stabilito rapporti di cordiale collaborazione con il Presidente della Sezione Europa dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (I.O.I.), il Difensore civico della Catalogna Rafael Ribo.

3 APPENDICE

3.1 Tabelle – dati statistici settori di intervento e difesa civica locale

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

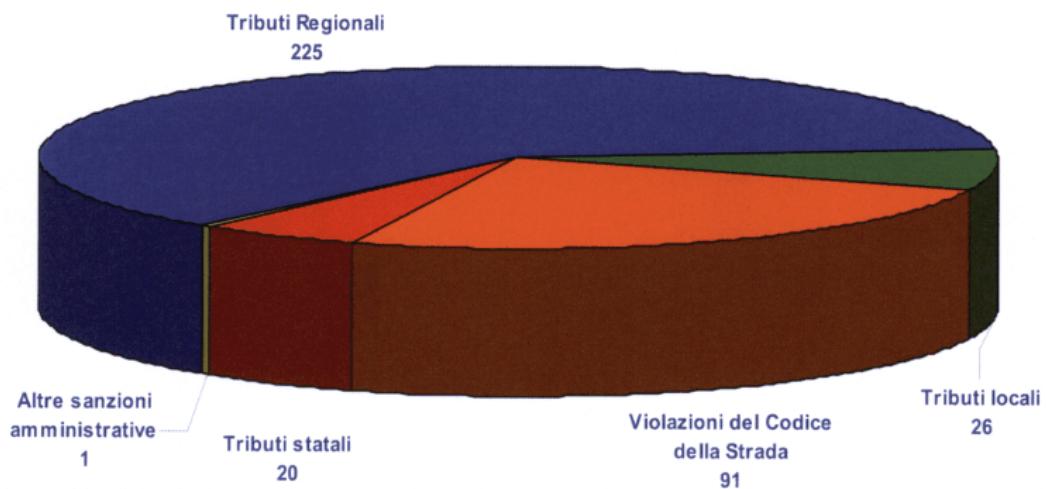


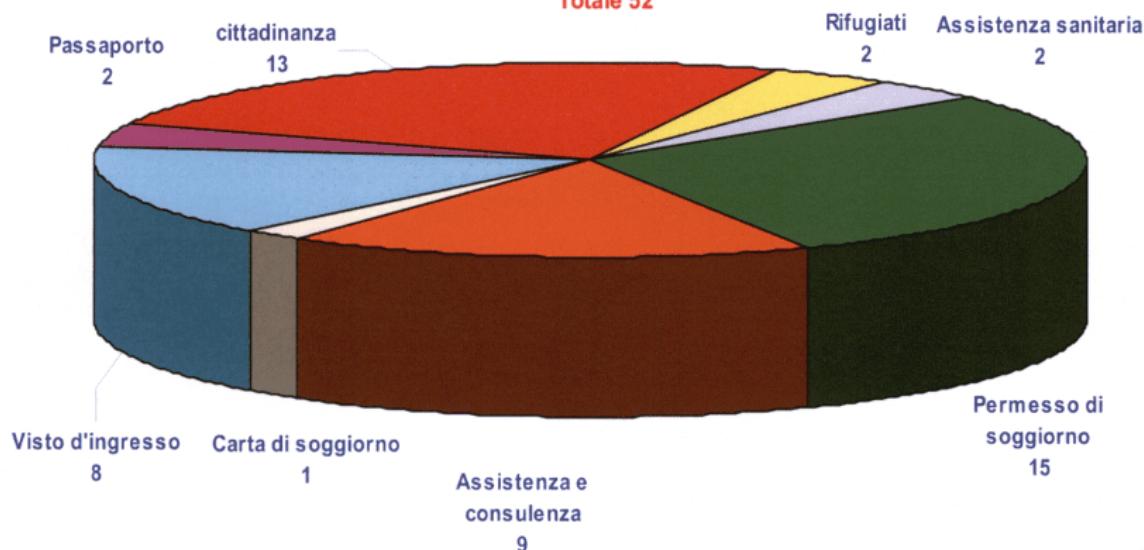
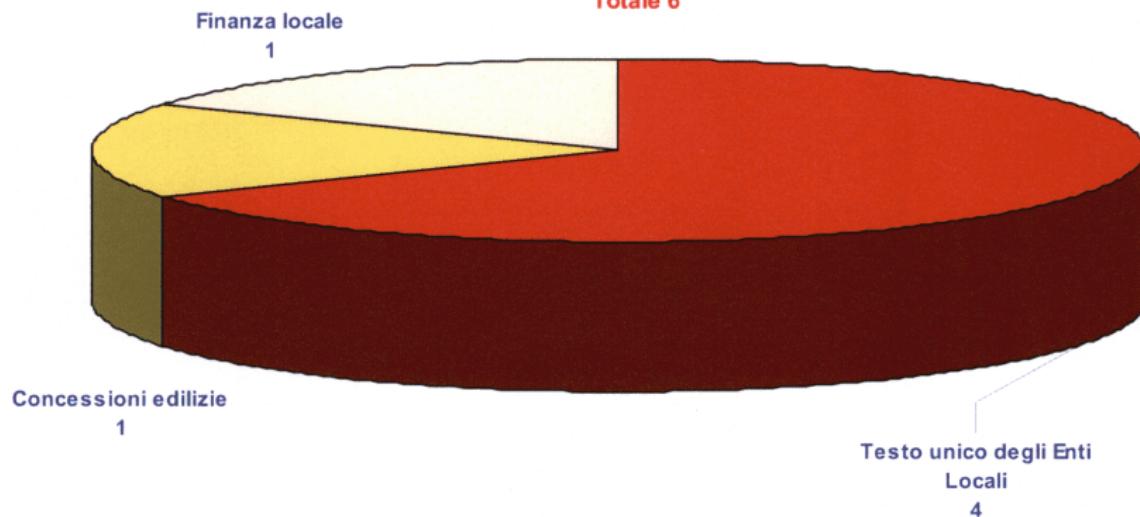
PRATICHE NEL 2011 PER IL SETTORE TERRITORIO**Totale 255****PRATICHE APERTE NEL 2011 PER IL SETTORE SOCIALE, LAVORO E PREV.****Totale 273**



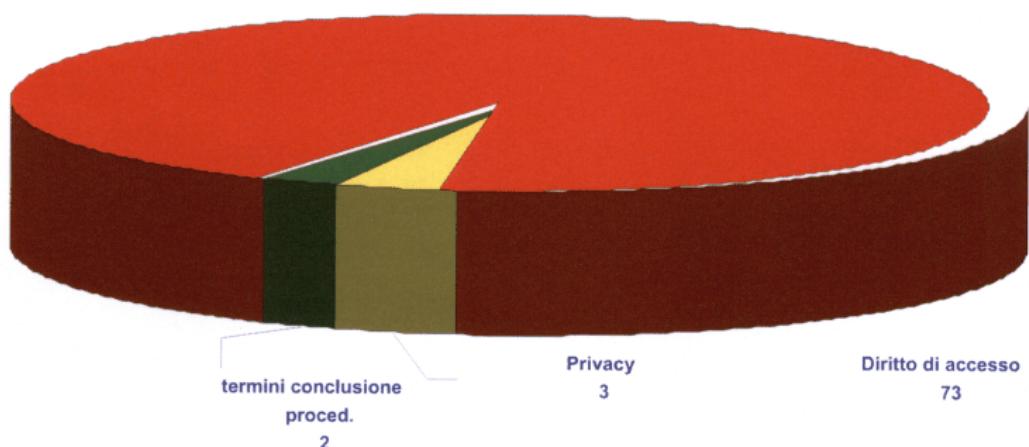
PRATICHE APERTE NEL 2011 PER IL SETTORE TRIBUTI, IMPOSTE E SANZIONI

Totale 363

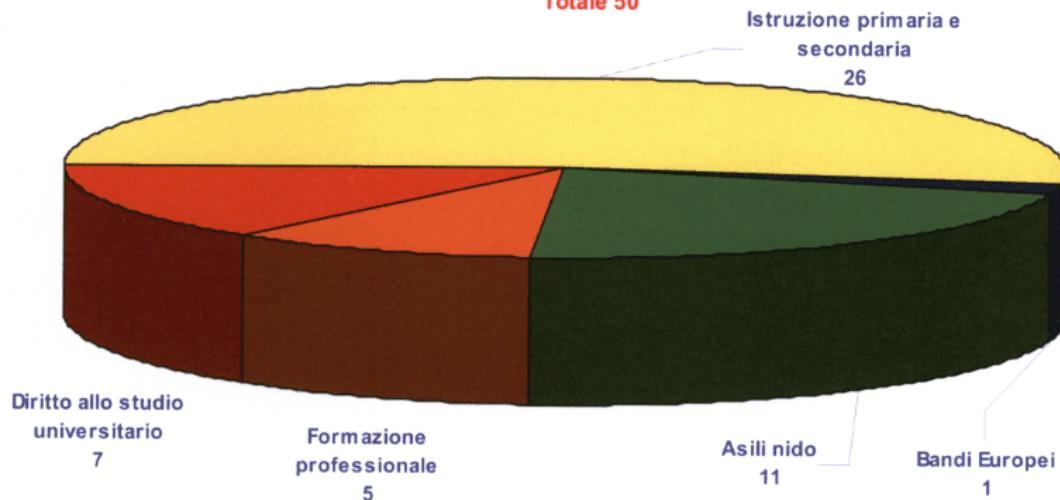


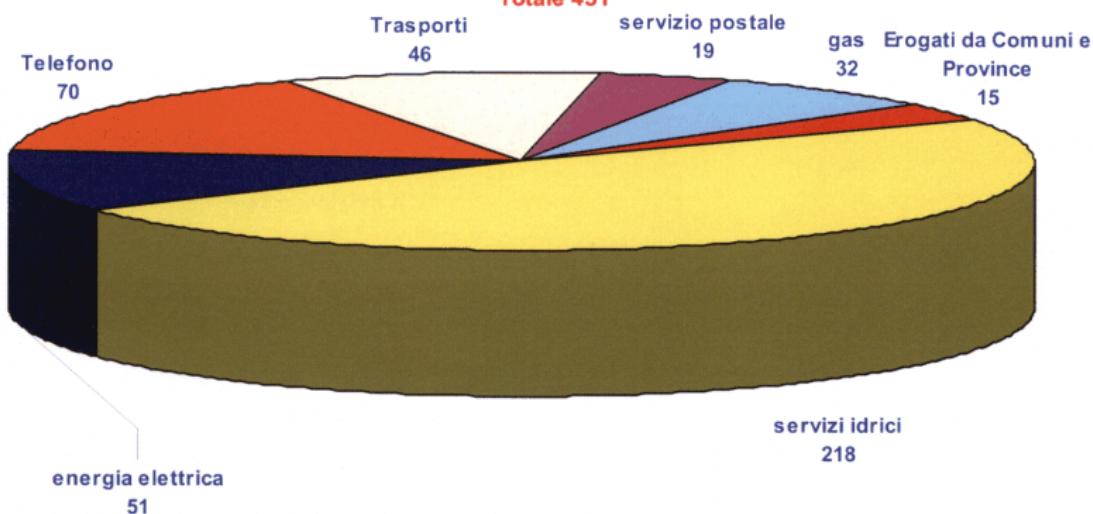
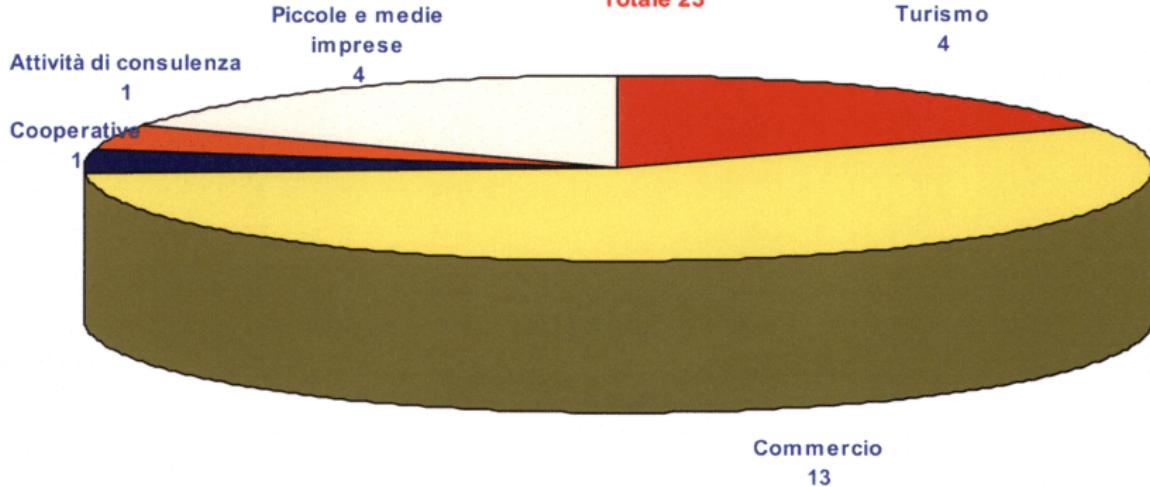
PRATICHE APERTE NEL 2011 PER IL SETTORE IMMIGRAZIONE EMIGRAZIONE**Totale 52****PRATICHE APERTE NEL 2011 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI****Totale 6**

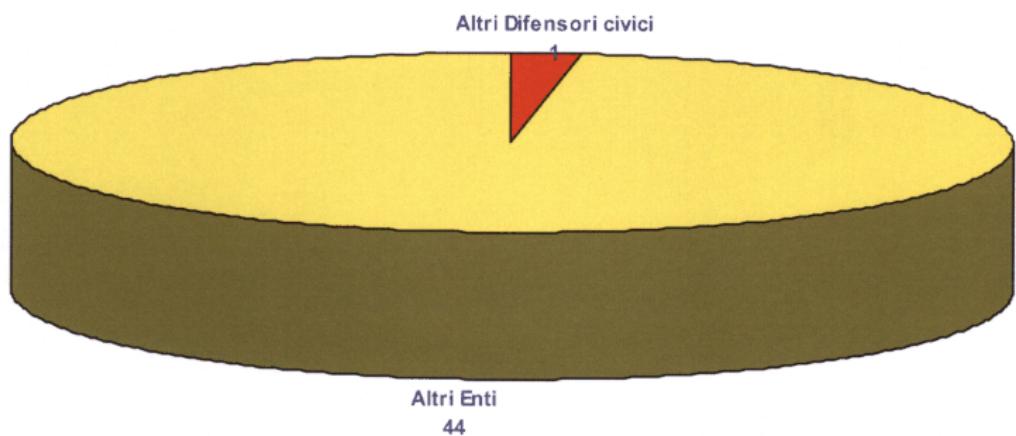
PRATICHE APERTE NEL 2011 - SETTORE PROCED. AMMINISTRATIVO
Totale 78



PRATICHE APERTE NEL 2011 PER ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO
Totale 50



PRATICHE APERTE NEL 2011 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI**Totale 451****PRATICHE APERTE NEL 2011 PER IL SETTORE ATTIVITÀ PRODUTTIVE****Totale 23**

PRATICHE APERTE NEL 2011 PER IL SETTORE ATTIVITÀ ISTITUZIONALI**Totale 45**

3.1.1 *Statistiche in materia di responsabilità professionale*

In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2011, 1955 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

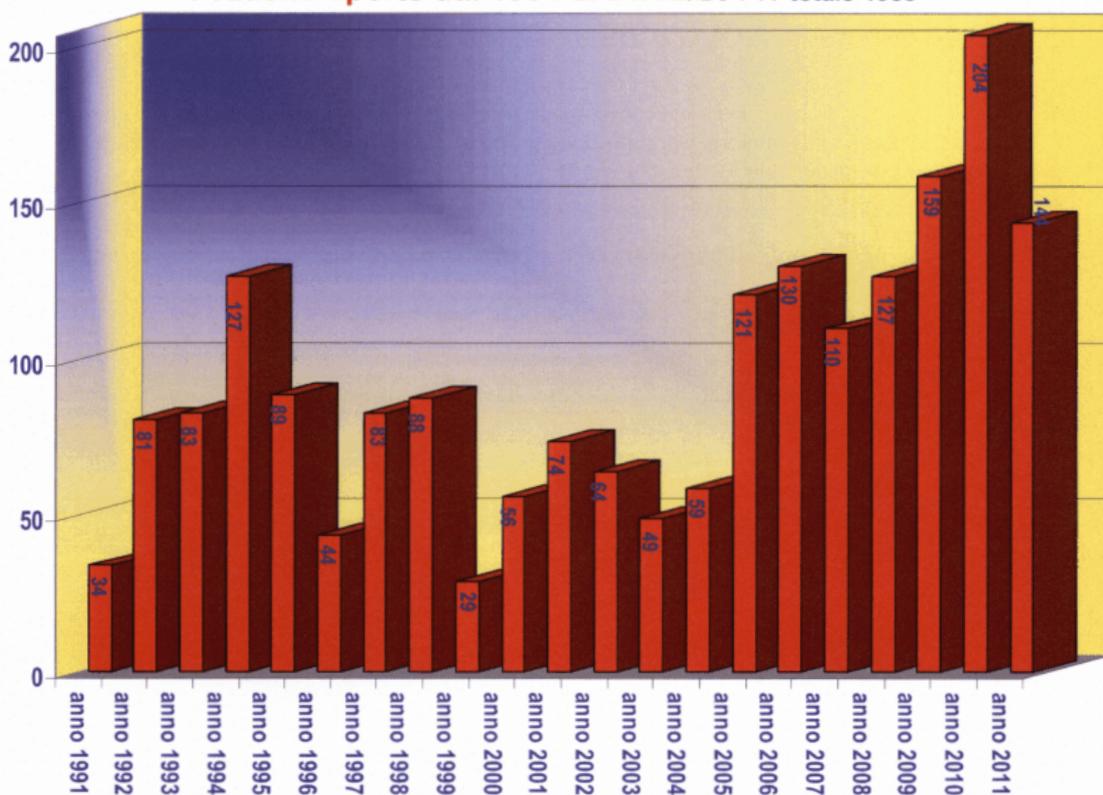
Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 2010

Totale 1955 pratiche

Disciplina	1991-2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009	anno 2010	anno 2011	Totale
Anatomia Patologica	4	1	1		1								7
Anestesia e Rianimazione	13	3	2		1	3	1	2	2	4	2	1	34
Cardiochirurgia	10					1	1			5			17
Cardiologia	15					4	4		3	2		3	31
Chirurgia generale	108	15	7	4	7	14	17	13	9	8	14	7	223
Chirurgia maxillo facciale	5												5
Chirurgia Vascolare	9												9
Dermatologia	5						2	4	2	1	2	1	18
Ematologia	2								1				3
Endocrinologia	3								1				4
Fisiochiroterapia	6	3		1	1	1		1				1	14
Gastroenterologia	7									1		2	10
Malattie Infettive	2												2
Medicina Generale	93	7	8	15	13	33	21	22	24	38	62	32	368
Medicina di Base	18	1	5	3	1	3	6	1	2	3	2	2	47
Neurochirurgia	7	1	2		1	1		4	1	1		1	19
Neurologia	4		3		1					2	1	1	12
Oculistica	18	3	3	2	4	1	6	1	2	4	7	11	62
Odontoiatria	15	4	2	1	1	1		5	3	8	5	6	51
Oncologia	23	1	1	2	4	8	11	2	10	8	15	7	92
Otorinolaringoatria	8	1	1	4	1	3	1	3	1	2	5	6	36
Ostetricia e Ginecologia	81	6	9	4	4	8	9	8	7	6	9	14	165
Ortopedia	141	9	12	3	11	19	16	25	18	36	18	11	319
Neonatologia	2								1	2	4	3	16
Pneumologia	6	1											7
Pronto Soccorso	65	5	3		1	5	8	5	8	4	4	5	113
Psichiatria	4				1	1	3		3	1	1	1	15
Radiognostica	20	5		3	2	3	8	6	6	9	23	12	97
Radioterapia	2	1			1								4
Urologia	14	7	2	1	1	1	7	5	1	3	5	1	48
Infermieristica ed altro	4		3	6	2	9	7	4	17	13	27	15	107
Totale	714	74	64	49	59	121	130	110	127	159	204	144	1955

Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 2000.

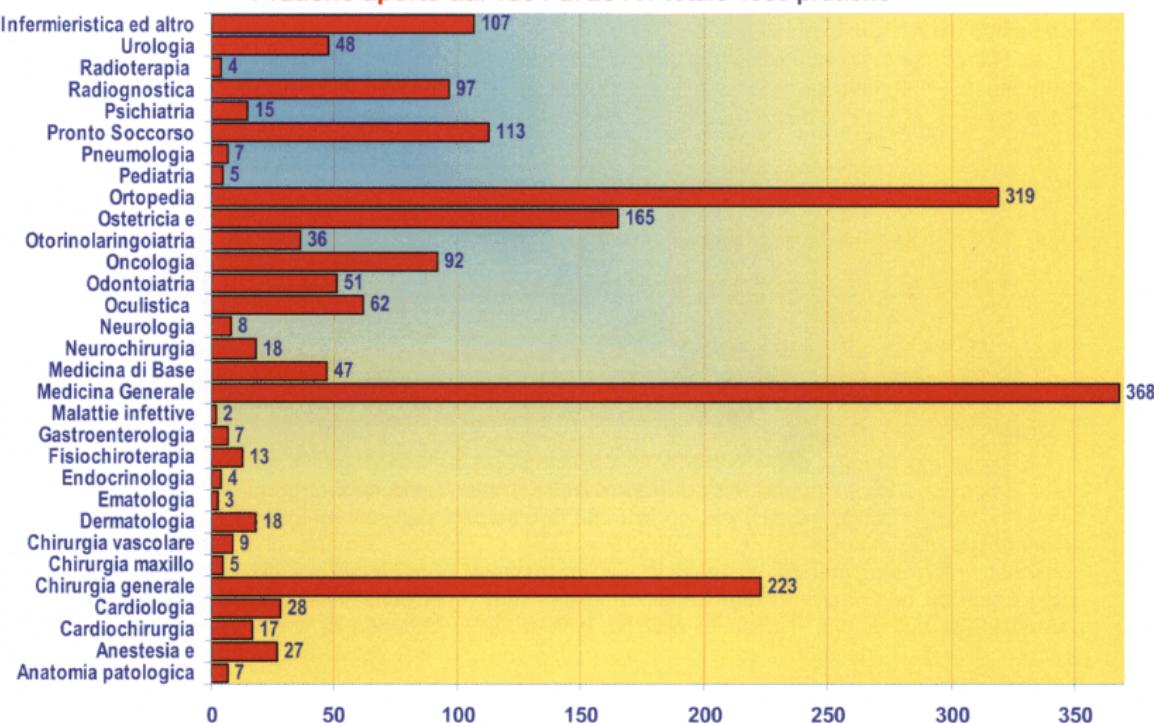
Pratiche aperte dal 1991 al 31/12/2011: totale 1955



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 calo del 2011 è legato sia alla circostanza che nel corso del 2010 sono stati fatti invii di casistica massicci da parte di Aziende che non si erano precedentemente adeguate alla normativa, sia al fatto che comunque la circostanza che sia entrata a regime la gestione diretta del contenzioso ha fatto sì che molte Aziende abbiano risolto direttamente le segnalazioni di presunta responsabilità professionale, laddove apparissero fondate.

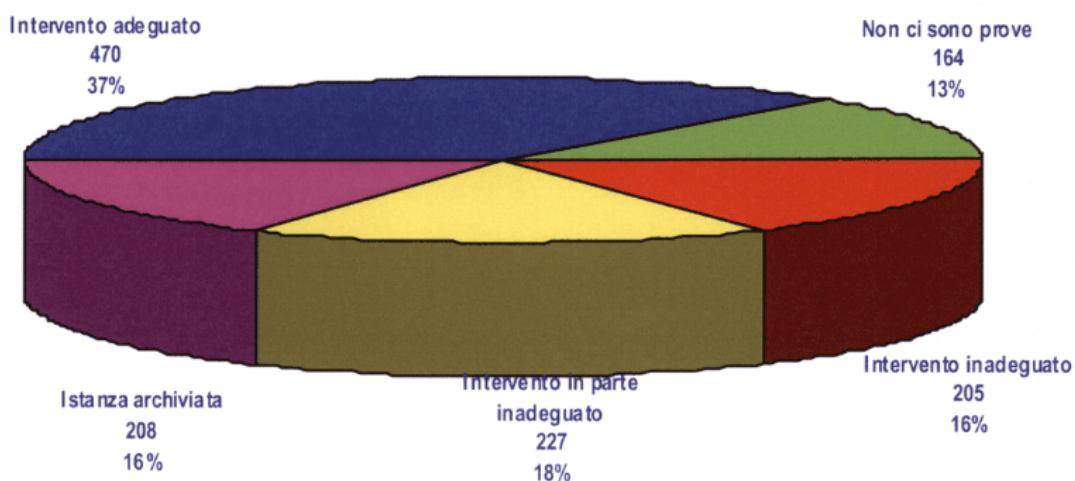
Il grafico alla pagina successiva sopra mostra l'andamento per tipologia. Si torna ad osservare che pur non avendo il Difensore civico tutta la casistica relativa al contenzioso è interessante rilevare che le aree di maggior criticità riflettono la casistica degli Osservatori Medico Legali sul Contenzioso 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.

Pratiche aperte dal 1991 al 2011: totale 1955 pratiche

Sul totale di 1618 pratiche chiuse dal 1991 al 2011, 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

Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2009: totale 1274

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 conteniziose, il dato odierno risente di più di casi in cui l'utente è invece soddisfatto della risposta ricevuta.

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 2011 Totale 1618 pratiche: valori assoluti

Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	494	12	506
Non ci sono prove	153	20	173
Intervento inadeguato	42	193	235
Intervento in parte inadeguato	165	80	245
Istanza abbandonata o archiviata	459		459
Totale	1313	305	1618

Dalla tabella 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 erronee 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 gestione diretta del contenzioso e la possibilità per il Difensore civico di intervenire nel procedimento favorendo l'accordo fra le parti potranno consentire finalmente all'ufficio di avere un riscontro diretto degli esiti concreti della pratica rispetto alle soluzioni fornite.

3.2 Convenzione con il Centro Servizi Volontariato (CESVOT)

PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE TOSCANA E IL CESVOT PER AZIONI COMUNI A TUTELA DEI DIRITTI UMANI

tra

il Difensore civico della Regione Toscana, con sede in Firenze Via De' Pucci 4, in persona della Dott. Lucia Franchini

e

il **CESVOT** – Centro Servizi Volontariato Toscana, con sede legale in Firenze Via Ricasoli, 9 nella persona del Presidente e legale rappresentante pro-tempore Patrizio Petrucci,

premesso

- ❖ che la Regione Toscana opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona e dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani (art. 3 dello Statuto);
- ❖ che tra gli organi della Regione Toscana, il Difensore civico, realizza detti principi non soltanto assicurando a tutti la tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione e svolgendo le altre funzioni stabilite dalla legge, concorrendo, anche mediante la formulazione di proposte, con le amministrazioni pubbliche, al perseguitamento di obiettivi di buon andamento, imparzialità, trasparenza ed equità, ma anche assistendo, affiancando e supportando i soggetti che versano in condizione di particolare disagio sociale dipendente da ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale, al fine di agevolare l'esercizio dei loro diritti nei rapporti con la pubblica amministrazione e in particolare nei procedimenti amministrativi cui sono interessati. (art.2 e 13 della legge regionale toscana 19/2009);
- ❖ che la funzione del Difensore civico non si esaurisce, quindi, nelle funzioni di garante per una corretta amministrazione pubblica, ma è anche promotore ed attore di "cultura ed educazione civica" a sostegno di una democrazia sostanziale e che i documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio D'Europa e di altre Organizzazioni internazionali hanno inserito il Difensore civico fra gli Istituti di tutela non giurisdizionale dei Diritti Umani (come richiamato anche dagli art. 1 L.R. 19/2009);

- ❖ che Il Difensore civico promuove, d'intesa con gli enti locali interessati e con il Consiglio delle autonomie locali, le iniziative utili a favorire lo sviluppo e la qualità della difesa civica locale (art. 19 legge regionale toscana 19/2009);
- ❖ che il Cesvot in qualità di centro di servizio per il volontariato ha lo scopo di realizzare ogni attività tesa a promuovere sostenere e sviluppare le organizzazioni di volontariato in Toscana (art. 15 legge 266/91) ed a tal fine si è dato un'organizzazione che si caratterizza per la presenza sul territorio di proprie articolazioni territoriali in numero di 11 e di numerosi sportelli informativi ;
- ❖ che il Cesvot, tra le varie attività che gli competono, svolge anche quella di promuovere strumenti ed iniziative atte a favorire la crescita di una cultura solidale, stimolando forme di partecipazione e di cittadinanza attiva da parte delle organizzazioni e dei singoli e sostenendo nuove iniziative di volontariato e il rafforzamento di quelle esistenti con una particolare attenzione al lavoro di rete e alla concertazione con le istituzioni pubbliche;

convengono

- 1)oggetto delle istanze medesime di impegnarsi in un reciproco scambio di informazioni sui rispettivi ruoli e di concertare la progettazione e realizzazione di momenti comuni di informazione, formazione e consulenza per le Organizzazioni di Volontariato della Toscana in tema di tutela dei diritti umani e sul ruolo del volontariato e della difesa civica nella tutela non giurisdizionale delle persone, con particolare riferimento a coloro che, versando in condizioni di disagio, hanno maggior difficoltà a far valere i propri diritti;
- 2)di attivarsi per la realizzazione di eventi pubblici tesi alla diffusione e alla conoscenza delle modalità di tutela non giurisdizionale dei diritti e al ruolo che il Difensore civico e le Associazioni di Volontariato possono svolgere in questo contesto;
- 3)di favorire la realizzazione di accordi tra la difesa civica sia locale che regionale e le organizzazioni di volontariato per il sostegno, affiancamento ed assistenza delle persone svantaggiate per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale nell'ambito delle rispettive funzioni, anche tramite la collaborazione delle Associazioni di Volontariato nell'assistenza diretta agli utenti per la raccolta e la presentazione delle istanze al Difensore civico regionale o alla rete della difesa civica toscana e tramite la segnalazione da parte del Difensore civico al Cesvot e alle Associazioni di problematiche cui possano far fronte le Associazioni presenti sul territorio;
- 4)il Difensore civico regionale s'impegna, anche attraverso la rete della difesa civica toscana, a trasmettere periodicamente al Cesvot i dati relativi alle istanze presentate per ricerche di carattere sociale e per l'organizzazione di momenti comuni di

riflessione sulle tematiche (ad esempio in tema di valutazione delle performance dei servizi pubblici, degli standard di qualità in riferimento ai bisogni effettivi dei cittadini o in materia di trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione).

In questo contesto i raccordi saranno realizzati innanzitutto attraverso lo scambio continuo di informazioni circa le attività svolte dalla difesa civica e le Organizzazioni di Volontariato presenti sul territorio, anche avvalendosi dell'assistenza del CESVOT e delle sue delegazioni territoriali. A tal fine si prevede di costituire un Comitato di Coordinamento Comune fra le due strutture che dovrà all'insediamento realizzare un regolamento di attuazione e definizione del presente protocollo.

Il presente Protocollo ha validità di un anno decorrente dalla data di sottoscrizione ed è tacitamente rinnovato per gli anni successivi. Qualora una delle due parti non intenda rinnovare il Protocollo, dovrà darne comunicazione scritta entro un mese dalla data di scadenza.

Letto, confermato e sottoscritto.

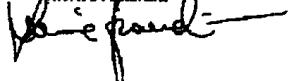
Firenze 15 marzo 2011

Firenze.....

3.2.1

Il Difensore civico della Regione Toscana

Lucia Franchini



Il Presidente del Consiglio
Paolo Gentiloni

Associazioni aderenti alla rete territoriale di tutela dei diritti

IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI		SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI					
	informazioni	assistenza utente	raccolta istanze	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
Ass. Vigili del Fuoco Arezzo	●			sicurezza e protezione civile	Angiolino Cocci	0575 295625	arezzo@anvff.it	Arezzo
Socialnet onlus	●	●	●	sociale	Barbara Bennati	0575 329227	socialnet@cna.arezzo.it	Arezzo
A.TRA.C.T Ass. TRAUMI CRANICI TOSCANI	●	●	●	socio-sanitario	Ivana Cannoni	055 9106378 347 6024683	presidente@atracito.it	Montevarchi (AR)
A.P.AR. Ass. PARKINSONI ANI ARETINI	●			socio-sanitario	Flora Carlini	0575 99410 330 5639094	ass.apar@libero.it	Arezzo
Ass. Malati Reumatici Arezzo	●	●	●	sanitario	Tamara Tamburi	0575 255414 340 9372501	associazione@amrar.it tamburi.tamara@gmail.com	Arezzo
AVO Arezzo	●	●	●	sanitario	Carla Rapini	0575 446451 338 3678639	nada_carla@gmail.com	Arezzo
Ass. DUMBO DAP	●	●	●		Morena Giorgi	329 0908083	info@dumbodap.it	Arezzo
ARD - Ass. Ricerca Distonia - Toscana	●	●	●	socio-sanitario	Iannelli Kitergiata	055 713790	toscana@distonia.it	Firenze
Lila Toscana	●			socio-sanitario	Donatella Ducceschi	055 2479013	info@lila.toscana.it	Firenze

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI		SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI					
	informazioni	raccolta istanze	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
Gruppi di volontariato vincenziano	●	●		socio-assistenziale	Maria Cristina Fossi	055 480491	volontariatovincenziano@virgilio.it	Firenze
CUI - I ragazzi del sole	●	●		disabilità	Patrizia Frilli	055 254419	info@cuisole.it	Scandicci (FI)
Ass. Amici del Meyer	●	●	●	socio-sanitario	Andrea Borghi	348 7622962	associazioneamericidelmeyer@gmail.com	Firenze
Associazione Musicale Fiorentina	●			culturale	Ivana Ceccherini	055 4221652	musicafirenze@virgilio.it	Firenze
L'altro diritto	●	●	●	Volontariato penitenziario, tutela dei diritti	Giuseppe Caputo	055 4641470 389 1763923	adir@altodiritto.unifi.it caputo@tsd.unifi.it	Firenze
ASS.C.A Associazione Cerebrolesiioni Acquisite	●	●	●	sanitario	Stefania Salocchi	348 3383495	stefania.salocchi@gmail.com	Firenze
A.L.I.Ce. Toscana Ass. Lotta all'Ictus Cerebrale Sezione Firenze	●			socio-sanitario	Alessandro Viviani	333 6259832	alice.firenzeictus@gmail.com	Firenze
Ass. POLIS 2009	●			culturale, tutela dei diritti	Gabriele Parenti Ilaria Messeri	333 1133710	presentestoria@gmail.com	Firenze
Associazione degli Amministratori di Sostegno di Firenze	●	●	●	Sociale	Roberto Sciannimano	055 294530	info@amministratoridisostegno-firenze.org	Firenze
A.Di.N.A. - Associazione per la Difesa dei diritti delle Persone Non Autosufficienti	●	●	●	Sociale / tutela dei diritti	Mario Bernardi	055 486838	adina.firenze@email.it adina.firenze@gmail.com	Firenze

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI		SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	assistenza utente	raccolta istanze	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
i							
ATRI Onlus Ass. Toscana Retinopatici ed Ipovedenti	●	●	socio-sanitario	Sandra Manescalchi Tel. 366 1763441	055 891998 0584 333454	info@atritoscana.it leggi@atritoscana.it	Campi Bisenzio
ACLI Scolidarietà Toscana	●		tutela diritti consumatori e utenti	Gabriele Parenti	055 290473 320 6432658	segreteria@aclitoscana.it	Firenze
Misericordia di Empoli	●	●	Sociale e sanitario	Andrea Panelli	0571 7255	centroservizi@misericordia.empoli.fi.it	Empoli (FI)
Ass. Victoria Regia	●	●	Tutela diritti	Iramar Amaral	349 4019170	info@vr-onlus.org	Scandicci (FI)
AIDO di Grosseto	●		socio-sanitario	Sofia Nappo Grimaldi	0564 453530	sofia.nappo@virgilio.it	Grosseto
CIF Follonica	●		sociale	Mariangela Sarti	0566 57941		Follonica (GR)
Misericordia di Prata	●	●	sanitario	Benito Starnini	0566 914174	benitostarnini@alicante.it	Massa Marittima (GR)
UISP – Comitato di Grosseto	●		Sportivo/sociale	Franco Tarsi	0564 417756	grosseto@uisp.it	Grosseto
Acli Solidarietà Livorno	●	●	sociale	Anacleto Banchetti	0586 809081	aclilivorno@libero.it	Livorno
Lega Consumatori Livorno	●	●	difesa consumatori e utenti	Andrea Raiano	0586 1970137	comunicazioni@aclilivorno.com	Livorno
A.I.D.O Prov. Livorno	●	●	socio-sanitario	Maria Lina Maurizio Ulacco	0586 444555 33868237 61	aido.livorno@virgilio.it	Livorno

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI		settore di intervento	referente	SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI			
	informazioni	raccolta istanze	assistenza utente		tel.	email	sede	
Circolo Interculturale Samarcanda	✉️	✉️	✉️	sociale, tutela dei diritti	Milvio Bottai	0565 226204	bmilvio@interfree.it samarcandapio@interfree.it	Piombino (LI)
Auser Volontariato Territoriale Livorno	✉️	✉️		sociale	Fiorella Cateni	0586 428222	auser.livorno@libero.it	Livorno
Coro Polifonico Pio Alberto Del Corona	✉️	✉️	✉️	culturale	Mariangela Moscato	333 2770517 0586 894619	coropioalbertodelcorona@yahoo.it	Livorno
Avis comunale Livorno	✉️	✉️		socio-sanitario	Giovanni Belfiore	0586 444111	livorno.comunale@avis.it	Livorno
Ass. S. Rita e S. Martha	✉️	✉️	✉️	sociale		389 4995620	santaritasantamartha@gmail.com	Collesalvetti (LI)
Cittadinanza attiva	✉️	✉️	✉️	sanità, diritti civili, cittadinanza attiva	Filippo La Marca		filippolamarca@virgilio.it	Livorno
ARCAT Toscana	✉️			socio-sanitario	Pierfrancesco Severi	0583 965287	pierfranco.severi@alice.it presidenza@arcattoscana.it	Cecina
Movimento Consumatori Coordinamento regionale toscano	✉️	✉️	✉️	tutela diritti consumatori e utenti	Gisella Seghettini Carmela Fanelli	0586 219158 333 9685010	avgisella@hotmail.com	Livorno
Arcisolidarietà Bassa Val di Cecina	✉️	✉️	✉️	sociale	Mauro Bini	0586 684229	bini@arci.it	Cecina (LI)
Croce Verde di Pietrasanta	✉️	✉️		socio-sanitario	Nadia Vannucci	0584 70404	amministrazione@croceverdepietrasanta.it	Pietrasanta (LU)
Gruppo Volontari Carcere	✉️	✉️	✉️	sociale	Silvia Gianbastiani		gruppovolontaricarcere@gmail.com	Lucca
CIF Lucca	✉️			culturale		0583 496305	ciflucca@yahoo.it	Lucca

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI	SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI					
		settore di intervento	referente	tel.	email	sede	
informazioni	assistenza utente	raccolta istanze					
A.N.M.I.C. Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi Civili			Salvatore Piliero	0583 316068	anmiclucca@libero.it	Lucca	
Ass. LU.CE. Centro Studi e Interventi sui disturbi del comportamento			Giovanni Del Poggetto	347 0160082	giovanni.delpoggetto@tin.it	Lucca	
Ass. AMANI NYAYO			Francesca Flosi	0583 430946	info@amaninyayo.it frankieflosi@hotmail.com	Lucca	
AIMA di Lucca			Renata Castelvecchi	0583 343683 347.78800 00	aimalucca@yahoo.it	Lucca	
ALCO - Associazione Lucchese Cuore Oncologico			Nicodemo Lazzari	327 7384367	alco.lucca@gmail.com	Lucca	
Gruppo volontariato carcere di Massa			Paola Mari	347 8068366	volontariatocarceremassa@yahoo.it	Massa	
Ass. Consumatori Utenti Toscana			Clara Gonnelli	0585 72110	info@acutoscana.org	Carrara	
CIF Carrara Onlus			Barbara Dell'Amico	0585 70615	cifcarrara@cifcarrara.net	Carrara	
AVO Massa Carrara			Rita Bizzari Fregosi	0585 493010	avomassa@usl1.toscana.it	Massa	
CIF Vicopisano			Enrica Corti	050 796048	cif@civicopisano.com	Vicopisano	

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI		SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI					
	informazioni	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede	
raccolta istanze								
Gruppo Agenda 21 Zona del Cuoio	✉️	✉️	✉️	ambientale	Gino Melani	347 5437936	gruppo_a21@hotmail.com info@gruppoagendaventuno.it	San Miniato
Ass. L'Alba	✉️			salute mentale	Diana Gallo	050 544211	nsv@lalbassociazione.com	Pisa
Associazione Italiana Soccorritori onlus	✉️	✉️	✉️	Socio-sanitario	Soccorso Sicuranza	0571 471224	presidente@aiscastelfranco.org	Castelfranco di Sotto
Centro Studi e Documentazione	✉️	✉️	✉️	socio-sanitario	Mario Scognamiglio	334 454853	mario.scognamigliosv@alice.it	Pistoia
Ass. Voglia di Vivere	✉️	✉️	✉️	sanitario	Marta Porta	0573 964345	vogliadiviverepistoia@tin.it	Pistoia
Ass. Oltre l'orizzonte	✉️	✉️	✉️	salute mentale	Kira Pellegrini	328 081569 0573 380475 (ore pasti)	oltreorizzonte.pt@libero.it	Pistoia
A.I.A.S. onlus sez. di Prato	✉️	✉️	✉️	disabilità	Luisa Viviani	0574 32096	aiaspo@interfree.it	Prato
Ass. Luna e Sole	✉️	✉️		culturale	De Simone Enza	0574 624946	lunaesolemail@yahoo.it	Prato
Centro per i diritti del malato	✉️	✉️	✉️	socio-sanitario	Elisabetta Marcucci	0574 434328	centro.diritti.malato@associazioni.prato.it	Prato
Associazione Diabetici Area Pratese	✉️	✉️	✉️	socio-sanitario	Roberto Coccia	0574 31910	info@diabeteadapt.org	Prato
Ass. Serena	✉️	✉️	✉️	socio-sanitario	Dafne Rossi	349 4069888	associazioneserena@libero.it	Siena
Auser comunale di Siena	✉️	✉️	✉️	sociale	Giuliana De Angelis	0577 48167 345 7924634	ausersiena@alice.it	Siena
Associazione diabetici Prov. di	✉️	✉️	✉️	socio-sanitario	Federica Rinaldi		info@assodiabetici.siena.it federica@assodiab	Siena

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI	SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
		settore di intervento	referente	tel.	email	sede
Siena					eticisienna.it	
Ass. Quavio	✉️ ✉️	socio-sanitario	Vanna Galli	0577 219049	quavio@quavio.it	Siena

3.2.2 Protocollo d'intesa TRA Il Centro interdipartimentale di ricerca e i servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli Studi di Padova e l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Toscana

Il Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova (indicato nel prosieguo come **Centro interdipartimentale**), con sede in Via Martiri della Libertà 2, 35137 Padova, rappresentato dal Direttore Prof. **Marco Mascia**
e

l'Ufficio del Difensore Civico della Regione Toscana (indicato nel prosieguo come **Ufficio**) con sede in via Dei Pucci 4, Firenze, rappresentato dal Difensore Civico Dott.ssa **Lucia Franchini**.

Le parti, come sopra costituite, premettono quanto segue.

Visto:

- L'art. 56 dello Statuto della Regione Toscana e la Legge Regionale della Toscana n. 19 del 27 aprile 2009 "Disciplina del Difensore Civico Regionale";
- lo Statuto del Centro interdipartimentale che, tra i suoi fini, prevede la promozione della difesa civica;
- il Protocollo d'intesa tra il Centro interdipartimentale e il Coordinamento nazionale dei Difensori civili sottoscritto il 21 giugno 2010;

Assunte le sopra elencate premesse come parte integrante della presente intesa e confermando l'autonomia dei rispettivi ruoli e funzioni e nel pieno rispetto delle competenze istituzionali di ognuno,

C O N C O R D A N O Q U A N T O S E G U E

Articolo 1

Oggetto

L'Ufficio e il Centro interdipartimentale collaborano per lo sviluppo delle attività dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman, creato nel 2003 all'interno del Centro interdipartimentale con apposita delibera del proprio Comitato Tecnico Scientifico.

Articolo 2

Settori di collaborazione

Le Parti concordano di collaborare nella realizzazione delle seguenti attività:

- condurre ricerche specificamente portanti sulla difesa civica e sulle istituzioni di garanzia dei diritti umani;
- promuovere e diffondere una cultura della difesa civica secondo i principi e parametri delle pertinenti istituzioni internazionali

attraverso attività di informazione, sensibilizzazione e formazione nel mondo della scuola, dell'università e del volontariato;

- offrire ai Difensori civici e ai funzionari degli uffici, nonché a chiunque abbia interesse alla materia della difesa civica occasioni di formazione permanente e di aggiornamento;
- sviluppare forme appropriate di collaborazione con istituzioni internazionali operanti nell'ambito di pertinenza della difesa civica e della tutela dei diritti umani, quali il Consiglio d'Europa, le Nazioni Unite, l'Unione Europea, il Mediatore europeo e la rete dei difensori civici europei promossa dal Mediatore europeo;
- collaborare con l'Istituto Europeo dell'Ombudsman, l'Istituto Internazionale dell'Ombudsman, l'Associazione degli Ombudsman del Mediterraneo (AOM), la Rete europea degli ombudspersons per i fanciulli;
- offrire agli studenti dell'Università di Padova che frequentano il Corso di Laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace la possibilità di effettuare stages e tirocini e ricerche presso l'Ufficio del Difensore civico della Toscana.

Art. 3

Personale

Per lo svolgimento delle attività previste dal presente Protocollo, l'Ufficio si avvarrà in particolare della collaborazione del Dott. Vittorio Gasparrini, nella sua qualità di coordinatore dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman.

Art. 4

Accordi specifici

Per la realizzazione delle attività previste dal presente Protocollo, il Centro interdipartimentale stipulerà appositi accordi con l'Ufficio.

Art. 5

Oneri

L'attuazione del presente Protocollo non prevede nessun onere di spesa. Gli eventuali oneri ritenuti necessari per dar seguito operativo agli accordi specifici saranno espressamente e dettagliatamente previsti in detti accordi, fermo restando che per gli apporti economici finanziari ciascuna Parte si atterrà alla normativa interna in materia.

Art. 6

Validità e durata

La presente scrittura vale quale Protocollo d'intesa per la realizzazione degli obiettivi indicati agli articoli precedenti. Essa ha validità triennale a decorrere dalla data riportata in calce ed è

rinnovata tacitamente salvo espressa disdetta di una delle parti quindici giorni prima della scadenza.

Fermo restando l'obbligo della buona fede nello svolgimento delle trattative instaurate con il presente atto, le Parti rimangono libere di interrompere motivatamente il rapporto.

3.3 Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome

Difensore civico della Regione Piemonte (COORDINATORE NAZIONALE)

Antonio Caputo

Via Dellala, 15

10121 - Torino

011/5757387 - 011/5757389 fax: 011/5757386

e-mail : difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it -

sito internet: http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif_civico

Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano

Burgi Volgger

Via Portici, 22

39100 - Bolzano

0471/301155 fax. 0471/981229

e-mail: posta@difesacivica.bz.it - sito internet: <http://www.difesacivica-bz.org>

Difensore civico della Provincia Autonoma di Trento

Raffaello Sampaolesi

Via Manci - Galleria Garbari, 9

38100 - Trento

0461/213203 - 0461/213190 fax 0461/238989

e-mail difensorecivico@consiglio.provincia.tn.it -

sito internet: http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp

Difensore civico della Regione Abruzzo

Nicola Antonio Sisti

Via M. Iacobucci, 4

67100 - L'Aquila

0862/644492 fax 0862/23194

e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it

sito internet: <http://www.difensorecivicoabruzzo.it>

altre sedi:

Teramo: tel. 0861/245343, fax 0861/246342

Chieti: tel. 0871/64831, fax. 0871/64774

Pescara: tel. 085/7671

Difensore civico della Regione Basilicata

Catello Aprea

Via Vincenzo Verrastro, 6

85100 - Potenza

0971/274564 - 0971/447501 fax: 0971/469320

e-mail : difensorecivico@regione.basilicata.it

sito internet:

<http://www.consiglio.basilicata.it/consiglionew/site/Consiglio/section.jsp?sec=101863>

altre sedi

Matera: tel. 0835/333713 fax 0835/334883

Difensore civico della Regione Emilia Romagna**Daniele Lugli**

Viale Aldo Moro, 44

40127 - Bologna

051/5276382, n. verde 800515505 fax: 051/5276383

e-mail difensorecivico@regione.emilia-romagna.it -

sito internet:

<http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aal/orgind/difciv>**Difensore civico della Regione Lazio****Felice Maria Filocamo**

Via del Giorgione, 18

00147 - Roma

06/59606656-2014 fax 06/65932015

e-mail difensore.civico@regione.lazio.it

sito internet:

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/argomento.php?vms=111&vmf=20>**Difensore civico della Regione Liguria****Francesco Lalla**

Viale Brigate Partigiane, 2

16129 - Genova

010/565384 fax: 010/540877

e-mail: difensore.civico@regione.liguria.it

sito internet

<http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico.html>**Difensore civico della Regione Lombardia****Donato Giordano**

Via Fabio Filzi, 22 – Palazzo Pirelli

20124 - Milano

02/67482465 - 02/67482467 fax: 02/67482487

e-mail: info@difensorecivico.lombardia.itsito internet: <http://www.difensorecivico.lombardia.it>**Difensore civico della Regione Marche****Italo Tanoni**

Via Oberdan, 1

60122 - Ancona

071/2298483 fax 71/2298264

e-mail: difensore.civico@regione.marche.itsito internet: <http://www.consiglio.marche.it/difensorecivico>

Altre sedi

Ascoli Piceno tel. 0736/342426 fax, 0736/341125

Pesaro tel. 0721/639173 fax. 0721/639174

Macerata tel. 0733/256432

Difensore civico della Regione Molise**Pietro De Angelis**

Via Monte Grappa, 50

86100 Campobasso

0874 604670 -1 -2 fax 0874 604681

e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.molise.it

sito internet:

<http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1322>

Difensore civico della Regione Toscana**Lucia Franchini**

Via dei Pucci, 4

50122 - Firenze

055/2387800 - 800018488 (solo dalla Toscana e dai cell.) fax: 055/210230

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.itsito internet: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore>**Difensore civico della Regione Valle d'Aosta****Enrico Formento Dojot**

Via Festaz, 52

11100 - Aosta

0165/262214 - 0165/238868 fax: 0165/32690

e-mail: difensore.civico@consiglio.region.vda.itsito internet: http://www.consiglio.region.vda.it/difensore_civico/default_i.asp**Difensore civico della Regione Veneto****Roberto Pellegrini**

Via Brenta Vecchia, 8

30171 - Mestre - Venezia

telefono 041/23834200 – 201 fax: 041/5042372

e-mail: dc.segreteria@consiglioveneto.itsito internet: <http://www.difensorecivico.veneto.it>

altre sedi:

Verona - tel. 045/8676560 fax. 045/8646562

Elenco Difensori Civici locali

Si riporta l'elenco dei Difensori civici in carica alla data della stampa della Relazione e le Convenzioni in atto dei Difensori civici provinciali alla stessa data

Difensori civici locali della provincia di Arezzo

Provincia di Arezzo

Federica Bartolini

Piazza Libertà, 3

52100 Arezzo

dir. 0575/392298 - 0575/392416, centr. 0575/3921, URP 0575/392278 n. verde
800296613

fax 0575/392434

e-mail: difensorecivico@provincia.arezzo.it

<http://www.provincia.arezzo.it/difensorecivico>

Enti convenzionati o associati:

Comuni di Bibbiena, Bucine, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Lucignano, Montemignaio, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, Pian di Scò, S. Giovanni Valdarno, Subbiano, Terranuova Bracciolini

Difensori civici locali della provincia di Firenze

Comune di Fiesole

Luigi Sbolci

Via Portigiani, 3

50014 Fiesole

centr. 055/ 596111, URP 055/5961257 fax: 055/5961287

e-mail: difensore.civico@comune.fiesole.fi.it

<http://www.comune.fiesole.fi.it/contenuti/comune/dc/dc.htm>

Comuni associati del Chianti Fiorentino

Alessandra Catolfi

Comune di Bagno a Ripoli

Piazza della Vittoria, 1

50012 Bagno a Ripoli (FI)

dir. 055/6390317, Comune 055/63901, URP 055/6390222 fax 055/6390267

e-mail urp@comune.bagno-a-ripoli.fi.it

alessandra.catolfi@comune.bagno-a-ripoli.fi.it

Enti convenzionati o associati

Comuni di Bagno a Ripoli, Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, Impruneta, San Casciano, Tavarnelle Val di Pesa

*Difensori civici locali della provincia di Grosseto***Comunità montana Colline del Fiora****Enrico Santinelli**

Comunità Montana Colline del Fiora

Via Ugolini, 10

58017 Pitigliano

0564/616039 fax 0564/615596

e-mail segreteria@cm-collinedelfiora.it<http://www.cm-collinedelfiora.it/la-comunita-montana/gli-uffici/uffici-e-servizi/difensore-civico>*Enti convenzionati o associati:*

Manciano, Pitigliano, Scansano, Sorano

Comunità montana Colline Metallifere**Laura Poccioni**

Comunità montana Colline Metallifere

Piazza Dante Alighieri, 4

58024 Massa Marittima (GR)

0566 906111 fax: 0566 903530

e-mail difensorecivico@cm-collinemetallifere.it<http://www.cm-collinemetallifere.it/la-comunita-montana/uffici/elenco-completo-degli-uffici/difensore-civico>*Enti convenzionati o associati:*

Comuni di Massa Marittima, Monterotondo M.mo, Montieri

Comunità montana dell'Amiata Grossetana**Tiziana Galella**

Comunità Montana Amiata Grossetana

loc. Colonia

58031 Arcidosso

dir. 0564/969617, 0564/969613, centr. 0564/969611 0564/967093

e-mail: e.gatti@cm-amiata.gr.it*Enti convenzionati o associati:*

Comuni di Arcidosso, Castel del Piano, Castell'Azzara, Cinigiano, Roccalbegna, Santa Fiora, Seggiano, Semproniano

*Difensori civici locali della provincia di Livorno***Comune di Rosignano Marittimo****Marco Nuti**

Via dei Lavoratori, 21

57016 Rosignano Marittimo (LI)

0586/724372 - 232 - 228 fax 0586/724276

e-mail difesacivica@comune.rosignano.livorno.it<http://www.comune.rosignano.livorno.it/site4/pages/home.php?idpadre=10514>*Difensori civici locali della provincia di Lucca***Comune di Camaiore****Laura Liberatore**

Piazza San Bernardino, 1

55041 Camaiore

dir. 0584/986251, centr. 0584/9861, URP 0584/986259 fax 0584/986269;
0584/986288,
centr. 0584/9861, URP 0584/986259
e-mail: difensore.civico@comune.camaiore.lu.it
<http://www.comune.camaiore.it>
<http://www.comune.massarosa.lu.gov.it/it/Comune/DifCivico.html>
[/uffici/index.asp?IdUfficio=46](#)

Comune di Massarosa**Laura Castagnetta**

Piazza Taddei, 1
55054 Massarosa (LU)
0584/979229 0584/979261
difensorecivico@comune.massarosa.lu.it
<http://www.comune.massarosa.lu.gov.it/it/Comune/DifCivico.html>

Comune di Porcari**Felice Birra**

P.zza F. Orsi, 1
55016 Porcari (LU)
0583/21181
e-mail: difensorecivico@comune.porcari.lu.it
http://www.comune.porcari.lu.it/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=108

Provincia di Lucca**Gabriella Moruzzi**

Palazzo Ducale, Cortile degli Svizzeri 2
55100 Lucca
0583/417911 fax 0583/417913
e-mail difensorecivico@provincia.lucca.it
<http://www.provincia.lucca.it/difensorecivico/index.php>

*Difensori civici locali della provincia di Massa e Carrara***Comune di Massa****Luigi Maneschi**

Via Porta Fabbrica, 1
54100 Massa
0585 490466 fax 0585 490377
e-mail difensorecivico@comune.massa.ms.it
<http://www.comune.massa.ms.it/pagina/difensore-civico>

Comunità montana della Lunigiana**Fernando Bertoli**

Piazza Alcide de' Gasperi 17
54013 Fivizzano
0585/942024 - 0585/942088 fax 0585/948080
e-mail o.bertoncini@cmlunigiana.ms.it

Enti convenzionati o associati

Comuni di Aulla, Bagnone, Casola, Comano, Filattiera, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Villafranca L., Zeri.

Provincia di Massa Carrara**Roberto Valettini**

P.zza degli Aranci Palazzo Ducale

54100 Massa

dir. 0585/816244, centr. 0585/816111, URP 0585/816221-252 fax 0585/816505

e-mail: difensorecivico@provincia.ms.it<http://portale.provincia.ms.it/page.asp?IDCategoria=2119&IDSezione=9598&IDOggetto=&Tipo=>*Difensori civici locali della provincia di Pisa***Comune di Calcinaia****Michele Orsitto**

Piazza Indipendenza, 7

56030 Calcinai (PI)

URP 0587/265407 - 409, centr. 0587/26541 fax 0587/265450

e-mail: urp@comune.calchina.pi.it<http://www.comune.calchina.pi.it/Il-Difensore-Civico.htm>**Comune di Pisa****Luciano Di Legge**

P.zza XX Settembre

56100 Pisa

Telefono dir. 050/910668, centr. 050/910111, URP 050/910237 050/910659

e-mail difensorecivico@comune.pisa.ithttp://www.comune.pisa.it/doc/difensore_civico.htm**Comune di Pontedera****Maria Anna Abbondanza**

Corso Matteotti, 37

56025 Pontedera

dir. 0587/299257, centr. 0587/299111, URP 0587/299248, lavoro 0587/52672 fax:

0587/53292 e 0587/53686

e-mail difensorecivico@comune.pontedera.pi.ithttp://www.comune.pontedera.pi.it/comune/istituzioni/difensore_civico**Comune di Vecchiano****Renata Ridondelli**

Via Barsuglia, 182

56019 Vecchiano

Telefono dir. 050/859635, centr. 050/859611, URP 050/859659 fax 050/868778

e-mail difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it<http://www.comunivecchiano.pi.it/index.php?pagina=struttura&id=82&mode=area>**Comuni associati di San Miniato e Santa Croce sull'Arno****Mauro Scali**

Comune di San Miniato

Via Vittime del Duomo, 8

56027 San Miniato (PI)

dir. 0571/406276, 0571/406290, centr. 0571/4061, URP 0571/406290 fax 0571/406298

e-mail urp@comune.san-miniato.pi.it<http://www.comune.san-miniato.pi.it/index.php/il-sindaco/49-difensore-civico>*Enti convenzionati o associati*

Comuni di San Miniato e di Santa Croce sull'Arno

Provincia di Pisa

Lorenzo Stefani

Via Vittorio Emanuele II, 14

56124 Pisa

050/929944 fax 050/929319

e-mail difensorecivico@provincia.pisa.it

http://www.provincia.pi.it/interno.php?given_alpha_id=28&lang=it

Difensori civici della provincia di Prato

Provincia di Prato

Sergio Grandesso Silvestri

Provincia di Prato

Via Ricasoli, 25

59100 Prato

dir. 0574/534616 0574/534514 – 513 fax 0574/534281

e-mail difensorecivico@provincia.prato.it

<http://www.provincia.prato.it/w2d3/internet/cache/provprato/internet2/index.html?fldid=82>

Enti convenzionati o associati

Comuni di Cantagallo, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano, Vernio

Difensori civici locali della provincia di Pistoia

Comune di Montecatini Terme

Paola Monti

Viale Verdi, 46

51016 Montecatini Terme (PT)

Telefono 0572/9181, 800018962 fax 0572/918264

e-mail paola.monti@comune.montecatini-terme.pt.it

<http://www.comune.montecatini-terme.pt.it/servizi/menu/dinamica.aspx?idArea=16293&idCat=16315&ID=28037>

Comune di Quarrata

Nicola Soreca

Piazza Vittoria, 1

51039 Quarrata

0573/771213, 0573/771220 URP fax 0573/775053

e-mail difensore.civico@comune.quarrata.pt.it

Provincia di Pistoia

Manuele Bellonzi

Provincia di Pistoia

Via Cavour, 2

51100 Pistoia

segr. e URP 0573/374332 centr. 0573/3741 fax 0573/374333

e-mail difensorecivico@provincia.pistoia.it

<http://pistoia.difesacivica.it>

Difensori civici locali della provincia di Siena

Comuni associati Chianti Senese

Simona Ghionzoli

Comune di Castelnuovo Berardenga

Via Garibaldi, 4

53033 Castelnuovo Berardenga (SI)

0577/351307 fax 0577/355273

e-mail: difensore.civico@comune.castelnuovo-berardenga.si.it

<http://www.comune.gaiole.si.it/contenuti/articolocomune/servizio-associato-del-difensore-civico>

Enti convenzionati o associati

Comuni di Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti, Radda in Chianti

Unione Comuni della Val di Merse

Leonardo Brogi

Comunità Montana

Via Tiberio Gazzei, 89

53030 Radicondoli

0577/790610 fax 0577/41023

e-mail ragioneria@valdimerse.si.it oppure segreteria@valdimerse.si.it

<http://www.valdimerse.si.it/Main.aspx?ID=91>

Enti convenzionati o associati

Comuni di Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Murlo, Murlo, Radicondoli, Sovicille