

**REGIONE TOSCANA**



IL DIFENSORE  
CIVICO  
DELLA TOSCANA

## Relazione 2010

Firenze, marzo 2011



Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana  
Via dei Pucci, 4 – 50122 Firenze

tel. 055/2387800 – fax 055/210230  
numero verde 800018488

*e-mail:* [difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)

## IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

*Signor Presidente,*

*Signori Consiglieri,*

*I dati e la trattazione dei diversi settori d'intervento, nelle pagine che seguono, forniscono un esauriente quadro dell'attività della Difesa Civica in Toscana nel 2010, anno che ha visto una flessione in termini quantitativi dell'attività ma giustificabile con la vacanza del ruolo del Difensore civico regionale e dove l'operatività della scrivente, a pieno regime, si è esplicata soprattutto negli ultimi tre mesi dell'anno.*

*Nonostante l'anno di transizione, concordo comunque con il mio predecessore, Dott. Giorgio Morales, sull'affermazione che la Difesa Civica, in Toscana, regionale e locale, è in grado di rispondere con competenza e attenzione ai servizi di propria attribuzione ed ha raggiunto un rilievo istituzionale paragonabile a pochissime altre regioni.*

*Ho avuto modo di riscontrare direttamente, all'interno del coordinamento nazionale dei Difensori Civici Regionali, l'attenzione dei colleghi rispetto alle azioni dei nostri uffici così come delle politiche espresse a livello di Regione soprattutto in ambito socio-sanitario così come quello dei servizi pubblici, delle tematiche relative all'immigrazione e più in generale a ciò che attiene al governo del territorio.*

*A conferma di questo interesse della rete dei difensori civici regionali, nel corso del 2011, ci verranno attribuiti due importanti incarichi di valenza nazionale: il coordinamento nazionale delle politiche e azioni sull'immigrazione e il coordinamento del recente costituito Istituto Italiano dell'Ombudsman.*

*Un ruolo che ci viene riconosciuto grazie anche al favorevole contesto politico istituzionale nel quale si muove la difesa civica della Toscana e per il sostegno e la collaborazione ad essa accreditate dagli organi della Regione, dalle associazioni istituzionali, sindacali e di volontariato; l'impegno e la professionalità dei Difensori Civici locali che costituiscono una "rete" efficiente e collaborante con il Difensore Civico regionale; l'alta professionalità e l'entusiasmo degli addetti all'ufficio. A tale proposito comunque anticipo che nel corso del 2011 cercheremo di coordinarci con un progetto di valenza regionale per non perdere quelle importanti professionalità e competenze espresse dai difensori civici comunali e che come sappiamo si stanno esaurendo con i termini dei mandati a loro preposti a causa della normativa collegata alla legge finanziaria 2010 che stabilisce la soppressione della figura dei Difensori Civici comunali.*

*Già da tempo comunque constatiamo e avvertiamo le conseguenze della progressiva scomparsa della difesa civica sui territori, basta*

*qui accennare, a livello esemplificativo, al comune di Prato, alla provincia di Firenze; sarà nostra cura presentare in seguito un quadro dettagliato della presenza della difesa civica in Toscana. Anche l'istituzione del Difensore civico territoriale come previsto dall'art. 2, comma 186 della L. 191/2009 al momento è rimasta sulla carta in quanto il coordinamento tra province e tra province e comuni è quasi inesistente a parte qualche esperienza già costituitasi prima della modifica legislativa (ad esempio il caso Arezzo).*

*Spesso ho affermato che non è importante né tanto meno necessaria l'esposizione personale della figura del Difensore civico ma ciò che deve essere favorita è la diffusione capillare dell'attività della difesa civica tanto da auspicare almeno il mantenimento degli uffici della difesa presso i comuni. Purtroppo invece ciò non avviene e una volta decaduto il Difensore civico anche l'ufficio viene soppresso con un danno evidente, a nostro parere, per il cittadino che perde un punto di riferimento di sua prossimità, un confronto con una figura indipendente, non dotata di alcun potere gerarchico, che può essere in grado di ricostituire relazioni divenute critiche. Ma tutto ciò rappresenta un danno anche per le amministrazioni infatti l'attività della difesa civica è un contributo al rispetto della legalità e alla fiducia nella pubblica amministrazione, è un elemento di promozione e stimolo dell'amministrazione stessa. Le carte dei servizi sono indubbiamente importanti per una corretta relazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni, tra utenti e soggetti erogatori di servizi pubblici così come è altrettanto necessaria l'attività informativa dei vari URP e dei tavoli di coordinamento tra le varie associazioni presenti sul territorio e accreditate presso la Regione, ma la conoscenza e diffusione dell'attività e delle potenzialità della Difesa civica rappresentano una pre-condizione perché si attui garanzia dei diritti e degli interessi delle persone e delle formazioni sociali sul nostro territorio in un quadro di reciprocità con le istituzioni stesse.*

*Fra l'altro pare emergere un dato preoccupante, ossia che la soppressione della figura del Difensore civico comunale e dei suoi uffici non è recepito dal cittadino come un atto parziale, localistico, ma alimenta l'errata consapevolezza che non esistendo il livello comunale non esiste più l'attività in genere. Tutto ciò, ad esempio, è accaduto con la soppressione dell'attività della difesa civica da parte del comune di Firenze per decadenza dei termini dell'incarico. In questo caso come Regione ci aspettavamo un considerevole aumento delle pratiche da parte dei cittadini del comune ed invece così non è stato e se questo si verifica a Firenze, città dove insistono anche gli uffici regionali, possiamo facilmente immaginare cosa possa accadere per cittadini toscani non residenti nel capoluogo. Questa riflessione mi fa introdurre un altro elemento più attinente al piano operativo e alla necessità di*

*dislocare parzialmente, a parità di costo, l'attività del nostro ufficio regionale per meglio far conoscere e supportare la rete locale della difesa civica. Già in parte questo avviene perché, come vedrete nella trattazione dei diversi settori d'intervento, abbiamo la presidenza di commissioni conciliative sui territori, partecipiamo ad incontri in ambito sanitario e prefettizio a livello provinciale o di area vasta, ma non è abbastanza. Sarebbe, a mio parere, utile costituire punti di ascolto e di supporto sui territori periodicamente ma stabilmente fissati a seconda delle diverse esigenze e richieste, anche di supplenza nel caso di temporanee vacanze. A tal fine, ma non solo, abbiamo, nei primi mesi del 2011, sottoscritto un protocollo d'intesa con il CESVOT e nel corso dell'anno incontreremo le associazioni referenti a livello locale per dispiegare energie a favore di una maggiore copertura di ascolto, assistenza, informazione del cittadino e dei pubblici servizi. A livello operativo credo che dovremo, conformemente a quanto stabilito dalla L.R. 19/2009, e ai rinnovati prima descritti impegni, definire una più specifica autonomia organizzativa e finanziaria dell'ufficio pur sempre nei limiti imposti dal bilancio generale del Consiglio Regionale.*

*Rinvio alla trattazione dei diversi settori d'intervento l'esame delle varie problematiche, accennando solo in ultimo alle iniziative anche sul piano normativo, a livello nazionale, nell'ambito del ricorso a forme di mediazione e conciliazione dei conflitti alternative alla via giurisdizionale (alternative dispute resolution). Nel richiamare l'attenzione del Consiglio regionale su queste tematiche faccio presente che la Difesa civica, in un quadro di collaborazione e coordinamento con altre istituzioni pubbliche o di servizio consociativo, ha intenzione di promuovere ancor più queste azioni di conciliazione sia d'ufficio che su segnalazione degli interessati. Educare alla conciliazione, alla risoluzione non conflittuale degli interessi in causa costituisce un paradigma fondamentale per la convivenza civile.*

*Lucia Franchini*

**Glossario**

<b>A.A.T.O.</b>	Autorità di Ambito Territoriale Ottimale
<b>A.N.C.I.</b>	Associazione Nazionale Comuni Italiani
<b>D.I.A.:</b>	Denuncia Inizio Attività
<b>D.G.R.T.</b>	Delibera Giunta Regionale Toscana
<b>D.P.G.R.T.</b>	Decreto Presidente Giunta Regionale Toscana
<b>D.Lgs.</b>	Decreto Legislativo
<b>D.L.</b>	Decreto Legge
<b>E.O.I</b>	<i>European Ombudsman Institute</i> (Istituto Europeo dell'Ombudsman)
<b>I.O.I.</b>	<i>International Ombudsman Institute</i> (Istituto Internazionale dell'Ombudsman)
<b>L.</b>	Legge (nazionale)
<b>L.R.</b>	Legge Regionale
<b>S.S.N.</b>	Servizio Sanitario Nazionale
<b>S.S.T.</b>	Servizio Sanitario Toscano
<b>S.C.I.A.</b>	Segnalazione Certificata Inizio Attività
<b>SUAP</b>	Sportello Unico Attività Produttive
<b>T.I.A.</b>	Tariffa Igiene Ambientale
<b>T.O.S.A.P.</b>	Tassa Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche Permanente
<b>T.A.R.S.U.</b>	Tassa Rifiuti Solidi Urbani
<b>U.O.</b>	Unità Operativa

## Sommario

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2010 .....	10
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> .....	20
	2.2.2 <i>Responsabilità professionale</i> .....	21
	2.2.3 <i>Rapporti con la Commissione Regionale di Bioetica</i> .....	22
	2.2.4 <i>Farmaci non a carico del S.S.T.</i> .....	23
	2.2.5 <i>Patologie rare</i> .....	24
	2.2.6 <i>Liste d'attesa</i> .....	25
	2.2.7 <i>Il punto nascita di Pontremoli</i> .....	26
	2.3 Assistenza sociale, Lavoro e Previdenza .....	26
	2.3.1 <i>Principali riferimenti normativi in riferimento al Settore Sociale.</i> .....	26
	2.3.2 <i>Caratteristiche generali</i> .....	28
	2.3.3 <i>Residenze Sanitarie Assistite</i> .....	30
	2.3.4 <i>Prestazioni alla persona</i> .....	31
	2.3.5 <i>Invalidità civile e handicap</i> .....	32
	2.3.6 <i>Barriere architettoniche</i> .....	33
	2.4 Tutela degli immigrati .....	34
	2.5 Governo del territorio .....	37
	2.5.1 <i>Urbanistica</i> .....	38
	2.5.2 <i>Ambiente</i> .....	46
	2.5.3 <i>Edilizia residenziale pubblica</i> .....	51
	2.6 Controlli sostitutivi .....	53
	2.7 Attività produttive .....	56
	2.8 Servizi pubblici .....	60
	2.8.1 <i>Servizio idrico</i> .....	60
	2.8.2 <i>Energia Elettrica</i> .....	64
	2.8.3 <i>Telefonia</i> .....	64
	2.8.4 <i>Trasporti</i> .....	66
	2.8.5 <i>Servizio postale</i> .....	67
	2.8.6 <i>Gas</i> .....	68
	2.9 Pubblico impiego e previdenza .....	69
	2.9.1 <i>Pubblico impiego</i> .....	69
	2.9.2 <i>Previdenza</i> .....	72
	2.10 Tributi.....	73
	2.10.1 <i>Collaborazione con Equitalia</i> .....	73
	2.10.2 <i>Tassa automobilistica regionale</i> .....	74
	2.10.3 <i>Canone di abbonamento Rai</i> .....	76
	2.10.4 <i>Tributi locali – Tariffa di igiene ambientale</i> .....	76
	2.11 Sanzioni amministrative .....	78
	2.12 Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa .....	79
	2.13 Il diritto allo studio .....	82
	2.13.1 <i>Diritto allo studio universitario</i> .....	82
	2.13.2 <i>Diritto allo studio scolastico</i> .....	82
	2.13.3 <i>Formazione professionale</i> .....	83
	2.13.4 <i>Asili nido</i> .....	83

3	La rete territoriale di tutela della Toscana.....	85
4	attività di promozione.....	86
5	Il Coordinamento nazionale .....	88
6	convenzione con il Centro Servizi per il Volontariato (CESVOT) .....	89
7	Collaborazioni internazionali .....	90
8	APPENDICE .....	91
	8.1 Tabelle – dati statistici settori di intervento e difesa civica locale.....	92
	8.1.1 <i>Statistiche in materia di responsabilità professionale.....</i>	99
	8.1.2 <i>Assistenza prestata ai cittadini danneggiati da vaccini,                 emotrasfusioni ed emoderivati ai sensi della L. 210/92 e                 successive modifiche.....</i>	103
	8.2 Convenzione con il Centro Servizi Volontariato (CESVOT).. .....	113
	8.3 Protocolli di intesa con il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova.....	116
	8.3.1 <i>Protocollo di intesa sottoscritto dal Coordinatore Nazionale pro                 – tempore dei Difensori civici Regionali e delle province                 autonome ed il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova                 nel luglio 2010.....</i>	116
	8.3.2 <i>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.....</i>	124
	8.4 Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome ..	127
	8.5 Elenco Difensori Civici locali .....	130
	8.5.1 <i>Difensori civici locali della provincia di Arezzo.....</i>	130
	8.5.2 <i>Difensori civici locali della provincia di Firenze .....</i>	130
	8.5.3 <i>Difensori civici locali della provincia di Grosseto .....</i>	131
	8.5.4 <i>Difensori civici locali della provincia di Livorno .....</i>	132
	8.5.5 <i>Difensori civici locali della provincia di Lucca.....</i>	132
	8.5.6 <i>Difensori civici locali della provincia di Massa e Carrara... </i>	133
	8.5.7 <i>Difensori civici locali della provincia di Pisa.....</i>	134
	8.5.8 <i>Difensori civici della provincia di Prato.....</i>	135
	8.5.9 <i>Difensori civici locali della provincia di Pistoia .....</i>	136
	8.5.10 <i>Difensori civici locali della provincia di Siena .....</i>	136

## 1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2010

Nel 2010 sono state avviate un totale di 1758 pratiche, a fronte delle 2199 aperte del 2009 e delle 2447 istruite nel 2008. Il calo rispetto ai valori registrati negli ultimi anni rappresenta l'inevitabile conseguenza del periodo di *vacatio* tra la cessazione del mandato del Dott. Morales e la nomina della Dott.ssa Franchini quale nuovo Difensore civico regionale. Intervallo temporale nel corso del quale risultano indebolite le attività di promozione dell'Istituto, e di conseguenza la piena visibilità e conoscibilità del ruolo del Difensore civico nell'attività di tutela.

Il dato statistico, d'altra parte, non può che essere valutato alla luce del progressivo decremento dei flussi di richieste presentate ai sensi della L. 210/92 (danni da vaccini, emotrasfusioni e emoderivati). La maggiore sicurezza nei controlli per l'utilizzo dei derivati del sangue ha sensibilmente ridotto il rischio di contagio e di conseguenza anche il numero delle persone danneggiate che hanno necessità di assistenza per la predisposizione della richiesta dell'indennizzo. Appare, in tal senso evidente, la differenza tra le 1.014 istanze registrate nel 2005 e le 81 del 2010. Rimane tuttavia prioritaria l'attenzione sul tema soprattutto in considerazione delle molte persone danneggiate presumibilmente ancora non consapevoli della possibilità di ottenere un indennizzo per il danno subito.

### PRATICHE APERTE

ANNO 2005	ANNO 2006	ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010
1.372	1.323	1.485	1.943	1.954	1.677
Legge 210/92					
1.014	499	445	504	245	81
<b>TOTALE</b>					
<b>2.386</b>	<b>1.822</b>	<b>1.930</b>	<b>2.447</b>	<b>2.199</b>	<b>1.758</b>

Esaminiamo ora con maggior dettaglio l'andamento dei flussi di richieste relative a ciascuno dei settori di attività dell'Ufficio, sulla base dei valori evidenziati nella tabella seguente. Sono stati posti a confronto i dati del 2010 con quelli del 2009: sia il valore assoluto sia il valore percentuale si riferiscono al totale dell'anno solare preso in esame. La lettura della tabella fornisce tuttavia utili riscontri anche in riferimento alla sensibile variabilità della tipologie delle istanze esaminate, distinte in riferimento a ciascuno dei settori considerati. Valutazione quest'ultima che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione della domanda e quindi ad orientare le risorse dell'Ufficio in modo da far tempestivamente fronte alle necessità delle persone.

Rinviando la trattazione specifica dei singoli settori di attività alla sezione ad esso dedicata, è possibile estrarre qualche dato di immediata visibilità nel raffronto tra i valori espressi dall'andamento delle istanze.

<b>Pratiche aperte anni 2010 – 2009 classificate per settore dati a confronto</b>				
<b>Settori</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2009</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	52	2,94	104	4,71
Attività produttive	17	0,95	28	1,25
Controlli sostitutivi	6	0,33	4	0,18
Emigrazione immigrazione	53	2,98	39	1,73
Imposte e sanzioni amministrative	303	17,22	382	17,34
Istruzione	37	2,09	37	1,66
Procedimento amministrativo, accesso agli atti	59	3,32	61	2,76
Sanità	363	20,90	366	16,60
L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	81	4,60	245	11,14
Servizi pubblici	256	14,55	376	17,09
Sociale, lavoro e previdenza	282	15,99	306	13,87
Territorio	249	14,13	251	11,40
<b>TOTALE</b>	<b>1758</b>		<b>2.199</b>	

Nel settore "affari istituzionali" le pratiche aperte nel 2010 sono 52, ovvero esattamente la metà di quelle aperte nell'anno precedente. Il dato non deve sorprendere posto che – almeno in parte – le istanze risultano distribuite in altri settori di attività. All'interno di tale settore, in effetti, venivano (e vengono) classificate le richieste che prevedono un esame della pratica in collaborazione con gli Uffici di difesa civica presenti sul territorio. Il progressivo indebolimento della rete di tutela – in conseguenza della norma nazionale di abolizione della figura del Difensore civico comunale – ha concentrato sull'Ufficio regionale lo studio e la valutazione diretta di un'ampia casistica prima oggetto di analisi in sede locale. Ed in effetti nel 2010 solo 13 pratiche sono state gestite in collaborazione con i Difensori civici locali. Ben più corposa (35 richieste) l'attività di consulenza svolta nei confronti dei privati per questioni non direttamente inquadrabili tra le attività di competenza istituzionale dell'Ufficio.

Il settore "attività produttive" ha accolto 17 richieste di assistenza, delle quali sei per questioni inerenti l'attività di impresa, quattro in materia di turismo e le restanti in materia di commercio (licenze, contributi, assegnazione aree pubbliche).

Il settore dei "controlli sostitutivi" ha mantenuto una sostanziale continuità rispetto ai valori espressi negli ultimi anni. 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 commissariale, 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.

Sono aumentate le richieste in materia di "immigrazione": 53 in luogo delle 39 aperte nell'anno precedente. Un certo incremento hanno avuto le questioni inerenti la cittadinanza. In particolare, un gruppo di pratiche ha riguardato richieste di informazioni sullo stato della procedura, altro gruppo ha riguardato la c.d. tutela "endoprocedimentale", ossia l'ufficio ha fornito assistenza agli interessati a fronte della comunicazione della probabilità dell'esito favorevole dell'istanza. In tutto sedici sono state le istanze in materia di permesso di soggiorno, otto quelle per il ricongiungimento familiare e ancora sedici quelle in materia di cittadinanza.

Nel settore "imposte e sanzioni amministrative" le pratiche aperte sono state 303, pari ad oltre il 17% del totale. Ben 142 richieste hanno avuto ad oggetto questioni inerenti la violazione delle norme del codice della strada (non solo la verifica della possibilità di presentare ricorso avverso la sanzione, ma anche notifiche e problematiche con la motorizzazione). Una considerevole quota di contenzioso riguarda altresì la questione del bollo auto con 150 istanze istruite. In minor numero le domande dei cittadini che hanno avuto ad oggetto TIA, ICI e TOSAP.

Invariato il numero di istanze nel settore "istruzione" con 37 procedimenti formalizzati, così suddivisi: 6 in materia di diritto allo studio universitario, 20 per problematiche di istruzione scolastica, 5 aventi ad oggetto il servizio di asilo nido, e 3 per formazione professionale e bandi europei.

Nel settore "procedimento amministrativo e accesso agli atti" risultano aperte 59 pratiche, in sostanziale continuità con i dati del 2009. In gran parte (55) si tratta di richieste di accesso agli atti e dell'attivazione della procedura di riesame di competenza del Difensore civico a fronte di un ingiustificato diniego ovvero di un prolungato silenzio da parte dell'amministrazione tenuta a concedere la visione e la copia della documentazione amministrativa.

Nel settore "sanità" sono state aperte 444 pratiche, pari ad oltre il 25% del totale delle istruttorie avviate nel corso dell'anno. Tra queste, 81 riguardano le richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati, 204 l'accertamento di ipotesi di responsabilità professionale del personale sanitario, 87 problematiche di organizzazione dei servizi, assistenza specialistica e percorsi assistenziali, 38 valutazioni sui percorsi assistenziali per particolari patologie (nefropatici, diabetici, malati psichiatrici), 10 l'assistenza farmaceutica. In particolare, per l'accertamento dei profili di responsabilità professionale, l'Ufficio ha potuto contare sulla collaborazione del Dipartimento di Medicina Legale dell'Università di Firenze e di Medicina Legale dell'ASL di Arezzo.

Relativamente al settore dei "servizi pubblici" sono state aperte 256 pratiche, pari a oltre il 14% del totale. In sedici casi l'istruttoria ha avuto ad oggetto servizi gestiti direttamente da parte di Comuni e Provincie. Le restanti 240 istanze sono riferite alla gestione dei servizi idrici (70), all'erogazione dell'energia elettrica (36), ai servizi di trasporto (31) nonché ai servizi telefonici (55), postali (13) e del gas (35).

Rimane inalterata la sollecitazione a migliorare gli strumenti di interlocuzione con i soggetti gestori dei servizi, talvolta non attrezzati per rispondere in modo adeguato alle esigenze manifestate dai cittadini. L'attivazione di strumenti per la soluzione conciliativa del contenzioso (strumenti già attivi per le telecomunicazioni e in via di espansione anche per il servizio idrico attraverso l'istituzione di Commissioni miste conciliative) rappresenta un obiettivo di miglioramento in merito al quale è utile continuare a lavorare.

Il settore "sociale, lavoro e previdenza" rappresenta quasi il 16% del totale con 282 pratiche aperte. Nel dettaglio, sono state esaminate 93 richieste di assistenza sociale, 42 istanze per il riconoscimento di invalidità civile, 66 questioni inerenti l'impiego pubblico o privato, 69 in materia di pensione.

Nel settore "governo del territorio" sono 249 le istruttorie attivate, con un valore pari a poco più del 14% del totale. Di queste 58 richieste hanno avuto ad oggetto la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e la lotta agli inquinamenti (anche con valutazioni relative all'impatto sul territorio delle fonti alternative di produzione di energia). Sono 152 le procedure attivate in materia urbanistica, con particolare interesse per l'esame degli strumenti di pianificazione e per l'attivazione delle modalità partecipative previste dalla normativa regionale, nazionale ed europea per garantire la condivisione delle scelte di pianificazione e una migliore conoscenza delle strategie di utilizzo del territorio. Relativamente alla materia degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sono state ricevute 34 istanze con particolare riferimento alla partecipazione ai bandi di concorso, alle modalità di assegnazione, alla determinazione del canone, alla realizzazione delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, oltre a richieste di mobilità e all'applicazione di provvedimenti di decadenza dall'assegnazione per violazione dei parametri imposti dalla legge.

L'attività svolta dall'Ufficio del Difensore civico regionale nel corso dell'anno 2010 può essere sintetizzata come da tabella che segue, articolata in riferimento alle aree di competenza e rinviando alle tabelle dell'appendice la rappresentazione grafica dei dati esposti.

<b>Pratica aperte nel 2010</b>		
<b>Settori</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	52	2,94
Attività produttive	17	0,95
Controlli sostitutivi	6	0,33
Emigrazione immigrazione	53	2,98
Imposte e sanzioni amministrative	303	17,22
Istruzione	37	2,09
Procedimento amministrativo, accesso atti	59	3,32
Sanità	363	20,90
L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	81	4,60
Servizi pubblici	256	14,55
Sociale, lavoro e previdenza	282	15,99
Territorio	249	14,13
<b>TOTALE</b>	<b>1758</b>	

Nel 2010 sono state portate a conclusione un totale di 1994 pratiche, la cui specifica suddivisione per settore è riportata nella tabella seguente. Di queste, 1184 chiusure sono relative a procedure avviate nel corso dell'anno, mentre il restante si riferisce a pratiche con istruttoria più lunga e avviata negli anni precedenti.

<b>Pratiche chiuse 2010</b>		
<b>Settore</b>	<b>Totale</b>	<b>%</b>
Affari istituzionali	72	3,60
Attività produttive	20	1,00
Controlli sostitutivi	5	0,25
Emigrazione immigrazione	56	2,80
Imposte e sanzioni amministrative	366	18,35
Istruzione	49	2,44
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	61	3,05
Sanità	519	26,00
Servizi pubblici	258	12,93
Sociale, Lavoro e Previdenza	313	15,68
Territorio	275	13,78
<b>Totale complessivo</b>	<b>1994</b>	<b>100,00</b>

Il maggior numero di chiusure si registra nel settore della sanità (il 26% del totale), anche in considerazione delle procedure inerenti la valutazione dei danni derivanti da emotrasfusioni. Numerose anche le definizioni delle pratiche in materia di imposte e sanzioni amministrative (18%), in materia di assistenza sociale, lavoro e previdenza (oltre il 15%), nel settore del governo del territorio (oltre il 13%) e di servizi pubblici (13%).

In riferimento alle attività svolte per quanto attiene pratiche chiuse<sup>1</sup>, in 1404 casi è stata attivata un'istruttoria nei confronti della pubblica amministrazione e in altri 678 casi è stata prestata assistenza ai cittadini con l'elaborazione di un parere sulla

<sup>1</sup> 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 proposta ovvero garantendo un aiuto concreto nella compilazione degli atti e nella predisposizione dei ricorsi. Al fine di favorire un miglior orientamento nella lettura dei riscontri statistici dei quali viene dato conto nella presente Relazione, è opportuno precisare che la compilazione della scheda esito degli interventi effettuati prevede che siano segnalate le diverse tipologie di attività poste in essere in riferimento a ciascuna pratica. Il numero totale delle pratiche risulta dunque inferiore rispetto al totale delle specifiche attività svolte dal Difensore civico per l'esame delle questioni esaminate.

Sono 41 le procedure concluse in funzione di riesame delle istanze di accesso alla documentazione amministrativa per le quali era stato opposto un diniego o registrata un'inerzia da parte dell'amministrazione competente al rilascio di copie.

In 22 occasioni sono state rilevate criticità nella normativa di settore e registrata l'opportunità di un intervento da parte del legislatore regionale.

In una sola circostanza si è proceduto alla formale convocazione del responsabile del procedimento, così come previsto dalla legge regionale in caso di mancata risposta alle richieste di chiarimenti formalizzate dal Difensore civico. Il dato indirettamente conferma la qualità dei rapporti di comunicazione con le strutture, rendendo necessario l'utilizzo di poteri coercitivi solo in ipotesi realmente residuali.

Per l'esame delle pratiche di responsabilità professionale sono state richieste consulenze medico legali in 65 ipotesi.

Nel corso del 2010 sono stati posti in essere - è bene ricordare che il dato si riferisce solo alle procedure concluse nel corso dell'anno e non comprende quindi le ulteriori istruttorie ancora in fase di definizione alla data del 31 dicembre 2010 - quattordici tentativi di conciliazione al fine di garantire la definizione non contenziosa delle controversie tra i privati e la pubblica amministrazione.

Numerosi anche in casi di collaborazione con la rete locale di difesa civica: in 187 occasioni la pratica è stata esaminata - per quanto di rispettiva competenza - congiuntamente con i difensori civici dei Comuni, delle Province e delle Comunità Montane. Il ridimensionamento della rete di tutela - effetto conseguente al D.L. 2/10 - produrrà per l'immediato futuro un'inevitabile contrazione della collaborazione con la rete (già i dati del 2010/11 confermano la tendenza) con assunzione diretta dell'intervento da parte dell'Ufficio regionale (quanto meno sino alla creazione degli Uffici territoriali di difesa civica su base provinciale).

Vediamo ora quale esito hanno avuto gli interventi posti in essere in riferimento alle pratiche chiuse nel corso dell'anno 2010.

La questione proposta all'esame dell'Ufficio risulta essere stata totalmente o almeno parzialmente risolta in 1768 casi, residuando solo 84 pratiche per le quali non è stato possibile

giungere ad una soluzione (in 132 ipotesi non si è avuta conferma dell'esito finale della procedura). Le richieste avanzate dai cittadini risultano soddisfatte (totalmente o parzialmente) in 1342 casi. 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.

In 65 casi l'ufficio si è attivato d'ufficio, ossia senza la presentazione di un'istanza, ma prendendo l'iniziativa a seguito di notizie apprese dalla stampa o attraverso la valutazione delle problematiche generali che emergevano da uno o più casi.

In quattro casi è stata proposta l'attivazione di un procedimento disciplinare nei confronti di funzionari e in sei circostanze è stato fatto rapporto alla magistratura ordinaria o speciale per la valutazione della sussistenza di responsabilità di carattere non amministrativo.

In 68 casi è stata consigliata, al termine dell'istruttoria, l'opportunità dell'attivazione di un'azione legale, necessaria per una piena tutela degli interessi a fronte dell'accertamento della sussistenza dei presupposti dell'azione e del fondamento, quanto meno teorico, dell'istanza presentata.

Per concludere, un'indicazione circa le modalità di presentazione delle istanze (ancora una volta è utile ricordare che i dati si riferiscono alle sole pratiche concluse nel corso dell'anno e non invece a tutte le procedure avviate). Gli utenti sono stati ricevuti in sede in 380 casi; la segnalazione è stata inviata per lettera o fax in 796 casi e ricevuta per telefono 246 volte. L'utilizzo della posta elettronica non risulta ancora aver assunto prevalenza, ancorché continui a registrare dati in aumento (296). L'e-mail viene utilizzata con maggior frequenza per i contatti successivi all'apertura della pratica e quindi per la produzione di integrazioni e per la richiesta di informazioni sullo svolgimento della stessa.

In 115 casi la pratica è stata trasmessa dalla rete territoriale di tutela della difesa civica, e in 149 ipotesi è pervenuta dagli uffici rapporti con il pubblico di altre amministrazioni.

Il maggior numero di richieste proviene dalla Provincia di Firenze (967 pari a circa il 46% del totale). Seguono la Provincia di Siena (136), Arezzo (111), Lucca (109), Pisa (106), Pistoia (100), Prato (91), Livorno (67), Massa (55) e Grosseto (49). Trova dunque ancora una volta conferma il dato che registra un decremento delle richieste con l'aumento della distanza dal capoluogo regionale.

## **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 si è indirizzata, oltre che nei confronti del Ministero della Salute ai sensi della legge n. 210/92, all'Amministrazione finanziaria, sia a livello centrale che periferico (Agenzia delle Entrate) il Ministero dell'Interno con le sue articolazioni territoriali, il Ministero per i Beni culturali e ambientali con le relative Soprintendenze dislocate in Toscana ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Fra le amministrazioni parastatali anche nel 2010 gli enti previdenziali sono quelli maggiormente investiti dalle richieste di intervento dei cittadini per quanto concerne sia l'INPDAP che l'INPS e l'INAIL.

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 2010 sono state aperte 444 pratiche delle quali 81 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, 204 sono relative ad ipotesi di presunta responsabilità professionale e le restanti 159 afferiscono a tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

La 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, anche nell'ambito del Coordinamento dei Difensori civici regionali sui problemi che sono ancora aperti e sulla necessità di tornare ad informare i cittadini danneggiati dei loro diritti in un contesto ove molti cittadini (danneggiati prima degli anni '90) sono ancora inconsapevoli del loro diritto di chiedere un indennizzo per il danno subito. Va inoltre tenuto presente, come evidenzieremo più avanti e nell'appendice statistica che nel 2010 è cessata ogni attività di informazione all'utenza sull'attività da

parte del Difensore civico e che le 81 pratiche sono istanze di utenti che per la maggior parte erano già a conoscenza dell'attività dell'ufficio in questo settore per questioni pregresse.

In via generale l'aumento delle pratiche in materia di responsabilità professionale è indice dell'attivazione dei percorsi di tutela previsti dalla L.R. 19/2009 e dalla D.G.R.T. 462/2004, pur non avendo tale delibera ancora avuto piena attuazione da parte delle Aziende sanitarie.

È importante anche evidenziare che dall'aprile 2010 alla fine di agosto 2010 è completamente cessata l'apertura delle pratiche di ufficio da notizie apprese dalla stampa, in assenza del Difensore civico attività che è ripresa sistematicamente dal settembre 2010, con l'apertura di 22 (su un totale di 29 pratiche aperte nel periodo in tutti gli altri settori) pratiche su vicende di portata generale relative a disservizi riguardanti singole Aziende Sanitarie o problematiche che necessitavano di modifiche organizzative in sede regionale.

Una volta insediatisi il Difensore civico sono stati riattivati anche i contatti istituzionali con il nuovo Assessore Regionale, con le Aziende Sanitarie e con la Direzione Generale della Regione competente per la sanità; il 2011 sarà l'anno in cui la Regione adotterà il nuovo Piano Sanitario Regionale, dove si auspica che la difesa civica (il cui ruolo è comunque da sempre previsto nei Piani Sanitari) trovi un inquadramento sistematico più chiaro all'interno dei percorsi di tutela e di monitoraggio attivati dalla Regione e dalle Aziende Sanitarie.

Rinviando ai paragrafi specifici per l'approfondimento, in via generale si evidenzia come è indispensabile che nel 2011 si dia corso al perfezionamento del sistema di monitoraggio dei reclami tecnico professionali e si proceda poi ad inquadrare sistematicamente il percorso di tutela tramite l'adozione del Regolamento previsto dalla L.R. 19/2009, rispetto alla quale per il momento il percorso è quello previsto dalla D.G.R.T. 462/2004 e successive modifiche come disposto dalla disciplina di attuazione. Per quanto riguarda i meccanismi di tutela interni alle strutture sanitarie, mentre quelli interni alle Aziende Sanitarie Locali ed Ospedaliere sono consolidati, un recente incontro con i Presidenti delle Commissioni Miste Conciliative e con gli URP ha evidenziato la necessità di integrare il sistema di tutela esistente con le attività svolte dalle Società della Salute, ove manca il collegamento.

Infine in relazione alla gestione diretta del contenzioso tecnico professionale da parte delle Aziende Sanitarie, alla luce della normativa sulla conciliazione e mediazione, è forse opportuno riflettere su un possibile ruolo di garanzia nel percorso risarcitorio diretto da parte del Difensore civico e delle Commissioni Miste conciliative.

È altresì strategica la collaborazione già attiva fra Difensore civico e Centro Regionale per il rischio clinico, nell'ambito dell'analisi dei reclami tecnico professionali.

Positivo è stato anche nel corso del 2010 il lavoro della Commissione Regionale di Bioetica, della quale il Difensore civico è membro di diritto, che è stata estremamente sensibile a raccogliere le segnalazioni del Difensore civico su tematiche di carattere generale, a seguito delle quali sono stati adottati documenti, come quello sulla cartella clinica, che stanno riscuotendo attenzione a livello di alcune aziende sanitarie.

Va inoltre sottolineato un nuovo approccio che si osserva sia da parte dell'Ufficio del Difensore civico nell'impostare le proprie segnalazioni che da parte della Regione, nel complesso problema delle liste di attesa, rispetto alle quali è necessario avviare una riflessione sull'individuazione di percorsi specifici per la gestione delle urgenze e per il *follow up* delle patologie croniche, parallelamente ad una riflessione legata all'appropriatezza delle prestazioni, anche tramite la Commissione Regionale 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.

Nel corso del 2010 il Difensore civico ha partecipato anche al *Forum* delle Malattie Rare a Forte dei Marmi ed in quella sede si è attivato per valutare le modalità con le quali avviare una ricognizione di quelle problematiche che affliggono le persone affette da una malattia rara e che probabilmente con poco sforzo organizzativo fra le amministrazioni coinvolte potrebbero essere risolte, con soluzioni senz'altro poi applicabili anche alla generalità dei soggetti assistiti.

Nel quadro della tutela dei malati sarà senz'altro strategico anche l'apporto che la Convenzione fra Difensore civico e CESVOT potrà portare in termini di segnalazioni e di possibilità di contare sulla rete del volontariato.

Un cenno infine alla vicenda della chiusura del Punto nascita dell'Ospedale di Pontremoli, per il quale è in corso un'attività di mediazione fra Difensore civico e Assessore al Diritto alla Salute, a seguito del ricorso del Comitato al TAR avverso la chiusura del punto nascita.

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

Per quanto attiene questa categoria di pratiche, sarebbe riduttivo e superficiale interpretare il brusco calo come indice esclusivo di una diminuzione del fenomeno legata alla maggior sicurezza delle trasfusioni e degli emoderivati. 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. È tuttavia innegabile che ad oggi 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.

Va ricordato, pur non essendo state molto numerose le pratiche in cui il Difensore civico ha prestato assistenza nel presentare la domanda di indennizzo, il prezioso contributo di consulenza della Responsabile del Centro Trasfusionale dell'Ospedale Santa Maria Annunziata di Ponte Niccheri.

In questo contesto nel corso del 2011 il Difensore civico valuterà se attivare ulteriori iniziative di promozione (a 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), anche in raccordo con il Coordinamento dei Difensori civici Regionali, per far sì che la questione possa tornare all'attenzione del legislatore. È opportuno ricordare infatti che:

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, l'ultima manovra finanziaria del luglio 2010 ha interpretato la normativa nel senso di escludere l'applicabilità dell'adeguamento ISTAT alla L. 210, 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 assurda disparità fra malati, anziché riportare equità e sistematicità nella disciplina della materia. 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 e si abroghi l'assurda disposizione interpretativa relativa alla mancata applicazione all'indennizzo dell'adeguamento ISTAT, rispetto al quale è opportuno attivare forme di adeguamento automatico.
3. Si modifichino le tabelle per il riconoscimento delle pensioni 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.

È innegabile che tali interventi comporterebbero un costo per lo Stato, costo che tuttavia 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. Al momento abbiamo soggetti che cumulano risarcimenti miliardari ed indennizzi e soggetti che non percepiscono neppure l'indennizzo (poco superiore ai trecento euro mensili), perché è stato loro negato a causa di una domanda tardiva o perché addirittura ignorano di poter presentare domanda. Si rinvia all'appendice statistica per un commento analitico sui dati.

### *2.2.2 Responsabilità professionale*

Per quanto riguarda la responsabilità professionale l'aumento di pratiche nel settore della responsabilità professionale (da 159 a 204) è frutto della progressiva attivazione del percorso di tutela per il quale tutti i reclami in materia tecnico professionale (anche quelli pervenuti direttamente alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere) vengono trasmessi al Difensore civico. Si sottolinea tuttavia come, se nel corso del 2010 sia aumentato il numero delle

Aziende che inviano dati al Difensore civico, mancano ancora l'Azienda Ospedaliero Universitario Pisana, l'Azienda Sanitaria di Livorno, l'Azienda Sanitaria di Grosseto e l'Azienda Ospedaliero Universitario Meyer. Dall'Azienda Sanitaria Versilia non perviene dal 2009 alcun reclamo, pur avendo l'Azienda formalmente aderito al percorso. Si rinvia all'appendice statistica per il commento analitico sui dati.

Nella 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. Negli ultimi mesi del 2010 il Difensore civico ha comunque attivato una procedura per informare 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 e dell'iniziativa che quest'anno la Commissione Regionale di Bioetica ha attivato per quanto attiene la gestione della documentazione clinica.

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.

Va ribadito infine come il percorso di tutela dei reclami tecnico professionali in sanità non può prescindere dall'attivazione del sistema informatizzato di monitoraggio (ed in tal senso il Difensore civico è tornato a sollecitare la Regione) e come appaia opportuno riflettere anche su un maggior raccordo fra i meccanismi di gestione diretta del contenzioso tecnico professionale e l'attività di tutela svolta dal Difensore civico, anche alla luce della nuova disciplina delle attività di mediazione e di conciliazione.

### *2.2.3 Rapporti con la Commissione Regionale di Bioetica*

Anche nel corso del 2010 è proseguito un positivo rapporto di collaborazione fra Difensore civico e Commissione Regionale di Bioetica, che si è dimostrata particolarmente attenta e sensibile alle istanze .

Si segnala in particolare il rilievo assunto dall'indagine che la Commissione Regionale di Bioetica ha attivato a seguito del parere espresso sulle rianimazioni aperte. A seguito di un'istanza pervenuta al Difensore civico rispetto alla quale il Difensore civico aveva investito la Commissione regionale di Bioetica. La Commissione ha adottato un documento che invitava le Aziende

Sanitarie ed Ospedaliere a favorire l'accesso dei parenti e degli amici delle persone ricoverate alle rianimazioni, senza imporre rigide limitazioni di orario e valutando se siano effettivamente necessarie tutte le cautele che talora vengono adottate (mascherina, sovrascarpe, camici), considerato che spesso i infettivi nelle rianimazioni non sono legati a contagi portati dall'esterno.

La ricerca, pubblicata anche dal Sole 24 ore Sanità Toscana, ha evidenziato prassi eterogenee nelle varie rianimazioni. La problematica è stata comunque anche oggetto di segnalazione da parte del Difensore civico alla Regione Toscana, perché valuti se ed in che forma intervenire a fronte di prassi diverse da parte delle varie rianimazioni in assenza di motivi igienico sanitari ed in considerazione della gravità delle condizioni dei soggetti ricoverati nelle rianimazioni stesse e quindi della particolare esigenza di avere vicini per il maggior tempo possibile i propri cari.

Nel quadro del positivo rapporto instauratosi in seno alla Commissione Regionale di Bioetica si sottolinea come è fondamentale che il Consiglio Regionale provveda a rinnovare la Commissione (che è stata prorogata fino al giugno 2010) per evitare la lunga *vacatio* che nel corso della precedente legislatura ha paralizzato l'attività della Commissione per quasi due anni. Sarebbe infatti strategico che la Commissione potesse portare avanti la propria attività senza interruzioni. In questo senso sarà cura del Difensore civico sollecitare anche espressamente il Consiglio Regionale in tal senso, ma si coglie l'occasione per richiamare la problematica anche in sede di relazione.

#### 2.2.4 *Farmaci non a carico del S.S.T.*

Anche nel corso del 2010 è continuata l'assistenza ai soggetti che necessitano di farmaci o particolari terapie non previste a carico del Servizio Sanitario della Toscana, e cui è erogato un rimborso fino a circa 15 € al giorno laddove il farmaco o la terapia siano salvavita o siano importanti per la qualità della vita.

In questo contesto è proseguita la collaborazione in essere con il Competente Settore Regionale, estremamente sensibile alla valutazione delle problematiche particolari dell'utenza ed il cui apporto è fondamentale al Difensore civico per comprendere l'effettiva fondatezza delle istanze che gli vengono sottoposte. Si registra la necessità che l'atto normativo che consente il rimborso (D.G.R.T. 493/2001) sia integrato prevedendo, come già impone una circolare dell'allora Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà (oggi Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale) che, quando il farmaco non a carico del S.S.T. sia prescritto da uno specialista pubblico, questi sia sentito dalla

Commissione dell'Azienda Sanitaria che valuta la fondatezza della domanda, in modo da evitare che l'utente si trovi da un lato un medico che gli prescrive un farmaco e gliene raccomanda l'utilità, dall'altro la Commissione dell'Azienda Sanitaria che gli comunica che può fare a meno di quel farmaco o di quella terapia, o addirittura che tale terapia è inutile o dannosa.

#### *2.2.5 Patologie rare*

Il Difensore civico è stato invitato nel settembre 2010 a partecipare al Forum per le malattie rare a Camaiore ove ha coordinato una tavola rotonda.

È stata una positiva occasione per tornare a prendere contatto con questa complessa realtà e prendere coscienza di come, oltre alle difficoltà per giungere ad una diagnosi della patologia rara spesso questi malati incontrano nel percorso assistenziale.

Il Difensore civico sta lavorando con il forum per valutare con che modalità attivarsi per la ricognizione delle problematiche aperte, considerato che modifiche procedurali anche minime potrebbero incidere positivamente sulla già complessa situazione dei portatori di patologie rare.

Va evidenziato anche come, a livello nazionale si ponga la problematica legata al fatto che l'elenco delle patologie rare risalga all'approvazione dei Livelli Essenziali di Assistenza del 2001 e come l'elenco predisposto non sia mai stato aggiornato. Si pone il problema di aggiornare gli elenchi e di prevedere una procedura per il loro aggiornamento nella quale possano essere coinvolte anche le Associazioni degli ammalati.

Infatti la mancata inclusione nell'elenco, se in Toscana provoca problematiche minori per la particolare sensibilità che la Regione ha manifestato verso tutte le patologie (fra cui la recente previsione del call center per le patologie rare).

Il Difensore civico è stato inoltre invitato dall'A.N.I.Ma.S.S. (Associazione Nazionale Italiana Malati Sindrome di Sjögren) all'Assemblea Nazionale degli ammalati e al Successivo convegno nazionale nel corso del quale c'è stata anche la premiazione dei migliori lavori di ricerca sulla patologia da parte di giovani medici e specializzandi. In questo caso siamo a fronte di una patologia che ancora non rientra fra le patologie rare, che si presenta spesso associata con gravi patologie croniche e che talora è che è complessa da diagnosticare per la particolare genericità della sintomatologia nelle prime fasi. Uno dei disturbi più tipici di questa patologia è la secchezza oculare e delle mucose ed in particolare per la secchezza oculare sono necessari colliri in quantità massiccia, che in quanto farmaci di fascia C non rientrano fra quelli a carico del S.S.T. in Regioni come la Toscana i malati riescono

spesso a vedersi riconosciuti i farmaci grazie alla D.G.R.T. 493/2001 che abbiamo visto sopra, che anzi sarà modificata per rendere i rimborsi automatici e diretti ai portatori di questa e di altre patologie rare e croniche, ma in altre Regioni il costo dei farmaci (al di là delle problematiche legate al percorso diagnostico e terapeutico) è completamente a carico dei malati. Il Difensore civico della Toscana ha portato la questione all'attenzione del Coordinamento Nazionale dei Difensori civici Regionali del 21 marzo 2011, che è oggetto di elaborazione da parte del Coordinatore Nazionale, anche alla luce della risposta ricevuta dal Ministero da parte del Collega della Regione Veneto.

### *2.2.6 Liste d'attesa*

Molte delle pratiche aperte d'ufficio riguardano i tempi d'attesa per prestazioni diagnostiche e terapeutiche. Il Difensore civico è intervenuto anche e soprattutto in un'ottica diversa da quella legata alla ricerca del rispetto puntuale delle pur esistenti disposizioni sui tempi massimi d'attesa.

Infatti a fronte di notizie che parlano di liste d'attesa con tempi che oscillano fra i sei mesi e l'anno si pone l'esigenza che le Aziende Sanitarie verifichino la lista che presenta tempi di attesa così lunghi, sia per valutare eventuali prescrizioni diagnostiche inappropriate, sia per garantire percorsi più celeri per quei casi in cui si renda necessario l'accertamento diagnostico urgente o prioritario, rispetto al quale non sempre l'utente è informato della possibilità di ottenere la prestazione con priorità a fronte di una particolare evidenza clinica, né sembra esservi un sufficiente raccordo fra medico prescrittore (spesso il Medico di Medicina Generale dal quale talora l'utente pretende un'inappropriata segnalazione d'urgenza per bypassare le liste) e l'Azienda Sanitaria. Emblematico è poi il caso in cui la prescrizione sia fatta direttamente dal Medico Specialista, rispetto al quale il Difensore civico ha spesso lamentato la circostanza che questi non si preoccupa che l'esame prescritto sia eseguibile in tempi congrui o viceversa di verificare l'uguale congruità dei tempi proposti all'utente dal Centro Unico di Prenotazione rispetto a quelli ipotizzati in sede di prescrizione (se il medico specialista chiede di fare un determinato controllo fra tre mesi, l'utente ritiene che l'offerta della prestazione entro quattro mesi da parte del CUP sia incongrua, quando magari l'ipotesi della temporizzazione del controllo era meramente indicativa).

Un discorso a parte merita l'attesa per interventi chirurgici dove il Difensore civico continua a registrare sporadiche, ma significative criticità, soprattutto in quelle strutture ove la prestazione libero professionale intramuraria avvenga al di fuori dai locali dell'Azienda Ospedaliero Universitaria o Sanitaria per

indisponibilità di spazi, poiché in quest'ultimo caso possono porsi differenze effettive fra la disponibilità delle sale operatorie e dei reparti presso la struttura pubblica e quelli più disponibili presso la struttura privata. La soluzione è ovviamente l'ammodernamento di tutti i Presidi ospedalieri con la previsione degli spazi per la libera professione intramuraria presso il Presidio Ospedaliero Pubblico, ma nelle more di tale modifica è necessaria una particolare attenzione a questi aspetti.

### *2.2.7 Il punto nascita di Pontremoli*

Il Difensore civico è intervenuto nella vicenda su richiesta del Comitato contro la chiusura del punto nascita e si è attivato, ottenendo un'attenzione ed una disponibilità di massima dell'Assessore Regionale a valutare proposte di mediazione che potessero portare alla cessazione del contenzioso giurisdizionale.

È certo che, a prescindere dal contenzioso giurisdizionale in corso e dal suo auspicabile superamento, il Difensore civico regionale si adopererà comunque perché siano chiari e trasparenti i percorsi assistenziali e sia garantita la sicurezza delle partorienti in un contesto di distanza dall'Ospedale di Massa distante ottanta chilometri dal capoluogo di Pontremoli (cui afferisce un'utenza proveniente anche da più lontano).

Mentre la relazione si sta chiudendo, al di là del caso concreto si sta sviluppando un confronto con la Regione Toscana sulle problematiche generali legate alle problematiche connesse con il percorso nascita.

## **2.3 Assistenza sociale, Lavoro e Previdenza**

### *2.3.1 Principali riferimenti normativi in riferimento al Settore Sociale*

L.R. 1/03/2010 n. 26 "Istituzione del Garante per l'Infanzia e l'adolescenza": rappresenta il nuovo importante strumento per la tutela dei diritti e delle opportunità per tutti i minori.

D.G.R.T. 22/03/2010 n. 370 "Approvazione del progetto per l'assistenza continua alla persona non autosufficiente" volta all'individuazione di orientamenti operativi e sistematizzati per le forme di assistenza rivolte ad anziani non autosufficienti

Decreto n. 1354 del 25/03/2010 "D.G.R.T. 370/2010: approvazione delle nuove procedure di valutazione multidimensionale delle condizioni di bisogno della persona anziana

non autosufficiente, in sostituzione delle procedure valutative approvate con del. Consiglio Regionale n. 214/91".

Decreto n. 1759/2010 di modifica del precedente decreto n. 1354/10 con integrazione dei disturbi del comportamento.

Oltre a queste, restano da ricordare, per la loro capillare applicazione, i capisaldi normativi in ambito sociale, attualmente vigenti, cui riferirsi quando si rende necessario ricorrere alla richiesta di prestazioni sociali:

D.G.R.T n. 385 dell'11/05/09 "Atto di indirizzo regionale per le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni di cui all'art. 14 della L.R. n. 66/08 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza". Con questo regolamento la L.R. 66/08 ha trovato indicazioni per rendere omogenee su tutto il territorio regionale le modalità di contribuzione per i costi dei servizi sociali erogati, in particolar modo per quanto attiene alla contribuzione richiesta ai parenti di ricoverati in RSA. L'annosa questione di pretendere parte della contribuzione dai parenti dei ricoverati, in contrasto con la normativa statale, è stata risolta con l'indicazione che per tutti i "servizi assistenziali domiciliari e semiresidenziali" per utenti non autosufficienti è fatto riferimento esclusivamente al reddito dell'assistito, definito in base all'Isee estratto da quello calcolato sul nucleo familiare anagrafico. Per i "servizi residenziali" erogati ad ultrasessantacinquenni invalidi gravi invece, in attesa dell'atto normativo di definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS), la quota di compartecipazione è calcolata tenendo conto anche della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado.

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

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

In ambito statale la L. 183/2010 ha modificato l'art. 3 della L. 104/92, stabilendo che i permessi per l'assistenza di cui alla L. 104/92 possono essere fruiti, oltre che dal coniuge e dai genitori, dai parenti o affini fino al secondo grado. Ad esclusione dei genitori, che possono fruire dei permessi alternativamente, negli altri casi solo un lavoratore può accedere all'agevolazione.

Messaggio Inps n. 31125 del 9 dicembre 2010, nel quale l'Istituto precisa che nei confronti di soggetti affetti da sindrome Down, interessati da accertamenti sanitari per invalidità civile, deve essere riconosciuto in modo automatico il diritto all'indennità di accompagnamento e che gli stessi soggetti non devono essere sottoposti a verifica sulla permanenza dei requisiti sanitari.

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

Da ricordare infine che i cittadini, per ogni tipo di chiarimento devono rivolgersi al Punto Unico di Accesso (PUA) territorialmente competente.

### *2.3.2 Caratteristiche generali*

Nel corso dell'anno 2010 sono state trattate complessivamente 212 istanze, delle quali 142 complessivamente afferenti a problematiche di ordine sociale (rsa, invalidità civile, prestazioni alla persona, handicap) e 70 su questioni previdenziali.

I risultati ottenuti sono stati per circa il 75% positivi per l'istante, mentre i risultati negativi del rimanente 25% sono imputabili alla segnalazione di situazioni dove le Amministrazioni hanno grandi limiti di disponibilità di budget e discrezionalità regolamentare (es. assegnazione di contributi) oppure a richieste infondate o per le quali il Difensore civico non ha competenza.

A questa tipologia di intervento va tuttavia aggiunto almeno un altro 30% di "attività informale", che non ha visto la formalizzazione in aperture di fascicoli semplicemente perché identificabile in attività di aggiornamento normativo, di consulenza o perché non esistevano i presupposti di ordine giuridico e normativo tali da giustificare l'avvio di un intervento formale nei confronti della pubblica amministrazione. Questa costante attività parallela si è rivelata comunque di rilievo, in quanto complementare rispetto alla precedente, soprattutto in considerazione che "l'utente sociale" mediante il contatto telefonico o un incontro in tempo reale con il funzionario dell'ufficio, talvolta senza ricorrere ad un appuntamento prefissato, può soddisfare immediatamente il suo forte bisogno di essere ascoltato su problematiche che, per quanto personali, rivestono un grande impatto generale a valenza socio-sanitaria, ottenendo utili informazioni e comprensione, spesso completata da una presa in

carico informale della persona che viene materialmente aiutata, in modo riservato e con serenità, a compilare moduli e a proporre istanze di ricorso a decisioni assunte dalle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, i lunghi colloqui volti a mettere ordine nell'esposizione disordinata di un groviglio di necessità, rappresentano per l'ufficio un impegno di tempo rilevante che, soltanto per l'impatto positivo riscontrato sul cittadino, ne giustificano la consistenza dell'impegno. Far emergere, proprio attraverso un paziente lavoro di ascolto, i bisogni fondamentali, focalizzando l'attenzione sulle concrete e possibili strade da percorrere per giungere alla soluzione degli stessi, attraverso un'azione informativa precisa riguardo alle istituzioni e alle persone a cui è opportuno rivolgersi (talvolta surrogata da un primo approccio telefonico tramite l'ufficio) consente a questi utenti fragili, spesso anziani e soli, di sentirsi accolti dalle Istituzioni, e aiutati, perché compresi nel loro bisogno di soddisfare necessità indispensabili al mantenimento del loro equilibrio psicofisico.

Data la tipologia degli istanti del settore sociale, spesso con difficoltà a spostarsi e a muoversi con i mezzi pubblici, le forme di contatto con l'ufficio preferite sono state essenzialmente tramite telefono, pari al 50% circa, seguite da istanze scritte a mano, sotto forma di lettera, per il 10% circa, oltre ad un altro 40% che hanno scelto la forma del colloquio diretto.

Importante evidenziare, nella seconda parte del 2010, una controtendenza negativa rispetto al 2009, quando era stato raggiunto un forte abbattimento delle liste di attesa per l'inserimento di soggetti non autosufficienti nelle residenze sanitarie assistite. Purtroppo, sempre a causa dei noti tagli al settore e delle conseguenti minori risorse a disposizione di Aziende sanitarie e Comuni, le liste di attesa per l'inserimento in RSA sono tornate a crescere, con conseguenti aumenti nelle richieste di intervento al Difensore civico, il quale si è impegnato in una costante valutazione, in collaborazione con i Servizi sociali, nell'individuazione di scelte assistenziali alternative condivise tra utenti, loro familiari e soggetti erogatori dei servizi.

Diversa situazione per quanto riguarda gli utenti che si rivolgono all'ufficio per il settore previdenziale, spesso più giovani e con un livello culturale più elevato, i quali utilizzano preferibilmente lo strumento della posta elettronica (circa il 70%) per segnalare situazioni di cattiva amministrazione legata a ritardi sull'erogazione di ratei pensionistici, pensioni di reversibilità, trattamento di fine rapporto, ricongiunzioni contributive; oltre alla posta elettronica viene utilizzato il colloquio diretto e in ultimo il contatto telefonico.

### 2.3.3 Residenze Sanitarie Assistite

94 sono le istanze che il Difensore civico ha ricevuto nel corso dell'anno 2010 per problematiche legate all'Assistenza Sociale; di queste 42 per porre richieste di intervento su problemi inerenti le residenze sanitarie assistite. La recente normativa regionale in materia, in particolar modo la D.G.R.T. n. 385/09, non ha trovato, in diversi casi, una corretta applicazione da parte di Comuni e Aziende Sanitarie, facendo sorgere nei cittadini, il bisogno di ricorrere all'aiuto del Difensore civico per una corretta interpretazione della norma; in altre occasioni l'Ufficio è stato impegnato a tutelare il cittadino al fine di ottenere il rispetto delle modalità applicative indicate nel regolamento, in particolar modo per quanto attiene alla valutazione dell'Isee estratto del singolo assistito e non dell'Isee del nucleo familiare di appartenenza come avveniva fino all'entrata in vigore dei nuovi dispositivi regionali. Il Difensore civico, richiamando l'attenzione degli enti competenti e fornendo loro la corretta interpretazione legislativa, ha, in questi casi, ottenuto esiti favorevoli al cittadino e le pratiche sono state risolte con soddisfazione del richiedente.

Tra gli interventi che l'Ufficio ha posto in essere con soddisfazione dell'istante, da ricordare quello mediante il quale è stata raggiunta la possibilità di erogazione della quota sanitaria fuori provincia di residenza. L'anziana infatti, era stata regolarmente inserita nelle graduatorie di strutture convenzionate nella Valdichiana, ma le era altresì stata negata la possibilità di inserimento con erogazione di quota sanitaria presso una struttura di Bagno a Ripoli, dove per altro già era inserita, per motivi di riabilitazione urgente, in forma privata, con spesa a completo carico dell'assistita. Attraverso un contatto con la Usl 7 di Siena, la situazione di errata comunicazione tra le parti è stata superata con esito positivo per la richiedente, la quale ha ottenuto l'erogazione della quota sanitaria spettante nella struttura di Bagno a Ripoli.

Un altro intervento d' Ufficio si è reso necessario in seguito a numerose segnalazioni di cittadini che hanno evidenziato una differente richiesta di contribuzione della quota sociale per la degenza in Rsa (differenza talvolta rilevante dal punto di vista del costo della prestazione a carico dell'utente) a seconda dell'appartenenza a una delle quattro Società della Salute del territorio fiorentino. Il Difensore civico si è impegnato nei confronti del competente Assessorato alle politiche sociali, affinché prendesse posizione nel richiamare l'applicazione dell'art. 14 della L.R. 66/08 laddove si prende atto che " la regione Toscana intende favorire nelle Società della Salute un graduale e progressivo processo di armonizzazione delle rette per ogni tipologia di servizio, affinché non vi siano delle sostanziali differenze nello stesso territorio regionale per i destinatari dei servizi del sistema integrato ai sensi dell'art. 5 della L.R. 41/05". La problematica

sollevata ha avuto un riscontro positivo nell'assunzione dell'impegno, da parte dell'Area di Coordinamento del Sistema Sociosanitario, di attivare una verifica presso tutte le Società della Salute su quanto messo in atto dalle stesse per uniformare le rette richieste.

Altro caso nel quale l'intervento del Difensore civico si dimostra spesso risolutivo è quello inerente l'ottenimento di un rimborso, da parte dell'Rsa, per la perdita di un oggetto personale di un ricoverato. Il Difensore civico, richiamando l'RSA all'obbligo della copertura assicurativa per tali eventi, oltre a ribadire il dovere di sorveglianza continua dei ricoverati non autosufficienti, determina molto spesso il superamento del contenzioso con il risarcimento del danno e la soddisfazione dell'istante e senza ulteriori necessità di azioni legali.

Oltre alla ricerca di soluzioni sulle singole istanze presentate, il Difensore civico si è costantemente impegnato nel tenere alta l'attenzione sulla regolarità delle procedure seguite per l'inserimento in strutture residenziali assistite, con particolare riguardo allo scorrimento delle graduatorie, problematica costantemente sottoposta all'Ufficio.

E' infine opportuno sottolineare anche in questa sede la necessità di porre in essere, da parte delle strutture regionali competenti, azioni atte a verificare la dismissione di comportamenti illegittimi che alcune Rsa continuano a perpetrare a danno degli ospiti ricoverati e che già in passato sono stati posti all'attenzione dei soggetti preposti alla verifica e al controllo delle convenzioni sottoscritte tra le Aziende Usl e le Rsa: è importante richiamare ancora una volta l'attenzione su quanto già evidenziato in passato dal Difensore civico, inerente l'illegittima richiesta del deposito cauzionale, di considerevole entità, che spesso viene preteso senza alcuna copertura giuridica o contrattuale dal richiedente il ricovero.

#### *2.3.4 Prestazioni alla persona.*

Le istanze presentate all'Ufficio per carenze su prestazioni alla persona da parte dei Comuni, principali titolari dell'erogazione dei servizi alla persona, nell'anno 2010 sono state 52.

In linea con l'andamento che ha preso l'avvio lo scorso anno, a causa dell'attuale crisi economica del paese e ai conseguenti tagli nel settore dei trasferimenti di finanziamenti statali, sono state e sono in costante aumento le richieste di intervento da parte di cittadini a cui i Comuni, proprio per carenza di fondi sufficienti, non hanno assegnato i contributi richiesti, o sospeso quelli il cui diritto era stato finora riconosciuto e conseguentemente erogati.

In questi casi purtroppo, è stato difficile raggiungere risultati positivi perché da verifiche effettuate presso i Servizi sociali sono emerse sempre maggiori difficoltà di bilancio dei Comuni, che non

hanno consentito di soddisfare molte delle richieste presentate. . Per questo l'intervento del Difensore civico diventa sempre più delicato, in quanto si tratta, dopo aver contattato i servizi, di procedere alla richiesta di un'attenta verifica delle condizioni dell'utente comparandole con le possibilità che a seconda dei casi e dell'urgenza del disagio socio-economico lamentato, possono essere individuate per sanare situazioni che altrimenti potrebbero avere conseguenza anche gravi.

Altra problematica diffusa del settore è quella relativa all'assistenza domiciliare, spesso ritenuta insufficiente o inadeguata, per la quale è possibile ottenere buoni risultati richiamando l'attenzione sul caso specifico mediante un contatto diretto con gli assistenti sociali di riferimento.

Una pratica interessante, iniziata nel 2009, relativa alla richiesta di intervento di un gruppo di cittadini di Empoli, genitori di disabili gravi che frequentano un Centro diurno di riabilitazione, ai quali la Società della Salute di Empoli, forte di una delibera emessa dalla stessa Società della Salute, ha richiesto un contributo spese per il trasporto e per la mensa (richiesta in netto contrasto con la vigente normativa) ha visto la sua definizione nel corso del 2010. Il Difensore civico, in seguito ad un impegnativo e costante lavoro di verifica normativa che ha interessato anche la stampa locale, in collaborazione con il competente settore della Giunta Regionale, ha fornito un contributo determinante e di sostegno all'associazione dei genitori, ottenendo la revoca della delibera illegittima da parte della Società della Salute di Empoli.

### *2.3.5 Invalidità civile e handicap*

Nel corso del 2010 sono giunte all'Ufficio del Difensore civico 46 istanze relative a richieste di intervento nel campo dell'invalidità civile delle quali 4 inerenti l'handicap. Le problematiche sollevate sono state anche quest'anno inerenti il diritto ai parcheggi riservati per invalidi in possesso dell'apposito tagliando, comunemente conosciuto come "tagliando arancione" secondo quanto previsto dal DM 236/89.

L'ufficio si è altresì occupato di casi relativi al rinnovo delle patenti per gli invalidi e alla regolarità della procedura per l'accertamento dell'invalidità civile, soprattutto nel rispetto dei tempi previsti per la sua definizione. A tal proposito 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.

Da ricordare il caso di un cittadino di Cecina, al quale, per intervento del Difensore civico, il Sindaco ha assegnato a titolo gratuito un posteggio riservato alle persone invalide.

Altro caso del quale il Difensore civico si è occupato con successo con una pratica d'ufficio, è quello che ha preso avvio da un articolo apparso su un quotidiano locale nel quale veniva evidenziato un comportamento non coerente con quanto stabilito dal DPR 503/96 che impone ai proprietari di parcheggi di facilitare la mobilità delle persone invalide. Il quotidiano riportava che l'invalide lamentava il fatto che, ogni qualvolta si trovava ad accedere nel parcheggio dell'ospedale, veniva fermato dalla vigilanza che chiedeva di poter verificare la certificazione di invalidità prima di consentirgli l'accesso dall'ingresso privilegiato, nonostante il tagliando arancione fosse regolarmente esposto.

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

Si può dunque concludere che l'ufficio è stato impegnato, per quanto riguarda i contenziosi relativi all'handicap, in diverse direzioni: dal richiamo, presso le sedi competenti, alla normativa regionale che prevede la condivisione dell'utente delle azioni assistenziali proposte, cui deve seguire la stesura di piani individuali di intervento che devono successivamente trovare puntuale attuazione, alla verifica, nei casi di

Non ultimo, l'intervento spesso risolutivo verso le Amministrazioni che non intendono porre in essere verso i dipendenti che assistono disabili gravi, le agevolazioni previste dalla legge, quali prima di tutto, la fruizione dei permessi per l'assistenza.

### *2.3.6 Barriere architettoniche*

Nel corso del 2010 sono state presentate all'Ufficio del Difensore civico 6 richieste di intervento in riferimento alla categoria "barriere architettoniche", di cui 3 relative alla presenza di queste negli edifici privati e le altre 3 relative a edifici pubblici, circolazione.

Le pratiche chiuse nel corso del 2010 sono state 7, di cui 3 sono state quelle per cui l'istruttoria è stata aperta nello stesso anno.

Da sottolineare ancora una volta la riproposizione dell'annoso problema della mancata erogazione dei finanziamenti

per l'eliminazione delle barriere architettoniche da parte dei Comuni a causa della mancanza di fondi.

## **2.4 Tutela degli immigrati**

Nel corso del 2010 sono state aperte 53 pratiche in materia di immigrazione.

Prima di tratteggiare le problematiche di carattere generale sottoposte alla nostra attenzione, e prima di descrivere per argomento le modalità dell'assistenza svolta a favore degli stranieri dimoranti in un comune della regione, occorre segnalare che, per la prima volta dalla loro istituzione, operata dal comma 6 art. 3 del Dlgs286/98 – Testo Unico in materia di immigrazione, che ad oggi, pur modificato in più parti in modo sostanziale, costituisce la base fondamentale di riferimento del diritto dell'immigrazione – la difesa civica è stata inserita nei Consigli Territoriali dell'Immigrazione.

La difesa civica regionale, su richiesta della Difensore civico in carica dall'agosto 2010, è stata chiamata a far parte, in qualità di membro stabile, del Consiglio Territoriale dell'Immigrazione presso la Prefettura di Firenze e presso la Prefettura di Livorno. Solo tali uffici del Governo hanno risposto alla richiesta della difesa civica regionale di entrare a far parte del Consiglio, e ad oggi siamo ancora in attesa di ricevere un cenno di riscontro dalle altre prefetture. I Consigli Territoriali sono composti dalle istituzioni locali e regionali, nonché dagli organi periferici statali competenti in materia di immigrazione, e integrati da rappresentanti di sindacati e associazioni che operano in materia. La partecipazione ai lavori di tali organi, che sono istituiti presso ciascuna Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo allo scopo di occuparsi delle problematiche migratorie a livello locale e si riuniscono con cadenza mensile, consente alla difesa civica di proporre questioni di rilevanza generale con le quali è venuta a contatto nello svolgimento dell'attività, di proporre quesiti direttamente alle autorità che costituiscono il punto di riferimento istituzionale per la loro risoluzione, nonché di farsi carico di compiti che il Consiglio stesso decida di affidare alla difesa civica.

Una importante novità di quest'anno in materia di immigrazione deve registrarsi nella circostanza che l'Assessore regionale al Sociale ha deciso di dare effettività alla "rete" antidiscriminazioni, la creazione della quale è prevista dalla legge regionale n.16/2009, nel quadro delle attività che il testo normativo, all'art. 69, dispone debbano essere svolte dalla Giunta regionale quali "misure" per contrastare la discriminazione, "tra le quali il ricevimento delle segnalazioni su comportamenti ritenuti discriminatori attraverso la costruzione di una rete di soggetti finalizzata alla rilevazione dei casi", raccordandosi "con la consigliera regionale di parità e le consigliere provinciali di parità

nei casi di discriminazione in ambito lavorativo, con il Difensore civico regionale e con la rete dei difensori civici locali nei casi di discriminazione in cui vengano presi in esame anche il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione".

Questo primo "tavolo" antidiscriminazioni, composto da funzionari regionali e rappresentanti di associazioni e di ANCI e UPI, e presso il quale è stata chiesta la collaborazione del Difensore civico regionale, si occupa di tre temi: rappresentanza degli immigrati (consigli e consulte), sportelli informativi e tutela. E' chiaro che il ruolo della difesa civica regionale si concentrerà in particolare sull'argomento della tutela e sulla consulenza.

In tale prospettiva abbiamo invitato i difensori civici locali a comunicarci la disponibilità, in quanto "rete", a raccogliere tutte le istanze dei cittadini stranieri, delle associazioni di immigrati o che si occupano di immigrati, eventualmente degli stessi uffici, ecc., e trasmetterli alla difesa civica regionale, in modo da essere "vagliati" e studiati in comune. Hanno fornito la propria disponibilità numerosi difensori civici, e anche responsabili di servizi antidiscriminazione già istituiti presso enti locali ad alta densità di immigrati.

Per ciò che riguarda le questioni poste all'attenzione della difesa civica e per le quali si è reso necessario un intervento, sebbene ciascuna di esse abbia presentato aspetti peculiari e di approfondimento, può dirsi che in generale si è consolidata l'attività, di tutela prettamente "stragiudiziale" e già da tempo intrapresa dalla difesa civica regionale, consistente nello svolgimento, in nome e per conto dell'interessato, delle "osservazioni" che la norma ex art. 10-bis L241/90 (come modificato dalla L15/2005) ammette in caso di ricevimento di comunicazione di probabile esito sfavorevole dell'istanza. Si tratta della tipica "tutela endoprocedimentale", in forza della quale, a colui che ha effettuato una domanda alla Pubblica Amministrazione che comporti lo svolgimento di istruttoria per la emissione di un provvedimento favorevole (nel caso degli stranieri, ad esempio, la emissione del decreto di concessione della cittadinanza, il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno), in caso riceva comunicazione della probabilità dell'esito favorevole dell'istanza, è data facoltà, entro dieci giorni, di approfondire per iscritto le proprie ragioni, corredandole eventuale comunicazione a supporto. In particolare, nella concessione di cittadinanza, procedimento che si protrae - per espressa previsione normativa - per almeno due anni, ma che nella maggior parte dei casi dura il doppio, la comunicazione c.d. "ex 10-bis" riguarda sovente la scarsa padronanza della lingua italiana, constatata al momento del colloquio che di prassi viene svolto presso la questura subito dopo la presentazione della domanda alla prefettura di riferimento. Il nostro intervento ha consentito di mettere in luce che la scarsa padronanza della lingua riscontrata subito dopo la presentazione della domanda non può

essere considerata impeditiva dell'acquisto della cittadinanza a distanza di anni, e che deve essere consentito al richiedente, quantomeno, di ripetere il colloquio.

Una rilevante problematica è stata posta all'attenzione della difesa civica, ancor oggi purtroppo priva di soluzione in quanto direttamente scaturita dalla vigente disciplina nazionale. Il Dlgs160/2008 ha aggiunto all'art. 29 Dgls286/98 (TU immigrazione), tra le altre disposizioni miranti a ridefinire i requisiti oggettivi e soggettivi del ricongiungimento familiare, anche la norma di cui alla lett. b-bis del comma 3, la quale, nel caso di ricongiungimento richiesto per il genitore, prevede la dimostrazione del possesso di "una assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo, a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale, previo pagamento di un contributo il cui importo è da determinarsi con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 30 ottobre 2008 e da aggiornarsi con cadenza biennale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano". Il Ministero dell'Interno e il Ministero della Salute, con le circolari rispettivamente del 17 e 24 febbraio 2009, quest'ultima indirizzata anche alle Regioni, in riferimento alla disposizione ora riportata, hanno stabilito che, non essendo ancora stato emanato il decreto ministeriale, era esclusa fino alla emanazione l'ipotesi della iscrizione volontaria, e che gli interessati avrebbero solo potuto stipulare l'assicurazione sanitaria, che è da considerare ammissibile se a copertura di rischi di malattia, infortunio e maternità, e senza scadenza, pur potendo, a decreto ministeriale emanato, optare per la iscrizione volontaria al SSN. Le medesime circolari hanno poi stabilito che, salva la dichiarazione formale di impegno a sottoscrivere la polizza al momento della presentazione dell'istanza di nulla osta, l'interessato ha facoltà di stipularla effettivamente entro gli 8 giorni successivi all'ingresso dei congiunti in Italia. Il Ministero della Salute ha infine chiarito che "il genitore ultrasessantacinquenne ricongiunto non ha titolo all'iscrizione obbligatoria e, in caso prestazioni urgenti ed essenziali - prima della stipula della polizza - sarà tenuto a corrispondere a proprio carico l'onere delle prestazioni fruite". Dopo più di un anno dalla entrata in vigore della normativa ora illustrata, il decreto ministeriale non era (e peraltro ancora non è) stato emanato, e tale circostanza ha avuto (ed ha) gravi ripercussioni sul diritto alla salute del familiare ricongiunto. Infatti, un contratto di assicurazione che copra i rischi di malattia, infortunio e maternità, e senza scadenza, ha quasi sempre un costo troppo rilevante per le possibilità delle famiglie degli immigrati, senza considerare che è difficile, se non

impossibile, reperire compagnie assicuratrici disposte ad assicurare soggetti spesso affetti da gravi patologie, o quantomeno in età avanzata. Pertanto abbiamo chiesto alla Regione, stante la mancata emanazione del decreto ministeriale di cui alla lett.b-bis) del comma 3 Dlgs286/98, di verificare la possibilità di adottare atti regionali idonei a garantire, nella temporaneità, la possibilità di usufruire della iscrizione volontaria al SSN agli aventi diritto. Si è proposto di adottare la richiesta di un contributo, per analogia, pari a quello previsto per i titolari di permesso di soggiorno che consente l'iscrizione volontaria, o comunque di individuare interventi a garanzia del diritto alla salute dei soggetti coinvolti, nello spirito delle disposizioni di tutela dei cittadini stranieri in Toscana di cui all'art. 6 della L.R. 29/2009.

Tuttavia la Regione ha specificato di ritenere che la soluzione proposta dalla difesa civica sarebbe un'ingerenza nella materia del diritto dell'immigrazione, con particolare riferimento al diritto all'unità familiare, e che su tale ingerenza penderebbe un duplice vizio di annullabilità: incompetenza relativa di legge sia per materia trattata, sia per livello gerarchico dell'organo emanante. Ha così optato per una soluzione "caso per caso", per garantire comunque il nucleo minimo di prestazioni sanitarie che l'art. 35 comma 3 TU Immigrazione individua nelle cure ambulatoriali ed ospedaliere, ancorchè continuative, rimettendo la valutazione della singola situazione individuale al personale medico. La applicazione in concreto è stata individuata nel rilascio all'interessato del c.d. codice STP ("straniero temporaneamente presente") con spese a carico del SSN. Tale è un uso in deroga del codice (poichè esso è destinato agli stranieri privi di titolo di soggiorno, che non è il caso in esame), già ad esempio consentito dal Ministero dell'Interno (Circ. n.8450 del 23.12.2009) per un'altra casistica di cittadini stranieri con divergente regolarità nel soggiorno di fatto e di diritto, ossia coloro i quale erano coinvolti nella procedura di emersione dal lavoro irregolare ex L102/2009.

## **2.5 Governo del territorio**

Il numero delle istanze formalizzate nel corso del 2010 nel settore del "governo del territorio" ha mantenuto una linea di marcata continuità con i valori registrati nell'anno precedente, con 249 istanze presentate, a conferma del trend di crescita già riferito in occasione delle precedenti relazioni di attività.

Nel dettaglio, si evidenziano 152 pratiche aventi ad oggetto questioni di carattere urbanistico (pari al 61% del settore), 58 in materia di ambiente (pari a 23% del settore), 34 per problematiche inerenti la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (14% del settore) e 5 per appalti pubblici (2%).

Con specifico riferimento al settore in esame, nel corso dell'anno è stata portata a compimento l'istruttoria di 137 pratiche sul totale delle 249 aperte, con un valore medio di chiusura superiore al 50%, così ripartito: urbanistica (87 su 152); ambiente (23 su 58); edilizia residenziale pubblica (24 su 34); appalti pubblici (3 su 5).

Relativamente alle pratiche avviate nell'anno 2010 e chiuse sempre nell'anno 2010 (in totale 137 per il settore "governo del territorio"), il tempo medio di definizione è risultato pari a 103 giorni (sensibile miglioramento rispetto all'anno precedente) e la questione proposta al Difensore civico risulta totalmente o parzialmente risolta in 121 casi. Le richieste dei cittadini risultano totalmente o parzialmente soddisfatte in 106 casi. Solo 9 le istanze che sono state abbandonate da parte dei richiedenti.

La modalità prevalente di presentazione delle istanze rimane la spedizione per lettera o per fax, ma si registra un costante aumento dell'utilizzo della posta elettronica. Nei residui casi il contatto viene avviato a mezzo telefono, per appuntamento in sede o per trasmissione da parte di altri Difensori civici locali.

### *2.5.1 Urbanistica*

Le questioni affrontate con maggior frequenza in materia "urbanistica" riguardano nel dettaglio: problematiche inerenti il rilascio di titoli abilitativi per l'esecuzione di interventi edilizi (20 pratiche, tra permessi di costruire e DIA), la viabilità e la manutenzione stradale (30), la pianificazione urbanistica (20), la gestione delle aree pubbliche (5), dei parcheggi e dei passi carrabili (11), l'attività di vigilanza urbanistico edilizia (17), l'accertamento e l'applicazione delle sanzioni per abusi edilizi, le procedure di sanatoria e condono (8), la regolarità dei procedimenti di esproprio (6), la determinazione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione (4), l'esecuzione e la tempistica dei lavori pubblici (3), le iniziative per l'eliminazione delle barriere architettoniche (3), l'attività di difesa del suolo e di protezione civile (3), le questioni inerenti la gestione del demanio e del patrimonio pubblico (2), le servitù e gli usi civici (2), le attività estrattive e la coltivazione delle cave (2). In altri casi (21) le richieste hanno fatto richiamo alla verifica della regolarità delle procedure amministrative connesse ad adempimenti di carattere urbanistico ed edilizio.

Relativamente ai soggetti pubblici interpellati per l'acquisizione delle informazioni utili allo svolgimento dell'istruttoria, risulta prevalente il ruolo delle amministrazioni locali prive del Difensore civico (in totale 110 contatti dei quali 94 con i Comuni e 16 con le Provincie). Numerosi i contatti con gli Uffici della Giunta regionale (18) e con altri Difensori civici (27),

oltre che con le società di gestione dell'Acquedotto (3), le Soprintendenze (4), Autostrade e Anas (7) e l'Agenzia del Territorio (2).

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 (51), Provincia di Grosseto (14), Provincia di Livorno (6), Provincia di Lucca (13), Provincia di Massa (7), Provincia di Pisa (10), Provincia di Prato (3), Provincia di Pistoia (1), Provincia di Siena (28).

In totale, nel corso del 2010 sono state chiuse 156 pratiche: in 123 casi la questione si è conclusa con esito, almeno parzialmente, positivo. Le richieste dell'utente risultano soddisfatte in 113 casi. Per quanto concerne le pratiche aperte nel 2010 e chiuse nello stesso anno, le procedure concluse risultano pari a 87, con un tempo medio di definizione di 116 giorni. Tra esse, la questione è stata totalmente o parzialmente risolta in 75 casi e le richieste dei cittadini sono state totalmente o parzialmente soddisfatte in 68 casi. Sono tre le istanze abbandonate.

Di specifico rilievo, sotto il profilo sostanziale prima ancora che numerico è risultata l'analisi della correttezza delle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, di Valutazione Integrata e di Valutazione di Impatto Ambientale. Si tratta, come noto, di procedure (il richiamo, in particolare, è alle prime due) che presentano numerosi profili di interconnessione e che di conseguenza devono essere gestite garantendo il rispetto delle norme e degli strumenti di partecipazione che in esse trovano riconoscimento. È tuttavia necessario assicurare altresì modalità razionali di raccordo tra le disposizioni in materia di VAS e di Valutazione integrata per evitare sovrapposizioni di adempimenti che rappresentano un costo sia in termini di denaro che di tempo impiegato per lo svolgimento dell'istruttoria (in questa direzione, in effetti, è stato l'impegno del legislatore regionale).

Il rischio percepito è che la complessità procedurale e l'incertezza circa i termini e le modalità degli adempimenti da porre in essere da parte delle amministrazioni locali, esponga queste ultime a rilievi di carattere formale in qualche caso anche idonei ad inficiare la regolarità della procedura.

I cittadini (soprattutto le associazioni) legittimamente pretendono di veder riconosciute le proprie prerogative in termini di comunicazione e di partecipazione, non ammettendo che tali strumenti vengano sviliti in una mera formalità informativa. Sotto altro profilo, tuttavia, la mancanza di direttive chiare e dettagliate per le amministrazioni locali (soprattutto per quelle con minori risorse in termini di personale) rischia di creare un effetto opposto rispetto a quello perseguito dal legislatore determinando maggiore complicazione in luogo di costruttiva complessità e ripetizione degli adempimenti procedurali in luogo di semplificazione. In questo

senso è essenziale che non si consenta che il riconoscimento dei diritti si tramuti in un mero eccesso di formalità: ciò sia a tutela dei cittadini che hanno diritto a partecipare alle scelte e non solo ad essere informati del contenuto di esse, sia a tutela delle amministrazioni, i cui provvedimenti rischiano di essere sindacati soprattutto per questioni di forma e non invece per il loro contenuto.

In tale contesto si è rilevata particolarmente preziosa la collaborazione attivata con il Garante regionale per la comunicazione che ha costantemente assicurato il proprio contributo in termini di competenza e di professionalità nell'esame delle questioni proposte all'attenzione dell'Ufficio.

Si espongono di seguito alcune delle problematiche di maggior interesse esaminate nel corso del 2010.

#### *Servizio di cogenerazione Comune di San Giuliano Terme*

Una questione di particolare rilevanza esaminata nel corso dell'anno ha avuto ad oggetto l'attivazione di un tavolo di confronto e conciliazione organizzato al fine di risolvere la complessa problematica connessa al ripristino del servizio di riscaldamento e fornitura di acqua calda per una lottizzazione privata, rimastane priva a seguito di vicende che avevano interessato il soggetto gestore. La fattispecie si riferisce, in particolare, alla riattivazione dell'impianto di cogenerazione per la produzione di energia elettrica e termica, realizzato con contributi pubblici (regionali e comunitari) erogati a fondo perduto, e finalizzato al teleriscaldamento di edifici sia pubblici che privati. L'impianto in esame, in un primo momento destinato a fornire il servizio di teleriscaldamento ad uffici pubblici, era stato successivamente esteso - a seguito di convenzione sottoscritta con la cooperativa costruttrice - anche alle utenze private interne all'area di lottizzazione convenzionata. Il sistema di teleriscaldamento era stato pensato per sostituire le tradizionali caldaie individuali (e le connesse condotte di dispersione dei fumi) e di conseguenza l'interruzione del servizio aveva finito per creare gravi disagi lasciando privi di riscaldamento numerosi nuclei familiari (164).

Il successivo trasferimento della gestione degli impianti dall'iniziale società controllata dall'Azienda consortile incaricata dal Comune a una nuova società (a seguito delle complesse vicende conseguenti alle procedure di concordato preventivo attivate per le difficoltà gestionali create nel corso degli anni) ha creato una situazione di contenzioso relativa all'individuazione del Soggetto giuridico obbligato a garantire il corretto funzionamento dell'impianto.

Senza entrare, in questa sede, nel dettaglio delle numerose questioni giuridiche inerenti la definizione della questione (tra le

quali, ad esempio, l'eventuale qualificazione dell'atto di concessione del diritto di superficie sull'area pubblica ove era stato realizzato l'impianto come concessione di pubblico servizio, con la valutazione di ogni conseguenza connessa a tale impostazione e con l'interessamento dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), è stato realizzato un tavolo di conciliazione al quale hanno partecipato l'amministrazione comunale, Toscana Energia Spa e la società privata divenuta titolare degli impianti a seguito della procedura di concordato preventivo.

La collaborazione di tutte le parti coinvolte nell'attività di conciliazione ha consentito di definire un'ipotesi di accordo con la sottoscrizione di un protocollo di intesa relativo alla conduzione della centrale di teleriscaldamento che ha permesso di risolvere la questione e garantire la riattivazione della fornitura del servizio calore in favore del comparto abitativo (previa verifica delle condizioni di funzionamento dell'impianto esistente). L'intesa ha altresì permesso di porre le basi per una definitiva soluzione della intricata serie di contenziosi pendenti tra le parti interessate.

#### *Determinazione oneri concessori per condono edilizio*

È stato posto un quesito inerente le modalità di determinazione degli oneri concessori in riferimento alle procedure di condono edilizio. L'approfondimento prende le mosse dall'ordinanza con la quale il Tar Lombardia aveva sollevato (marzo 2009) questione di legittimità costituzionale di una norma che stabiliva che gli oneri di urbanizzazione e il contributo sul costo di costruzione dovuti ai fini della sanatoria fossero determinati in applicazione delle tariffe vigenti all'atto del perfezionamento del procedimento di sanatoria e non invece con riferimento all'epoca dell'entrata in vigore della legge di sanatoria. Il tribunale rimettente aveva valutato non conforme ai principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione la definizione dell'entità degli oneri sulla base di variabili imposte univocamente dall'amministrazione (scelta dei tempi di aggiornamento delle tariffe e tempestività nell'evasione delle pratiche di condono). La norma era stata ritenuta altresì contrastante con i principi di certezza e di affidamento (ossia della possibilità, per l'interessato, di conoscere anticipatamente i costi connessi all'attivazione della procedura) e con il principio di uguaglianza (imposizione di oneri di importo diverso per abusi di natura analoga in applicazione delle tariffe vigenti al momento di conclusione dei singoli procedimenti).

La Corte Costituzionale – ordinanza n. 105 del 17 marzo 2010 – ha ritenuto inammissibile la questione chiarendo che ai fini della determinazione della misura del contributo il criterio delle tariffe vigenti al momento dell'entrata in vigore delle leggi di sanatoria è solo una delle soluzioni astrattamente possibili e

conformi a Costituzione. La scelta del parametro temporale utilizzabile, tuttavia, rientra nella discrezione del legislatore regionale cui è attribuita la competenza in materia e che, nel bilanciamento di interessi, può legittimamente scegliere di privilegiare l'interesse pubblico ad una contribuzione economicamente adeguata ai costi reali da sostenere al momento della formazione del titolo, rispetto al contrastante interesse del cittadino ad avere una piena prevedibilità dei costi sin dall'epoca di presentazione della domanda. La Corte ha considerato non ammissibile la questione di legittimità costituzionale non ritenendo di doversi esprimere circa un orientamento interpretativo neppure consolidato nella giurisprudenza amministrativa (ed in effetti la quinta sezione del Consiglio di Stato ha adottato, a distanza di un anno, almeno due decisioni di segno opposto: la n. 1564/2003 e la n. 4562/2002).

A fini ricostruttivi della vicenda si ritiene utile ricordare – salvo prendere atto del chiarimento fornito dalla Corte Costituzionale – quanto deciso dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4562 del 6 settembre 2002: in caso di condono edilizio gli oneri concessori devono essere calcolati in riferimento alle tariffe in vigore al momento della presentazione dell'istanza di condono. Per tali procedure non si applica l'art. 11 della legge 10 del 28 gennaio 1977 che prevede che le quote relative agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione debbano essere determinate all'atto del rilascio della concessione edilizia.

Ciò in quanto la materia del condono edilizio è disciplinata da una normativa speciale (il capo IV della legge 47/1985 e leggi regionali collegate) che presenta caratteri di autonomia rispetto all'ordinario regime edilizio. Chiarisce il Consiglio di Stato che l'art. 37 della legge 47 del 28 febbraio 1985 non opera un rinvio dinamico alla disciplina degli oneri concessori per l'ordinaria attività edilizia, ma al contrario collega il contributo a "... entità definite, non suscettibili di modificazioni conseguenti a successivi adeguamenti del contributo stesso".

Una indiretta conferma di ciò – precisa ancora il Consiglio di Stato - è contenuta nell'art. 39, comma 10, della L. 724/94 sulla base del quale gli oneri devono essere calcolati in riferimento ai parametri in vigore al 30 giugno 1989 ossia in riferimento al termine ultimo concesso dalla legge per la conclusione dell'istruttoria della pratica da parte di Comune (24 mesi successivi alla scadenza del termine – fissato al 30 giugno 1987 - per la presentazione delle domande di condono).

Ai sensi dell'art. 37 della L. 47/85 le Regioni possono modificare la misura del contributo di concessione, in relazione alla tipologia delle costruzioni, alla destinazione d'uso e alla localizzazione, nella misura massima del 50% di quelle determinate secondo le disposizioni vigenti all'entrata in vigore

della legge stessa, che dunque rappresenta il limite massimo di esposizione per la determinazione del contributo di concessione.

Il Consiglio di Stato ricorda inoltre che tale conclusione trova ulteriori motivi di sostegno nell'impianto della legge e nell'applicazione del principio di ragionevolezza. Nella procedura di cui alla L. 47/85, diversamente da quanto avviene con la L. 10/1977, l'esistenza di un immobile precede il rilascio della concessione edilizia anziché essere successiva ad essa. Pertanto, mentre nel caso dell'ordinaria procedura di concessione è ragionevole collegare la determinazione del contributo alle tariffe comunali vigenti al momento del rilascio del provvedimento, nella diversa ipotesi della sanatoria è chiaro che l'effetto conformativo del territorio si è già verificato ed è quindi "... coerente con il principio di ragionevolezza individuare una data entro la quale scaturiscano gli effetti giuridici utili per la conformazione del fabbricato, data che non può essere in ogni caso del tutto svincolata da quella di ultimazione dell'opera".

Il Consiglio di Stato giunge quindi alle seguenti conclusioni: "... diversamente opinando, si creerebbe un forte squilibrio tra momento idealmente risarcitorio del vulnus (atto di sanatoria) e situazione di fatto, con una divaricazione non solo temporale contraria ai principi:

- di uguaglianza nella soggezione alle prestazioni patrimoniali imposte (art. 3 e 23 Cost.), ben potendo due identiche violazioni urbanistico - edilizie, contemporaneamente ultimate, essere sanate con la corresponsione di oneri di diverso importo;
- di buon andamento della pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), rimettendosi alle scelte discrezionali in sede organizzativa del Comune la facoltà di determinare la tariffa applicabile al caso;
- di affidamento del privato nel corretto esercizio delle attribuzioni da parte dei soggetti pubblici (artt. 3, 24 e 97 Cost.), per quest'ultimo dovendosi intendere lo svolgimento nei termini prescritti (nei ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda) delle attività istruttorie necessarie per il completamento della pratica"

Vediamo ora di applicare i parametri espressi dalla Corte Costituzionale con specifico riferimento alla normativa regionale della Toscana.

Relativamente al condono del 1985 gli oneri concessori possono essere legittimamente determinati in applicazione dei parametri vigenti al momento del rilascio del titolo e non invece alla data di presentazione della domanda. Ciò in quanto questo è stato espressamente previsto dalla L.R 51/85. In questo senso, il ragionamento della Corte Costituzionale, pur riferendosi al condono 2003, appare perfettamente applicabile anche alla disciplina del condono 1985. È presumibile che nel 1985 il

legislatore regionale non immaginasse una conclusione delle pratiche con 25 anni di ritardo e questo spiega il senso della previsione: gli oneri connessi al rilascio del titolo autorizzatorio furono riferiti all'impatto stimato non in riferimento all'epoca di realizzazione del manufatto (in quanto evento già verificatosi) quanto invece in connessione al momento nel quale l'amministrazione fosse stata effettivamente in grado di valutare i costi "pubblici" connessi all'intervento edilizio.

In sostanza, per il condono 1985, le situazioni che possono proporsi sono essenzialmente tre:

1. il titolare della domanda, entro il 1994, non ha provveduto (o ha provveduto in modo incompleto) al versamento dell'oblazione: si rientra nell'ipotesi disciplinata dall'art. 39, commi 10 e 11 della L. 724/94 e quindi esiste, quanto meno in linea teorica, un parametro sulla base del quale calcolare l'importo degli oneri concessori;
2. il titolare della domanda ha provveduto al versamento dell'oblazione e di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio (considerando che nel condono 1985 non era previsto l'anticipo degli oneri di urbanizzazione) oltre che alla presentazione all'UTE della documentazione necessaria all'accatastamento: ricorrendo tali condizioni si realizza il silenzio assenso previsto dall'art. 35, comma 17, della L. 47/85, decorsi 24 mesi dal momento in cui la documentazione può considerarsi completa. In questo caso, gli oneri devono essere calcolati in riferimento ai valori vigenti al momento del perfezionamento del titolo (concessione in sanatoria) e da tale momento decorre anche il termine di prescrizione entro il quale l'amministrazione ha la possibilità di chiedere il pagamento degli oneri stessi. Tale termine – per giurisprudenza costante (ad es. TAR Toscana, n. 1284/2002; Cons. Stato, V, n. 775/1990 e n. 603/1999; TAR Lazio, sez II, n. 277/1996 – è di 10 anni (a differenza del termine di prescrizione per pretendere il versamento dell'oblazione, che è di 36 mesi, ai sensi dell'art. 35, comma 18 della L. 47/85):
3. il titolare della domanda pur avendo versato l'intero importo dell'oblazione non ha tuttavia completato la documentazione prevista dalla legge e di conseguenza non si è neppure formato il silenzio assenso. In questo caso gli oneri concessori vengono determinati (proprio sulla base del rinvio alle disposizioni della legge regionale) in riferimento ai valori previsti al momento del rilascio della concessione in sanatoria. Potrebbe quindi ipotizzarsi sia una responsabilità del richiedente la sanatoria, sia una responsabilità dell'amministrazione che ha concluso con ritardo la procedura (profilo che potrebbe eventualmente essere oggetto di istanza risarcitoria).

Nel 1994 (art. 39, comma 9) venne imposto che alla domanda di concessione in sanatoria fosse allegata una ricevuta comprovante il

versamento dell'anticipazione degli oneri concessori, con la possibilità per il Comune di definire – entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge – le modalità per il pagamento del conguaglio. Il successivo comma 10 del medesimo articolo prevede inoltre che le domande relative al condono 1985 ma non ancora definite a causa del mancato pagamento dell'oblazione, dovessero essere integrate con la ricevuta del pagamento di una quota pari al 70% delle somme previste al comma 9 ovvero (se determinata dalla legislazione regionale attuativa ai sensi della L. 10/77) all'intera somma calcolata in applicazione dei parametri in vigore alla data del 30 giugno 1989.

Per il condono del 1994, quindi, la procedura appare sufficientemente scadenzata: al momento della presentazione della domanda il richiedente doveva presentare ricevuta del versamento dell'anticipo degli oneri concessori; entro il 30 giugno 1998 (inizialmente 31 marzo 1996) i Comuni erano chiamati a determinare in via definitiva l'importo dei contributi da richiedere a conguaglio e entro i 60 giorni successivi alla notifica di tale comunicazione l'interessato doveva procedere al pagamento (art. 39, comma 11 della L. 724/94). Il pagamento del conguaglio era dunque subordinato alla notifica della richiesta da parte del Comune.

Per il condono 2003, la disciplina risulta ulteriormente modificata in quanto è stato previsto direttamente un termine (31 dicembre 2006) per il pagamento degli oneri concessori, sempre calcolati sulla base del quanto definito dall'amministrazione comunale (in questo senso è anche l'ordinanza della Corte Costituzionale).

#### *Sostituzione edilizia*

È stato posto un quesito inerente l'interpretazione dell'art. 78, primo comma, lettera h, della L.R.T. 1/05, con specifico richiamo alla tipologia della "sostituzione edilizia". La norma prevede che l'intervento – per il quale è necessario il permesso di costruire - venga effettuato "... *senza alcun intervento sulle opere di urbanizzazione*". Si è posta dunque la necessità di chiarire se il legislatore avesse inteso escludere dalla fattispecie in esame solo la possibilità di intervenire in modifica sulle opere di urbanizzazione già esistenti o al contrario inibire, in termini assoluti, l'esecuzione di opere di urbanizzazione, anche di nuova fattura, con lo strumento della sostituzione edilizia. La questione, di generale interesse anche al fine della verifica della correttezza delle prassi in uso presso le amministrazioni locali, ha favorito un approfondimento che si è rivelato particolarmente prezioso in considerazione del fatto che l'esclusione della possibilità di ricorso alla sostituzione edilizia in caso di mancanza di una o più opere di urbanizzazione, comporta il rischio di limitare l'utilizzo dell'istituto giuridico a residue fattispecie per la concreta difficoltà di

individuare realtà nelle quali lo sfruttamento delle volumetrie originarie con diversa collocazione del manufatto non risulti necessariamente connesso all'esecuzione delle opere di urbanizzazione mancanti.

Le conclusioni formulate - avvalorate anche dagli Uffici della Direzione generale politiche territoriali e ambientali della Giunta regionale - consentono di confermare l'impossibilità di realizzare opere di urbanizzazione ricorrendo allo strumento della sostituzione edilizia.

In termini generali il rilascio del permesso di costruire risulta subordinato, ai sensi dell'art. 77, secondo comma della L.R. 1/05, all'esistenza delle opere di urbanizzazione primaria ovvero all'impegno alla realizzazione delle stesse da parte del Comune o di altri soggetti privati interessati. La norma intende assicurare che l'esecuzione di interventi edilizi di maggiore impatto sul territorio (per questo soggetti a permesso di costruire) sia accompagnata dalla realizzazione - più o meno contestuale - delle opere di urbanizzazione necessarie all'insediamento.

Nello specifico poi, il successivo art. 78 chiarisce quali sono le trasformazioni urbanistiche ed edilizie che, incidendo sulle risorse essenziali del territorio, sono soggette a rilascio del permesso di costruire. Tra di esse rientra anche la tipologia della "sostituzione edilizia" che tuttavia - per definizione - non consente alcun tipo di intervento sulle opere di urbanizzazione.

Le due disposizioni non sono in contraddizione come ad una prima lettura potrebbe sembrare, in quanto il principio di fondo è che per l'esecuzione di interventi edilizi soggetti a permesso di costruire è sempre necessario che esistano o siano realizzate opere di urbanizzazione. La "sostituzione edilizia" può essere assentita solo nell'ipotesi in cui tali opere siano già presenti e che quindi non si renda necessario intervenire su di esse. In assenza (anche parziale) di opere di urbanizzazione il permesso di costruire dovrà essere rilasciato utilizzando una differente tipologia di intervento edilizio tra quelli consentiti dalla legge.

### *2.5.2 Ambiente*

Nel corso del 2010 sono state presentate all'Ufficio del Difensore civico 58 richieste di intervento nel settore ambiente.

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 (8). Numerose

anche le pratiche aperte con riferimento al problema della gestione dei rifiuti (6).

Con riferimento agli istanti si evidenzia un cospicuo numero (10) delle istanze presentate da soggetti associati, quali comitati di cittadini e associazioni. 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 dei soggetti deputati ad esercitare le funzioni e le attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva (ARPAT: 14 e Aziende sanitarie 10). Ad esse si aggiungono le amministrazioni comunali, con prevalenza del Comune di Firenze, e provinciali, le Soprintendenze della Toscana, le ex ATER, le Autorità di Ambito e i soggetti gestori del servizio idrico integrato, i soggetti gestori degli Aeroporti presenti sul territorio regionale.

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 (26).

Le pratiche chiuse nel corso del 2010 sono state 80, di cui 23 sono state quelle per cui l'istruttoria è stata aperta nello stesso anno. Con riferimento a queste ultime nella maggior parte dei casi la questione è stata risolta almeno parzialmente (21) e le richieste del cittadino sono state soddisfatte (19).

Una problematica particolare che è stata esaminata con riferimento a questo settore riguarda la materia dello spandimento dei fanghi in agricoltura, in cui 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.

Con riferimento a questa materia, già nel corso del 2009 era stata portata all'attenzione dell'Ufficio la richiesta di parere da parte di un privato sulla legittimità dell'operato del Consiglio comunale di Asciano che aveva approvato un'integrazione al proprio regolamento edilizio, inserendo nello stesso l'art. 88 bis che vieta *"sui terreni agricoli l'attività di spandimento dei fanghi di depurazione così come definiti dall'art. 2 del d.lgs. n. 99 del 1992 e disciplinati dall'art. 9 e seguenti del D.P.G.R.T. 25/02/2004 n. 14/r norma per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati"*.

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.

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

L'art. 10 del decreto in questione ha poi stabilito in modo dettagliato i quantitativi massimi di fanghi applicabili sui terreni e le distanze minime da rispettare nell'utilizzo degli stessi (ad. es. 100 metri dai centri abitati). L'art. 12 "Divieti ed esclusioni" prevede che l'attività di spandimento sia vietata nelle zone carsiche e in zone boschive, ad eccezione di quelle adibite a colture arboree.

Ripercorrendo brevemente il quadro normativo che disciplina l'attività di spandimento dei fanghi in agricoltura, l'Ufficio ha espresso un parere sottolineando i profili di illegittimità della delibera comunale, che, stabilendo un divieto generale di esercizio dell'attività in questione all'interno dei terreni agricoli facenti parte del territorio comunale, violava l'art. 9 del D.P.G.R.T. n. 14 /r nella parte in cui stabilisce la competenza delle Province a rilasciare l'autorizzazione.

Inoltre, secondo il parere di questo ufficio il divieto generale di esercizio dell'attività in tutti i terreni agricoli violava la disciplina sia statale che quella regionale nella parte in cui definiscono con precisione le condizioni in presenza delle quali l'autorizzazione può essere rilasciata, con conseguente ed evidente danno per i soggetti interessati all'esercizio di tale attività.

Tali considerazioni sono state poi riprese e condivise dall'ordinanza del TAR Toscana n. 00902/2009 ord. sosp. che ha di fatto annullato la deliberazione dell'Amministrazione comunale.

Analoga questione si è posta poi nel corso del 2010 su segnalazione del Settore politiche ambientali provincia di Siena che ha chiesto a questo Ufficio di esprimere un parere circa l'operato del Consiglio comunale di Radicofani che con deliberazioni n. 35, 36, 41 e 42 del 2010 ha adottato una variante al regolamento urbanistico, con la quale, introducendo un nuovo art. 104 "*Fanghi di depurazione in agricoltura*" ha sospeso il rilascio di nuove autorizzazioni allo spandimento dei fanghi ai sensi del d.lgs. n. 99 del 1992 sul proprio territorio fino all'approvazione del Piano

territoriale di coordinamento della Provincia di Siena e comunque per un anno dalla data della deliberazione stessa.

L'Ufficio, ribadendo le considerazioni già svolte con riferimento alla segnalazione del 2009, ha però sottolineato una serie di profili di differenziazione fra le due vicende. In primis, il territorio comunale oggetto della seconda segnalazione presenta una forte vocazione turistica dettata dalle sue caratteristiche ambientali, paesaggistiche e naturalistiche che hanno determinato il riconoscimento dello stesso di Area naturale protetta di interesse locale regionale, la bandiera arancione del Touring club italiano, la iscrizione, insieme agli altri comuni della val d'Orcia, nella lista dei beni Patrimonio Mondiale dell'Umanità da parte dell'Unesco.

In secondo luogo, secondo quanto sottolineato dal Sindaco, il procedimento amministrativo per la formulazione di una nuova variante urbanistica è stato avviato su indicazione di numerosi cittadini preoccupati del fatto che nel territorio comunale si sversa già il 40% dei fanghi dell'intera provincia di Siena e previa presentazione di osservazioni al Piano territoriale di coordinamento della stessa Provincia.

In terzo luogo, l'Amministrazione comunale ha nel contempo previsto un sistema di limitazioni e incentivi paralleli legati al modello di sviluppo dell'intero territorio comunale.

Inoltre, è stata adottata una modifica al Regolamento di Igiene, previo parere conforme a quanto deliberato dal Servizio Igiene della Asl 7.

Con riferimento al contenuto degli atti adottati, poi, si è sottolineato che in tal caso non è stato disposto il divieto assoluto e generalizzato di spargimento, ma ci si è limitati a sospendere tale attività nelle more di approvazione del Piano Territoriale di coordinamento della Provincia di Siena e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi dall'approvazione dell'art. 104 del regolamento urbanistico, facendo in ogni caso salve le autorizzazioni già rilasciate.

Infine, relativamente alla motivazione, l'atto appare supportato da forti argomentazioni e da un'accurata istruttoria.

La Direzione ambiente della Giunta regionale si è poi pronunciata sul punto configurando il sistema delle competenze in questa materia: *"in estrema sintesi spetta alla regione provvedere alla regolamentazione dell'attività di spandimento dei fanghi in agricoltura, ad integrazione di quanto già previsto dal d.lgs. n. 99/1992, mentre alle province compete il rilascio delle autorizzazioni e l'effettuazione dei relativi controlli. La Regione ha esercitato le proprie competenze con il DPGR 14/R del 2004, in cui ha individuato in particolare, limiti quantitativi e distanze minime, procedure e modalità per il rilascio dell'autorizzazione, nonché divieti ed esclusioni. Ciò premesso l'art. 104 del Regolamento urbanistico del Comune di Rad cofani, come recentemente modificato, sembra invadere le competenze proprie non solo della*

*Provincia (cui spetta rilasciare le autorizzazioni) ma anche della Regione (cui spetta provvedere alla regolamentazione dell'attività di spandimento di fanghi in agricoltura). Si fa infine presente che, sulle competenze dei Comuni in materia, è intervenuto anche il Consiglio di Stato (cfr. sentenza n. 7528 del 15 ottobre 2010) affermando che "deve considerarsi sottratta ai comuni ogni potestà regolamentare in materia di fanghi biologici, restando riservata agli stessi solo la potestà di sanzionare la violazione delle disposizioni regolamentari preventivamente stabilite dalla Regione, ove queste si sostanzino in violazioni della normativa regolamentare in materia di igiene".*

In base a queste considerazioni, tenendo conto dei diversi interessi rilevanti nella materia de qua l'Ufficio si sta comunque attivando, d'accordo con la Direzione ambiente per creare un tavolo di confronto in cui possano eventualmente definirsi nuove condizioni per l'esercizio della attività di spargimento dei fanghi che siano più rispettose delle esigenze di tutela e salvaguardia ambientale.

Un altro caso da segnalare ha riguardato la richiesta di chiarimenti in merito al deposito di pneumatici nella Discarica di Poggio alla Billa, nel territorio comunale di Abbadia San Salvatore da parte delle minoranze presenti nel Consiglio comunale. In particolare gli istanti lamentavano che nella discarica in oggetto fossero giacenti notevolissimi quantitativi di pneumatici.

In considerazione della segnalazione, questo Ufficio ha provveduto a chiedere al Dipartimento provinciale di Siena di effettuare i controlli opportuni al fine di verificare la situazione.

Il Dipartimento, oltre a disporre le verifiche necessarie, ha precisato che il conferimento di pneumatici in discarica è disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. n. 36 del 2003 che individua i rifiuti non ammessi allo smaltimento in discarica. In particolare, al comma 1, lett. o) viene sancita la non ammissibilità al conferimento per "pneumatici interi fuori uso a partire dal 16 luglio 2003, esclusi i pneumatici usati come materiale di ingegneria ed i pneumatici fuori uso triturati a partire da tre anni da tale data, esclusi in entrambi i casi quelli per biciclette e quelli con un diametro esterno superiore a 1400 mm".

A tal proposito, in considerazione del fatto che dalla lettura del testo normativo non appare chiaro se la decorrenza del termine dei tre anni si riferisca ai soli pneumatici fuori uso triturati o se invece comprenda anche i pneumatici utilizzati come materiali d'ingegneria, la dottrina sul punto si è espressa rilevando che "è evidente che si hanno due termini di decorrenza del divieto di ammissione: 16 luglio 2003, da cui non possono più essere conferiti in discarica gli pneumatici interi fuori uso; 16 luglio 1996, data da cui non possono essere più conferiti i materiali usati come materiale di ingegneria ed i pneumatici fuori uso triturati. Questi sono rimasti esclusi dal divieto fino al 15 luglio 2006. Tuttavia dal

*divieto di ammissione esorbitano i pneumatici per biciclette e quelli con diametro superiore a 1400 mm"* (cfr. per tutti P. Ficco in Rifiuti, bollettino d'informazione normativa, n. 167 del 2009).

Sotto questo profilo, il Dipartimento provinciale Arpat - condividendo l'interpretazione riportata, anche in considerazione degli orientamenti comunitari volti a promuovere forme di riutilizzo e recupero di tale categoria di rifiuti piuttosto che il conferimento in discarica e ritenendo comunque che qualsiasi soluzione ingegneristica applicata alla discarica, che preveda l'impiego di pneumatici fuori uso dovrebbe essere trattata nel progetto, descrivendone modalità, quantitativi e scopi - ha provveduto a verificare gli elaborati progettuali presentati dalla società che gestisce la discarica in oggetto per l'espletamento della procedura di Via e per la revisione della Autorizzazione ambientale integrata. Dato che la soluzione ingegneristica non era stata proposta nelle modalità esecutive e nelle finalità descritte negli elaborati, il Dipartimento provvedeva a chiedere all'Amministrazione provinciale di Siena la sospensione dell'utilizzo degli pneumatici in discarica.

L'Amministrazione provinciale provvedeva dunque a porre al Ministero dell'ambiente il quesito se i pneumatici fuori uso, usati a fini ingegneristici siano ad oggi ammissibili nelle discariche di rifiuti non pericolosi e invitava in via cautelativa la società gestrice della discarica a non accettare eventuali conferimenti di pneumatici fuori uso per l'utilizzo ai fini ingegneristici, nonché a integrare l'atto di autorizzazione ambientale integrata relativa alla discarica di Poggio alla Billa, specificando che presso l'impianto potranno essere accettati in ingresso ai fini dello smaltimento, solamente pneumatici fuori uso per biciclette e quelli con diametro esterno superiore a 1400 mm, fatta salva la possibilità di utilizzare gli pneumatici fuori uso per la protezione del telo di impermeabilizzazione previo chiarimento ufficiale in tal senso da parte del competente Ministero.

In via cautelativa si invitava dunque la società gestrice della discarica a non accettare eventuali conferimenti di pneumatici fuori uso per l'utilizzo ai fini ingegneristici.

### *2.5.3 Edilizia residenziale pubblica*

Nel settore dell'edilizia pubblica e privata sono state avviate un totale di 34 istruttorie così suddivise: assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica (10), alienazione alloggi (3), determinazione e revisione del canone di locazione (4), pronuncia di decadenza (6), attività di manutenzione ordinaria e straordinaria (8), richiesta di mobilità per trasferimento in altro alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare (3).

I soggetti interlocutori sono necessariamente i Comuni proprietari delle abitazioni e gli Enti di gestione del patrimonio (Casa Spa, Apes, Spes ecc..). In qualche caso l'istruttoria ha reso necessaria l'attivazione di una collaborazione con il Difensore civico locale, se presente. Il maggior numero di richieste riguardano il territorio della Provincia di Firenze (in totale 20), per lo più concentrate nel capoluogo (13). Cinque istanze provengono dal territorio di Pistoia e le altre da Grosseto, Lucca, Massa, Pisa (2), Prato (2) e Siena (2).

Nel 2010 sono state chiuse in totale 32 pratiche (delle quali 24 aperte nel corso dell'anno con tempo medio di conclusione di 72 giorni). Il caso risulta risolto (totalmente o parzialmente) in 29 casi e le richieste del cittadino soddisfatte in 23 casi.

Nella maggioranza delle ipotesi le istanze sono state presentate a seguito di ricevimento dell'utente in sede, o in alternativa inviate per posta (ordinaria o elettronica).

Permane, in attesa dell'approvazione di una legge organica di riordino della materia, lo stato di sospensione delle procedure di vendita degli alloggi disposta prima con Delibera del Consiglio Regionale del 27 maggio 2008, n. 43 e quindi con L.R. 5 agosto 2009, n. 46. È dunque possibile l'alienazione dei soli immobili per i quali, alla data del 27 maggio 2008, risulti sottoscritto un accordo tra le parti con definizione del prezzo di cessione e delle condizioni di vendita. Il termine imposto per la conclusione di tali procedure è stato prorogato al 31 dicembre 2011 con L.R. 30 dicembre 2010 n. 68.

Come riferito, le problematiche di maggior ricorrenza riguardano istanze dirette alla verifica della correttezza delle procedure di assegnazioni degli alloggi, comprese le richieste di assistenza nella compilazione dei moduli e nell'individuazione dei punteggi attribuiti in relazione alle condizioni del nucleo familiare. Numerose sono anche le segnalazioni aventi ad oggetto l'accertamento delle condizioni di degrado degli appartamenti con la necessità di porre in essere le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria: le problematiche riguardano per lo più lo stato di vetustà degli impianti (elettrico, idraulico, riscaldamento) per la parte di competenza dell'Ente gestore. In qualche caso al Difensore civico è stato chiesto di intervenire per chiedere chiarimenti sulle modalità di determinazione del canone di locazione, soprattutto in casi nei quali la modifica delle condizioni reddituali nel corso dell'anno (e quindi al di fuori delle dichiarazioni biennali) avesse determinato una diminuzione del reddito del nucleo familiare (per abbandono di qualche componente o per perdita del posto di lavoro) con la necessità di una revisione, in ribasso, del canone stesso.

Non sono mancate neppure le richieste di mobilità, rese in qualche caso problematiche dalla mancanza di alternative

realmente valide o quanto meno percepite come tali dai soggetti richiedenti.

Risultano esaminati ben sei casi nei quali è stata dichiarata la decadenza del diritto all'assegnazione: in tutte le circostanze – è utile precisare – è stata verificata la sussistenza dei parametri previsti dalla legge per procedere in tal senso (morosità o disponibilità di altro alloggio idoneo alle esigenze del nucleo familiare).

Tra le questioni di maggior interesse si richiama – soprattutto perché allo stato non trova una risposta soddisfacente nella normativa di regolazione della materia – quella relativa al pagamento delle spese condominiali da parte di assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica in condomini a gestione privata. Esistono casi nei quali assegnatari che pagano il minimo di canone (per motivi di reddito) sono poi chiamati a contribuire alla gestione del condominio con quote del tutto inadeguate al loro reddito. Ciò non è infrequente nei casi in cui nell'edificio esistano o siano rimasti solo pochi appartamenti di edilizia residenziale pubblica: il condominio è a tutti gli effetti privato e l'assegnatario non ha altra possibilità che provare a chiedere un contributo ai servizi sociali del Comune per l'integrazione della quota di propria competenza. Si verifica, in sostanza, un effetto distorsivo che può determinare condizioni, anche gravi, di disparità di trattamento tra assegnatari con medesima situazione economico reddituale, a seconda che sia stato loro assegnato un alloggio all'interno di uno stabile interamente in gestione erp o al contrario in gestione condominiale privata.

## **2.6 Controlli sostitutivi**

Le richieste di intervento sostitutivo pervenute nell'anno 2010 sono soltanto sei e, in tutti i casi esaminati, non sono stati ritenuti sussistenti i requisiti necessari per procedere alla nomina del commissario ad acta. A tal proposito si ricorda che la legge attribuisce al Difensore civico un potere di intervento nei casi nei quali risulti omesso o comunque ritardato un adempimento previsto come obbligatorio. Deve dunque sussistere non soltanto un comportamento inerte da parte dell'amministrazione, ma anche una specifica disposizione normativa che individui un termine perentorio, superato il quale è possibile prefigurare una fattispecie di omissione sanzionabile.

Già in passato e in più di una occasione si è riferito circa la necessità di circoscrivere l'attivazione dell'intervento sostitutivo ai soli casi nei quali tali elementi emergessero con estrema chiarezza, per non alimentare l'inevitabile contenzioso che consegue alla nomina di un commissario ad acta, soprattutto a seguito degli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale circa la legittimità

dell'attribuzione di un siffatto potere al Difensore civico regionale. Ed in effetti il potere di intervento, al momento, può ritenersi ancora sussistente solo in considerazione del fatto che la Corte ha riferito la propria decisione alla legislazione regionale e non anche a quella nazionale (tanto che, a distanza di molti anni, lo stesso legislatore non ha ancora provveduto ad eliminare dall'ordinamento giuridico la norma di riferimento, ossia l'art. 136 del testo unico degli enti locali).

Il clima di diffusa incertezza sulla effettiva utilizzabilità del potere sostitutivo attribuito al Difensore civico regionale costringe l'Ufficio a mantenere un basso profilo e condiziona inevitabilmente anche la stimolazione della richiesta di intervento.

Come già anticipato, in effetti, l'esame istruttorio delle istanze ricevute ha sempre condotto, nel corso del 2010, ad un diniego della richiesta di nomina del commissario ad acta. A titolo esemplificativo si ricordano due tra i casi esaminati.

#### *Verifica dei tempi di completamento di lavori pubblici*

È stato contestato il ritardo nella sottoscrizione del contratto con l'impresa aggiudicataria a fronte di una norma che prevede un termine di sessanta giorni - una volta divenuta efficace l'aggiudicazione - per la stipulazione del contratto di appalto o di concessione, fatto salvo il diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire ovvero un differimento espressamente concordato con l'aggiudicatario.

L'intervento nei confronti dell'amministrazione comunale ha consentito di accertare la determinazione di quest'ultima per una tempestiva ripresa dei lavori (con convocazione di una Conferenza dei Servizi). Tuttavia, relativamente all'istanza di nomina del commissario ad acta è stato rappresentato all'esponente che la conseguenza prevista dalla legge per il mancato rispetto del termine di sessanta giorni da parte dell'amministrazione è quella di consentire all'aggiudicatario di sciogliersi da ogni vincolo, con rimborso delle spese contrattuali documentate. Non è invece previsto che la stessa amministrazione possa essere obbligata alla sottoscrizione del contratto.

Pur in assenza di intervento sostitutivo, la procedura pare aver ripreso il suo regolare corso.

#### *Installazione impianto tecnologico per diffusione del servizio internet su banca larga*

L'amministrazione comunale ha negato la possibilità di procedere ad alcuni lavori richiesti con Dia e la Società esponente ha lamentato l'erronea applicazione della normativa applicabile alla fattispecie, indicata nel codice delle comunicazioni elettroniche invece che nella L.R. 1/05. In particolare è stato chiesto al Difensore civico di procedere alla nomina di un commissario ad acta che provvedesse alla convocazione della Conferenza dei

Servizi ai sensi di quanto previsto dall'art. 87, comma 6, del D. Lgs. 259/03 (la norma dispone un obbligo di convocazione della Conferenza in caso di dissenso da parte di una delle amministrazioni interessate).

È stato fatto presente come nella fattispecie in esame l'amministrazione comunale avesse formalmente concluso il procedimento con l'adozione di un provvedimento di diniego, formulato a seguito della comunicazione ex art. 10 bis della legge 241/90 e dell'esame delle osservazioni prodotte. La convocazione della conferenza dei servizi - per la quale era stato richiesto l'intervento sostitutivo - rappresentava una fase endoprocedimentale da attivare in caso di motivato dissenso da parte di una delle amministrazioni interessate: nella caso in esame, al contrario, non era intervenuto un semplice dissenso quanto invece una formale decisione dell'amministrazione titolare del procedimento.

L'ipotesi contemplata nel codice delle comunicazioni elettronica doveva dunque considerarsi appartenere ad una fase precedente rispetto a quella dell'adozione del provvedimento finale e di conseguenza non suscettibile di essere surrogata attraverso un intervento di carattere sostitutivo. È stato ricordato che il commissario ad acta interviene a fronte di un'omissione di un atto previsto come obbligatorio dalla legge e non anche nel caso in cui si controverta in ordine alla legittimità di un provvedimento comunque adottato e la cui stessa esistenza esclude la configurabilità dell'omissione. La verifica del Difensore civico, in tali ipotesi, si limita all'accertamento della regolarità della procedura posta in essere dall'amministrazione e della legittimità dell'atto conclusivo con il quale è stato formalizzato il diniego.

Nel merito è stato altresì precisato che la legge ha introdotto un procedimento di autorizzazione unico ma che tale previsione non elimina la necessità di porre in essere le verifiche di compatibilità urbanistico edilizie dell'intervento che viene proposto. La ritenuta illegittimità del diniego non è dunque automatica, ma deve essere valutata nel merito. Una conferma in tale senso è fornita anche da una recente pronuncia della sesta sezione del Consiglio di Stato (n. 4056 del 19 giugno 2009) ove viene ricordato l'onere per l'amministrazione locale di motivare in ordine all'inedoneità del sito: " ... va considerato violativo della disciplina in materia di installazioni di impianti di telefonia mobile, il regolamento comunale che, nel delimitare, a tal fine, il proprio territorio, individui scarsissimi siti c.d. "idonei", vincolandolo quasi tutto (nel dividerlo in siti sensibili, zone di pregio paesaggistico ambientale e località di interesse storico, artistico e architettonico) e quindi escludendolo dalla possibilità di installazione degli impianti suddetti. Infatti, poiché detti impianti sono assimilati alle opere di urbanizzazione primaria, questi devono essere localizzati in modo che sia assicurato un servizio capillare, ed osta, evidentemente a

tale fine la previsione di altri siti, diversi da quelli "idonei", nei quali per motivi ambientali o storico artistici non è consentita l'installazione, che si configuri generica (non avendo indicato espressamente e singolarmente le ragioni della tutela di tutte le altre aree escluse) ed eccessiva, in quanto eccezionali devono essere solo i siti non idonei o sensibili e non viceversa". Non rappresenta dunque motivo di illegittimità l'individuazione di aree nelle quali è vietata l'installazione di impianti tecnologici, quanto invece l'eventuale genericità ed eccessività di tale previsione.

## **2.7 Attività produttive**

Nel corso dell'anno sono state presentate 17 istanze, di cui 6 si riferiscono alla categoria commercio e riguardano problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze, 6 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 agriturismi e campeggi.

Con riferimento alla 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 (6, pari al 35,28%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 6 con riferimento a quelle aperte nel corso dello stesso anno e 20 per quanto riguarda le pratiche aperte negli anni precedenti.

Di seguito si riferisce un caso particolarmente significativo che ha permesso di approfondire la disciplina cui è sottoposta l'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

In particolare, è stato chiesto all'Ufficio di esprimere un parere sulla vicenda relativa alla apertura di una nuova attività di somministrazione di alimenti e bevande in Zona Centro storico di Siena. L'istante ha riferito di aver presentato, secondo quanto suggerito dal SUAP del Comune di Siena, una Dia per esercizio di vicinato di prodotti alimentari e di esercitare da cinque mesi l'attività di cui sopra avvalendosi di un innovativo sistema per la mescita automatizzata del vino, nonché di voler ampliare tale attività, installando una macchina da caffè e iniziando a fare somministrazione assistita, attraverso la presentazione all'amministrazione comunale di una S.C.I.A. o D.I.A.

Tutto ciò premesso l'istante sottolineava all'Ufficio che Il Comune di Siena con deliberazione del Consiglio Comunale n. 87 del 19/02/2008 ha approvato una specifica disciplina in materia di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, in attuazione

della L.R. n. 28 del 2005, che ha come principio ispiratore quello della valorizzazione delle forme di semplificazione amministrativa. L'art. 5 di tale delibera prevede i requisiti per l'apertura degli esercizi di somministrazione di bevande e alimenti, prevedendo inoltre che l'apertura degli esercizi in questione sia soggetta a dichiarazione di inizio attività al SUAP. Il comma 4 dello stesso articolo prevede poi che *"Ai fini dell'apertura di attività di somministrazione di alimenti e bevande, oltre ai requisiti obbligatori stabiliti dalla legge di cui ai commi precedenti, sono previsti come obbligatori i seguenti ulteriori requisiti comunali diversificati per ciascuna zona: ZONA 1 Tutela del Centro storico ai sensi dell'art. 98 L.R. n. 28/2005 (All.B)"*. Tale allegato prevede poi che con riferimento alla Zona 1 il divieto di aprire nuove attività.

Con la conseguenza che secondo l'istante il regolamento in questione - disponendo per la zona 1 "Centro storico" il divieto assoluto di aprire nuove attività di somministrazione di alimenti e bevande - sarebbe viziato da profili di illegittimità per contrasto con la normativa comunitaria, nazionale e regionale che prescrivono le condizioni nel rispetto delle quali le nuove attività possono essere aperte.

A tal fine viene in rilievo l'art. 64 del d.lgs. n. 59 del 2010, che in attuazione della Direttiva CE n. 123 del 2006 (c.d. direttiva "Bolkenstein") prevede al comma 3 che i Comuni soltanto *"limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, garantendo in ogni caso sia l'interesse della collettività alla fruizione di un servizio adeguato sia quello dell'imprenditore al libero esercizio di attività"*.

Tale programmazione - continua poi il disposto dell'articolo - può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità.

In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di alimenti e bevande e presenza di altri esercizi di somministrazione.

Peraltro l'obiettivo della disposizione in esame sarebbe fatto palese dalla Circolare 3635 del 6 maggio 2010 del Ministero dello Sviluppo Economico (cfr. art. 5.1.)

Di conseguenza, posto che secondo l'istante, la delibera n. 87 del 2008 del Comune di Siena - disponendo il divieto generale di apertura di nuovi esercizi nel centro storico - indicherebbe dei limiti numerici e non dei requisiti di qualità a tutela del centro storico, contrastando dunque con la disciplina individuata dalla normativa nazionale e comunitaria per questo tipo di attività, *"quasi intendesse preservare il cosiddetto mercato delle licenze che presenti nel centro storico di Siena"* è stato chiesto un parere al nostro Ufficio.

Si è dunque interpellata la Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze per ricostruire il quadro normativo di riferimento.

In primis è parso opportuno sottolineare la diversità della attività di vendita di prodotti alimentari in un esercizio di vicinato e dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e delle relative discipline.

La prima è regolata dall'art. 16, comma 4, della L.R. n. 28/2005 che prevede che negli esercizi di vicinato alimentari sia consentito il consumo immediato sul posto degli stessi prodotti venduti *"utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle norme in materia igienico sanitaria"*.

La seconda, regolata dall'art. 41, comma 1, lett. a) della stessa L.R. n. 28/2005, è definita come *"la vendita per il consumo sul posto che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, intesa come adiacente o pertinente al locale, appositamente attrezzati e gestiti per la funzionalità dell'esercizio"*.

Anche se i confini possono apparire spesso labili, l'elemento di distinzione tra le attività di vendita e di somministrazione sembra riconducibile alla finalità (*"per il consumo sul posto"*) ed alla presenza, nella seconda, di una attrezzatura apposita e di una gestione che consenta che i prodotti venduti possano essere consumati sul posto. Non a caso la legge, nel disciplinare il consumo sul posto negli esercizi di vicinato alimentari prevede l'uso esclusivo degli arredi dell'azienda, senza predisposizione di attrezzature apposite ed esclude il servizio assistito, con ciò considerando questi elementi come caratterizzanti l'attività di somministrazione.

Per quanto riguarda la specifica questione relativa alla coerenza della programmazione comunale di Siena con le disposizioni vigenti in materia, si precisa che la programmazione degli esercizi di somministrazione in Toscana è disciplinata dall'art. 42 *bis* della L.R. n. 28/2005, introdotto nella legge a modifica della precedente disposizione in seguito all'entrata in vigore del D.L. n. 223 del 2006, come convertito nella L. n. 248 del 2006, che all'art. 3, comma 1, lett. d) considera illegittimo imporre *"il rispetto di limiti"*

*riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale".*

Tale articolo prevede che il Comune definisca i requisiti degli esercizi di somministrazione e che tali requisiti (comma 3) possono riferirsi *"anche alle materia urbanistica, edilizia, igienico-sanitaria, all'impatto ambientale ed all'adesione a disciplinari di qualità, anche relativi alla qualificazione professionale degli esercenti"*.

Con la conseguenza che deve escludersi che una programmazione di tipo quantitativo sia coerente con la normativa regionale toscana. D'altra parte sulla legittimità delle programmazioni di tipo quantitativo nei settori del commercio e della somministrazione si è espressa che anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha sottolineato come la programmazione degli esercizi commerciali fondata su limiti quantitativi predeterminati si traduca in una ingiustificata pianificazione quantitativa dell'offerta in contrasto con gli interessi generali (cfr. parere del 7 giugno 2007).

Nello stesso senso si è orientata anche la giurisprudenza che ha precisato come *"I principi del Trattato e del nostro ordinamento costituzionale impongono che i poteri pubblici non interferiscano sul libero giuoco della concorrenza, astenendosi dallo stabilire inderogabilmente il numero massimo degli esercenti da autorizzare in una determinata area"* e che le disposizioni della L. n. 248 del 2006 *"in attuazione del principio della libera concorrenza, impediscono alle Amministrazioni di adottare misure regolatorie che incidano, direttamente o indirettamente, sull'equilibrio tra domanda e offerta, che deve invece determinarsi in base alle regole del mercato"* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 2009, n. 2808).

Sul punto peraltro si è pronunciato anche il Tar Toscana ritenendo che la decorrenza del termine di entrata in vigore delle disposizioni statali e regionali conseguenti *"deve ritenersi determini la perdita di efficacia di ogni disposizione regionale e locale, legislativa e regolamentare, incompatibile con i principi dettati dal D.L. n. 223 del 2006"* (cfr. Sez. II, 21 settembre 2010, n. 6400).

A tal proposito merita infine ricordare che la normativa regionale toscana prevede un'altra norma, l'art. 98 della L.R. n. 28 del 2005 *"Disposizioni speciali per la valorizzazione di aree di particolare interesse del territorio comunale"*, che stabilisce che l'attività commerciale può essere sottoposta a limitazioni e prescrizioni esclusivamente se esse siano finalizzate a *"valorizzare e tutelare aree di particolare interesse del proprio territorio"*.

Infatti, il comma 2 dello stesso articolo prevede la realizzazione di *"programmi di qualificazione della rete commerciale"*, mentre i commi 3 e 4 prevedono *"specializzazioni merceologiche"* di mercati, fiere o posteggi ed accordi con gli operatori *"per la tutela attiva dei centri storici e delle aree urbane"*. Con la conseguenza che l'individuazione di attività o

merceologie incompatibili con le esigenze di tutela o con la natura delle aree appare giustificata solo se motivata da tali finalità.

In sintesi si ritiene che, fatta salva l'illegittimità della programmazione quantitativa degli esercizi di somministrazione, ogni eventuale limitazione imposta debba trovare motivazione nelle esigenze di tutela e valorizzazione, non essendo legittima una generica previsione di incompatibilità dell'apertura di nuove attività di somministrazione.

## **2.8 Servizi pubblici**

I reclami sono in generale una preziosa risorsa per migliorare: se questo è lo spirito generale che è alla base dell'azione stessa del Difensore civico, per il settore dei servizi pubblici questa dovrebbe essere ancor di più una consapevolezza del Gestore del servizio, ma non sempre questa convinzione trova attuazione nella complessità dell'organizzazione della struttura. Infatti si continuano a registrare da parte degli utenti segnalazioni di insoddisfazione per le modalità con le quali il servizio clienti ha gestito il loro reclamo.

Per contro si deve dar conto in via generale ai Gestori dei Servizi Pubblici di un buon livello di collaborazione con il Difensore civico, soprattutto per quanto attiene il settore del Servizio elettrico con particolare riferimento ad Enel.

Tuttavia c'è ancora molta strada da fare perché sia data piena attuazione alle Carte dei Servizi, ed è particolarmente utile ed incisiva la possibilità di disporre di procedure di mediazione e conciliazione per quei casi in cui l'indennizzo riconosciuto dalla violazione della Carta del Servizio non sia sufficiente. In tal senso è positivo quello che accade con i Gestori di Telefonia ove l'utente può ricorrere al Co.Re.Com., mentre l'assenza di strumenti incisivi di mediazione per ottenere indennizzi in caso di ritardi o disservizio ha scoraggiato gli utenti del servizio ferroviario. Per quanto attiene la conciliazione è positivo in relazione alla gestione del Servizio idrico anche il fatto che siano nate altre due Commissioni Miste Conciliative nei territori delle AATO 1 e 2, accanto a quella "storica" dell'AATO 3.

Nota dolente, accentuatasi, la crescente richiesta di rateizzazione delle bollette di importo elevato seppure incontestate, indicativa della crisi economica in atto.

### *2.8.1 Servizio idrico*

L'attività dell'Ufficio in questo Settore è stata molto intensa anche nel corso di quest'anno sia per quanto riguarda i numeri di

pratiche aperte e dei problemi concreti affrontati, sia per quanto riguarda l'attività c.d. istituzionale che ha visto la creazione di 2 nuove Commissioni miste conciliative all'interno degli Ambiti territoriali n.1 e 2. Questo risultato è il frutto di un lavoro pluriennale teso ad estendere una esperienza positiva che l'Ufficio sta portando avanti sin dall'anno 2004 nell' Ambito metropolitano fiorentino ( il numero 3).

Ebbene, a partire dal 6 ottobre scorso è diventata operativa la Commissione mista conciliativa di Acque spa ( Gestore del Servizio nell'Ambito territoriale n.2 ) e in data 4 ottobre l'AATO n.1 ha approvato il Regolamento di attuazione della Commissione mista conciliativa dando mandato al Gestore Gaia di darne attuazione. Quest'ultimo ha formalizzato la composizione della Commissione nel Consiglio di Amministrazione del 15 febbraio 2011.

Queste Commissioni sono composte da un membro del Gestore, un Rappresentante delle Associazioni dei Consumatori e dal Difensore civico regionale che riveste anche il ruolo di Presidente. Da un punto di vista operativo, il funzionamento di queste Commissioni è diverso tra di loro: più vicino ad un arbitrato nella Commissione presente nell'ATO 3 dove il Gestore prende atto di quanto la Commissione decide; più simile, invece, ad una conciliazione vera e propria negli altri due Ambiti dove viene redatta una vera e propria proposta da accettarsi da entrambe le parti con la specifica che se è il Gestore che non accetta la pratica viene trasmessa di ufficio all'Autorità di Ambito.

In ogni caso, al di là di alcune distinzioni di fondo, l'idea che le ha mosse era quella di creare uno strumento di tutela per l'utente di facile ed immediato accesso, senza costi e in grado di fornire risposte in tempi certi e rapidi. Le Commissioni sono sì un organo, formalmente, del Gestore, ma, proprio a tutela della loro garanzia di indipendenza e di terzietà, sono formate per 2/3 da Soggetti esterni dotati di specifica autonomia: in sostanza un Organo terzo che valuta le richieste avanzate dall'utente nei confronti del Gestore e da quest'ultimo non accolte in prima battuta.

Si profila, pertanto, nel 2011 una attività di conciliazione e di mediazione molto intensa che ricopre 3 Ambiti territoriali su 6 e un territorio che comprende tutta la Provincia di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato e Firenze.

Nell'anno 2010 la Commissione mista conciliativa presente nell'ATO 3 ha esaminato circa 70 casi, per una buona metà risolti con un qualche beneficio per l'utente. Le casistiche più ricorrenti hanno fatto riferimento al concetto di perdita occulta, all'effettività delle letture e delle comunicazioni di eventuali consumi anomali, a chiarimenti su criteri e modalità di calcolo della bolletta e rateizzi.

La Commissione mista conciliativa presente nell'ATO 2 ha svolto soltanto due riunioni per un totale di n.9 conciliazioni andate tutte a buon fine.

Tra i casi trattati direttamente dall'Ufficio, quello che ha generato il maggior numero di richieste e coinvolto un elevato numero di utenti è stato l'adeguamento del deposito cauzionale da parte del Gestore Publicacqua.

Nell'aprile 2010 l'AATO 3 ha provveduto ad emanare il nuovo Regolamento per la gestione del Servizio idrico integrato. In esso, all'art.49 veniva definito un nuovo criterio di calcolo del deposito cauzionale. Tale deposito, si ricorda, non è dovuto nel caso in cui l'intestatario del contratto procede ad effettuare la domiciliazione della bolletta il deposito è restituito comprensivamente agli interessi.

Limitando l'esempio alla sola utenza domestica, il nuovo criterio prevede che " il deposito cauzionale è determinato sulla base di un consumo medio annuo di 100 mc. ad unità immobiliare calcolato alle tariffe al tempo in vigore e rapportato ad un periodo di sei mesi".

Tali criteri, che differiscono da quelli presenti nella precedente versione del regolamento, si applicano alle nuove utenze. Per le vecchie il nuovo regolamento prevede che: "successivamente il deposito cauzionale potrà essere adeguato sulla base delle tariffe in vigore e dei consumi degli ultimi due anni al netto delle eventuali perdite".

È successo che, a partire dall'autunno 2010, Publicacqua ha proceduto ad un generale adeguamento dei depositi cauzionali con i nuovi criteri, utilizzando quella facoltà che il Regolamento sempre le permetteva e che nel corso degli anni pregressi ha fatto in parte. Pertanto, se per i nuovi utenti l'impatto dell'applicazione dei nuovi criteri poteva apparire lieve, lo stesso non è avvenuto per l'adeguamento dei precedenti depositi in quanto si partiva da situazioni più variegate in cui vi erano utenti che avevano versato il deposito che andava soltanto integrato, utenti che, invece, non avevano versato mai niente, utenti ai quali era già stato fatto l'adeguamento.

Ebbene, questa operazione ha generato una moltitudine di reclami e di lamentele tanto che anche il nostro Ufficio ha registrato un notevole numero di lettere e soprattutto di chiamate dirette con cui gli utenti chiedevano chiarimenti e informazioni su quello che veniva avvertito come una ingiustizia ed un ennesimo aumento non comprensibile.

Il compito che l'Ufficio ha svolto è stato quello di fornire informazioni precise e puntuali, anche mediante l'uso di comunicati stampa tesi a fare chiarezza tra le tante voci che si alzavano. In sostanza, ciò che Publicacqua ha fatto non è contestabile da un punto di vista strettamente giuridico in quanto ha sfruttato una possibilità che il Regolamento le concedeva.

Altro discorso è il punto di vista del merito e la valutazione sull'opportunità di quella scelta in un periodo delicato come quello che si sta vivendo.

L'Ufficio, tuttavia, non si è limitato a fornire informazioni ma si è anche fatto carico direttamente di tutta una serie di istanze di cittadini che volevano domiciliare la bolletta già arrivata e contenente il deposito: grazie ad un accordo col Gestore, previa presentazione, tramite il nostro ufficio, della domanda di domiciliazione bancaria, le bollette già uscite venivano sospese e ne venivano rimesse altre senza il deposito cauzionale e con la domiciliazione bancaria.

Inoltre si è fatto portavoce della protesta di molti cittadini, evidenziando come non fosse una cifra mediamente inferiore agli 80 euro che metteva al riparo da insolvenze spesso dell'ordine di centinaia di euro (quando non addirittura migliaia). In tal modo si penalizzava invece chi, per scelta o per necessità (pensiamo a chi non può permettersi di sostenere i costi di un conto corrente), decideva di non domiciliare le bollette in banca o alla posta, pure essendo un pagatore affidabile. Inoltre l'importo della cauzione nei sei AATO toscani ammonta a 30/40 euro, mentre per l'AATO fatta eccezione per Publiacqua, che ne chiedeva circa il doppio.

A seguito delle numerose proteste di merito avanzate, anche tramite il Difensore civico regionale (che ha criticato anche le modalità attraverso le quali Publiacqua ha portato a conoscenza dell'aumento del deposito cauzionale, in difetto di una efficace campagna informativa preventiva tesa a dare la possibilità effettiva di domiciliare la bolletta in tempi utili e così evitarne l'addebito) l'AATO 3 ha deciso di rivedere il criterio di calcolo giungendo a fare una nuova proposta.

Infatti va anche la domiciliazione bancaria soprattutto sul territorio fiorentino, è complicata dalla presenza delle ditte lettriste o recapitiste che ripartiscono su mandato del condominio i consumi del contatore generale, utilizzando contatori divisionali installati nei singoli appartamenti, a fronte di un unico contatore di Publiacqua per tutto il condominio.

Venendo alle problematiche emerse nei confronti di alcune di queste ultime ditte, si continuano a registrare da parte degli utenti malumori e perplessità per le modalità con le quali sono gestite le letture. Ad esempio alcune fatture giunte all'attenzione dell'ufficio non recavano la data di rilevazione della lettura precedente. In mancanza di essa, il dato relativo ai mc. consumati è praticamente privo di significato. Stessa cosa dicasi per la dicitura lettura attuale, priva di un riferimento temporale. Grave anche il fatto che manchino indicazioni relative al tipo di lettura, se effettiva, presunta o da utente. È stato quindi rinnovato l'invito ad inserire nelle fatture i dati necessari a consentire i dovuti riscontri agli utenti, secondo quanto già in passato suggerito dalla Autorità di Ambito su sollecitazione del Difensore civico.

### *2.8.2 Energia Elettrica*

Nel corso dell'anno sono state presentate 36 istanze, corrispondenti al 14,93% del Settore servizi pubblici. Di queste 20 hanno avuto come soggetto interlocutore Enel e 14 Enel Energia.

Con riferimento alla 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 (17, pari al 47,22%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 15 con riferimento a quelle aperte nel corso dello stesso anno e 35 per quanto riguarda le pratiche aperte negli anni precedenti.

La maggior parte delle istanze ha segnalato il problema della confusione generata nel settore dalla presenza di due diverse società Enel Servizio elettrico che attua il servizio di maggior tutela e Enel Energia che opera nel mercato libero.

In particolare, gli istanti nella maggior parte dei casi hanno segnalato il passaggio dall'uno all'altro gestore avvenuto senza il proprio consenso. Molto frequenti i casi di coloro che hanno riferito di non aver firmato alcun nuovo contratto e di coloro che invece ritengono di aver apposto la propria firma su moduli diversi.

La segnalazione del problema, anche da parte delle Associazioni dei consumatori, ha indotto le Società in questione ad effettuare un richiamo degli operatori. Secondo quanto affermato dai gestori, in ogni Provincia della Toscana agisce adesso un numero limitato di agenzie certificate in modo che i potenziali clienti possano facilmente individuare il nome della società, la trasparenza dell'offerta e l'identità dell'agente specializzato, munito di tesserino plastificato con indicati i dati identificativi.

Sotto questo profilo si deve però sottolineare che le segnalazioni continuano ad arrivare a questo Ufficio, anche se in misura ridotta.

Per quanto riguarda invece la soluzione dei singoli casi portati all'attenzione dell'Ufficio si deve segnalare che grazie alla individuazione di specifici referenti di Enel Servizio Elettrico e di Enel Energia, nonché alla loro preziosa collaborazione e disponibilità è possibile risolvere i casi in modo molto soddisfacente per l'utente e con tempi rapidissimi (anche per telefono, immediatamente nel momento in cui l'utente viene ricevuto).

### *2.8.3 Telefonia*

Riguardano la telefonia fissa i reclami pervenuti e in larga parte Telecom Italia.

Oggetto delle istanze, i ritardi nella riparazione e nell'attivazione o cessazione della linea telefonica, con tempi di attesa che in alcuni casi sono di alcuni mesi.

Molti utenti, già grazie all'opera di mediazione del Difensore civico, ottengono in tempi rapidi la corresponsione del previsto indennizzo per evenienze del genere, gli altri sono indirizzati al Co.Re.Com. Si reputa preferibile il canale conciliativo in tutti quei casi che vedono coinvolti più Gestori o che presentano caratteristiche di conflittualità tali da scoraggiare una mediazione, che comunque richiede dei tempi che rischiano di dilatare ancor di più le attese e deludere l'aspettativa degli utenti ad una rapida definizione del disservizio lamentato. Tra i disservizi segnalati con più frequenza quelli relativi al malfunzionamento - quando non all'assenza, pure in zone densamente popolate - della linea adsl, gli erronei addebiti per servizi cessati o non richiesti, le mancate attivazioni di servizi invece richiesti con però l'addebito dei relativi costi in bolletta, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso. Si pensi ai casi in cui vengono di sana pianta inventate da parte di operatori poco scrupolosi, adesioni a offerte commerciali mai accettate, confidando nella difficoltà da parte degli utenti, specie anziani, a dover poi richiedere al gestore la dimostrazione del mancato assenso.

Riscontrata con una certa frequenza, specie da parte di Tele2, l'attivazione unilaterale del servizio, all'insaputa del cliente e in assenza di una sua qualsivoglia espressione di volontà. Non convince appieno l'azione del Garante, il quale talvolta sanziona con ritardo e in misura non proporzionata al vantaggio effettivo conseguito, pratiche commerciali scorrette. Ovvio che se il profitto è un multiplo della sanzione inflitta, certi comportamenti piuttosto che essere inibiti, rischiano paradossalmente di essere incoraggiati. Un'azione tempestiva e più incisiva sarebbe auspicabile.

Poiché è dovere del Difensore civico segnalare anche gli aspetti positivi si registra un miglioramento nella gestione del Servizio Clienti da parte di Telecom Italia e si registrano invece problematiche da parte di altri Gestori.

È proseguita l'opera di assistenza da parte del Difensore civico agli utenti, facendosi delegare a rappresentarli nelle conciliazioni presso il Co.Re.Com. Si è assistito ad un aumento delle deleghe che gli utenti hanno affidato ad un funzionario dell'Ufficio e si tratta di un servizio particolarmente utile ed apprezzato, soprattutto da parte di coloro che risiedono al di fuori di Firenze, per i quali i costi ed i tempi di un trasferimento a Firenze per gestire una conciliazione di poche decine di euro rappresenterebbero un costo superiore all'importo della conciliazione stessa.

L'efficacia dello strumento conciliativo (oltre l'80% delle conciliazioni attualmente pervengono a un accordo) induce a

puntare su esso, potenziandone l'estensione e assicurando una maggiore fruizione da parte dei cittadini.

#### 2.8.4 *Trasporti*

Nel campo dei trasporti, si registra la tendenza degli utenti del trasporto ferroviario ad avanzare reclami informali, sintomatico di una sfiducia degli utenti nella possibilità di un rimedio.

Per quanto riguarda i disservizi ferroviari, alcuni episodi necessiterebbero di un vero e proprio risarcimento ai viaggiatori, e non di un simbolico indennizzo (un'ora di ritardo comporta al lavoratore la perdita di svariati euro, a fronte di un rimborso, solo eventuale, di pochi centesimi). Si versa, in tal caso, nell'ambito del cd. danno esistenziale. Secondo questo nuovo orientamento giurisprudenziale, la responsabilità civile del Gestore per i danni derivanti al passeggero da un ritardo, non è limitata al solo costo del biglietto ma può, ad es. riguardare anche *chances* lavorative mancate e perdita della serenità personale. Anche alla luce di tale tendenza in atto, il Difensore civico fin dal 2005 ha suggerito a più riprese la previsione di una procedura conciliativa tesa appunto alla risoluzione dei casi più spinosi, offrendo la disponibilità a collaborare alla gestione di tale procedura. Anche nel 2010, si è intervenuti per chiedere il riconoscimento del diritto al risarcimento. A titolo esemplificativo, in una occasione è stato preso spunto da una notizia di stampa. Da essa, si ricava un principio: a seguito di un pur grave disservizio le FS si limitano a chiedere scusa, chiudendo in tal modo la questione: nella fattispecie, un insegnante disabile in carrozzina avrebbe dovuto partecipare a un Meeting sui diritti umani, ma a causa del guasto all'ascensore ha dovuto attendere in stazione la fine della manifestazione e fare ritorno a casa. È apparso evidente lo squilibrio nei rapporti tra utente e Gestore, giacché al primo non è stato accordato alcun indennizzo, in contrasto con ciò che accade in ogni rapporto caratterizzato da uguali diritti. D'altro canto invece se un viaggiatore, ad esempio, dimentica di obliterare il biglietto incorre in una sanzione, mentre se l'ascensore guasto manda all'aria una giornata di svago o di lavoro non ci si può ragionevolmente che aspettare delle scuse. Episodi del genere dovrebbero invece indurre a prevedere l'introduzione di una sanzione per il Gestore in favore dell'utente penalizzato, anche alla luce di quelli che sono i principi sanciti nella Carta dei servizi, diversamente privi di alcun senso e anzi, irritanti.

Si torna ad evidenziare anche, per quanto attiene l'aspetto infrastrutturale, il problema della Galleria di San Donato che attiene una linea di importanza nazionale quale l'Alta Velocità Firenze Roma, della quale più volte si è occupata la stampa, avanzando dubbi e perplessità sugli *standards* di sicurezza della

galleria. Se il problema ha un rilievo nazionale, poiché sulla linea transitano i treni ad Alta Velocità, i disagi in cui sono occorsi i viaggiatori hanno sempre riguardato i pendolari di quei treni regionali, spesso particolarmente affollati (molti pendolari utilizzano la prima stazione di sosta, quella di Figline, come interscambio treno auto o trasporto su gomma) che in più di un'occasione si sono trovati fermi nella galleria per periodi lunghi; si ricorda che già nell'agosto 2005 un treno restò fermo in galleria per oltre mezz'ora con l'impianto di condizionamento spento provocando disagi e malori e che la situazione si è ripetuta nell'agosto 2010 e da ultimo il 27 dicembre 2010 con un treno interregionale fermo per più di tre ore in galleria. Il Difensore civico è intervenuto d'ufficio, anche su segnalazione della difesa civica locale, per ora senza alcun riscontro, anche in merito al piano di sicurezza in essere se nella galleria scoppiasse un incendio, ipotesi rispetto alla quale nel 2005, lo scenario prospettato dal Comando Regionale dei Vigili del Fuoco era piuttosto inquietante.

#### *Evento neve del 17/12/2010.*

Nel quadro dei trasporti è opportuno ricordare anche che il Difensore civico è intervenuto anche per quanto attiene i molteplici disservizi legati all'evento neve del 17 dicembre 2010. Com'è noto, sono state messe in atto delle procedure tese a indennizzare gli utenti, ancorché parzialmente, dei disagi subiti. Per attivare tale procedura, per ciò che ad esempio ha riguardato coloro che sono rimasti intrappolati in autostrada, è stato necessario conferire mandato a una delle Associazioni di consumatori indicate nel modulo apposito. Per i disagi protrattisi oltre le ore 23 sono stati riconosciuti dalla società Autostrade 300 euro come gesto di attenzione e solidarietà verso l'utenza. Alcuni utenti, insoddisfatti della misura dell'indennizzo, giudicandolo inadeguato al danno sofferto, hanno inteso in prima battuta adire il Giudice di Pace affinché determinasse la misura del risarcimento, pur se tale scelta è più lunga e impegnativa. Il Difensore civico sta comunque istruendo alcune segnalazioni relative a disservizi da parte della Società autostrade, del Servizio Ferroviario e dei Servizi di Trasporto su gomma.

#### *2.8.5 Servizio postale*

L'attività dell'ufficio è stata relativa alla nota questione della riduzione degli uffici Postali e della riduzione di alcuni servizi da parte degli uffici esistenti. In particolare il problema legato all'accentramento della consegna delle raccomandate, rispetto al quale si evidenzia come per quanto attiene la protesta degli abitanti di uno dei quartieri più popolati di Firenze (ai quali era

stato imposto l'accentramento della consegna delle raccomandate non recapitate per assenza del destinatario in uno degli uffici postali più grandi della periferia, ma anche più lontano dai percorsi dei mezzi pubblici), della quale si era fatto interprete l'Ufficio ci sarà un incontro con le Poste per meglio comprendere le modalità con cui potere ovviare a questo disservizio.

### 2.8.6 Gas

Sono state aperte 35 pratiche di cui 19 per Toscana energia e 9 per Enel gas e le rimanenti di altri Gestori.

Da rilevare, in particolare, un netto miglioramento dei rapporti relazionali col gestore Enel gas che ha permesso di ottenere risposte in tempi più rapidi e certi.

A seguito della liberalizzazione del mercato dell'energia e del gas sono entrate nel mercato una serie di Aziende con cui finora non si aveva mai avuto alcun contatto. Con queste Società si verifica una certa difficoltà nell'interazione anche perché non hanno uffici locali ma un'unica casella postale a cui riferirsi. Con Enel gas, appunto, ed anche con Toscana energia, avendo comunque anche degli sportelli sul territorio, è più facile comunicare.

Nel merito delle questioni, un aspetto da rilevare è stata proprio la liberalizzazione del settore che ha portato i Gestori a farsi una concorrenza molto agguerrita mediante offerte commerciali vantaggiose. 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.

Si è anche verificato il caso di un utente che aveva seguito più offerte commerciali contemporaneamente e che era passato da più gestori: alla fine, tutti gli davano il benvenuto come nuovo cliente, gli chiedevano di pagare (anche per lo stesso periodo) e l'utente non sapeva nemmeno di chi, in quel momento, era cliente. In questo caso l'intervento dell'Ufficio è stato quello di fare chiarezza sui debiti pregressi ed individuare a chi spettasse effettivamente il pagamento.

Facendo uso di tutte queste esperienze, ciò che l'Ufficio ha fatto è stato quello di invitare, anche a mezzo stampa, gli utenti ad usare cautela e a verificare bene quanto a loro veniva offerto.

## 2.9 Pubblico impiego e previdenza

### 2.9.1 Pubblico impiego

Nel corso del 2010 sono state aperte circa 60 pratiche in materia di lavoro nell'ambito di pubbliche amministrazioni, in grande maggioranza in riferimento a rapporti di lavoro dipendente, ma talvolta inerenti anche a situazioni di collaborazione o altre forme di lavoro autonomo.

Le pratiche in parola possono distinguersi in due grandi gruppi: le questioni inerenti l'instaurarsi del rapporto di lavoro, e le questioni inerenti lo svolgimento di tale rapporto. Le prime afferiscono soprattutto ai bandi di concorso e alle modalità di svolgimento delle relative procedure (compresa la formazione delle graduatorie), le seconde alle problematiche più disparate, alle più rilevanti delle quali in appresso faremo un cenno.

Relativamente al primo gruppo di questioni, occorre segnalare che, in molti casi, si è trattato di fornire all'utenza i necessari chiarimenti sulla base normativa della richiesta, nei bandi di concorso, del possesso di determinati requisiti per partecipare, a fronte di aspiranti candidati che ritenevano di aver subito una lesione delle proprie aspettative per avere la PA richiesto requisiti di partecipazione alle procedure concorsuali che loro non avevano, e non avrebbero mai, posseduto. Tuttavia, in molti casi è risultata la legittimità dell'operato della PA, come nel caso di alcuni bandi per posto di categoria "B", che, oltre al requisito del titolo di studio (scuola dell'obbligo) prevedevano in aggiunta il possesso di attestato di formazione professionale in un determinato ambito, ove è la normativa stessa (v. Dlgs165/2001) che prevede la facoltà della PA di chiedere, per la categoria "B", il possesso di requisiti ulteriori. In altri casi, è accaduto che, a fronte della previsione che la valutazione dei titoli si dovesse aggiungere a quella delle prove, è accaduto che i titoli non sono stati valutati perché il *curriculum vitae* del candidato non era stato redatto in forma idonea a costituire "autocertificazione" ai sensi del DPR445/2000. Dovendo fare una considerazione di ordine generale, nel corso dell'ultimo anno abbiamo constatato che i cittadini, in genere colpiti dalla grande portata della crisi e in situazione di necessità e di carenza di prospettive lavorative, tendono a voler rilevare, negli stessi bandi di concorso o nelle procedure selettive che li escludono e/o non li premiano, illegittimità e/o irregolarità che invece non sussistono. Per contro, le PPA che intendono assumere, dovendo avvalersi dello strumento concorsuale, per evitare che possa presentarsi un numero eccessivo di persone esprimono la tendenza a porre determinate condizioni e/o requisiti per accedere. Non è comunque mancato un

caso relativamente al quale la difesa civica ha ottenuto la riammissione alla procedura selettiva di un candidato che era stato escluso poichè la PA procedente non lo aveva ritenuto, a torto, in possesso della licenza che costituiva requisito di partecipazione. E' da notare che la PA ha riammesso alla procedura non solo il cittadino che aveva chiesto il nostro intervento, ma tutti i candidati esclusi per il motivo del nostro ricorrente e che erano in possesso di una determinata licenza che, per legge, tiene luogo di quella prevista dal bando.

Per terminare la parte della relazione concernente le procedure concorsuali, deve segnalarsi che, ad oggi, sono considerate ancora in vigore la disposizione e le circolari applicative che prescrivono il possesso della cittadinanza italiana per l'accesso al pubblico impiego, obbligando gli interessati ad adire l'autorità giudiziaria e far dichiarare nulle le disposizioni concorsuali in tal senso per contrasto con la normativa nazionale (parità coi cittadini italiani nel godimento dei diritti civili - art. 2 Dlgs286/98 e successive modifiche e integrazioni).

Relativamente al secondo gruppo di questioni, concernente lo svolgimento del rapporto di lavoro e gli istituti che possano trovare applicazione in tale ambito, rilevante è stata la trattazione sulla applicabilità dell'istituto del congedo straordinario retribuito di cui all'art. 42 comma 5 del Dlgs151/2001. Si trattava in particolare di lavoratrice madre e convivente col figlio gravemente disabile maggiorenne, con riconoscimento di handicap grave non revisionabile e non coniugato. A fronte del possesso, da parte della lavoratrice (essendo l'unica familiare convivente a poter prestare al figlio la indispensabile assistenza), di tutti requisiti di legge per l'ottenimento del beneficio, la PA di riferimento non intendeva concederle il congedo in parola, sulla base della circostanza che il figlio aveva un'attività lavorativa a tempo indeterminato. Tuttavia non risulta che la normativa vigente sulla materia escluda la facoltà, per i soggetti da essa individuati, di esercitare il diritto in parola, per essere la persona da assistere un prestatore di lavoro. E non è risultato, nemmeno ad un esame delle fonti di rango secondario, esemplificative della materia (v. ad es. la Circolare INPDAP n.2 del 10/01/2002), che il beneficio a favore del genitore possa essere escluso in base all'unica circostanza che il figlio maggiorenne convivente, e gravemente disabile, abbia un lavoro. Occorre infatti tener presente che la *ratio* della norma (la quale appunto non esclude la sussistenza del diritto al congedo *de quo* in caso di attività lavorativa del soggetto da assistere) risiede nella volontà del legislatore di garantire la possibilità, a favore del gravemente disabile, di godere di assistenza continuativa, in quanto esigenza creata proprio dalla situazione di disabilità, e quindi lega l'istituto in parola alla situazione di disabilità grave in quanto tale. L'amministrazione, sulla base delle nostre considerazioni, ha adottato la soluzione prospettata, ossia la

concessione del beneficio alla lavoratrice, pur pattuendo che i suoi periodi di astensione dal lavoro coincidano coi periodi di astensione dal lavoro del figlio, per cure o ricoveri.

Altra rilevante questione trattata inerisce alla mancata indicazione del bando, entro il 31/12/2009, di selezione interna degli autisti del Consiglio regionale, per il passaggio dalla categoria B alla categoria contrattuale C, in analogia a quanto era già avvenuto nel 2009 per gli autisti della Giunta regionale. Poichè l'art. 24 del Dlgs150 del 27/10/2009 ha operato l'effetto "ghigliottina" sulle disposizioni contrattuali che prevedevano le progressioni verticali, (che ai sensi dell'art.29 del decreto assume carattere imperativo per le regioni a decorrere dal periodo contrattuale successivo alla sua entrata in vigore), è risultato che, per tutto il personale regionale, a far tempo dal 1/1/2010, trova ormai applicazione - senza eccezioni - la nuova disposizione che stabilisce che l'accesso alla categoria contrattuale superiore avviene solo con concorso pubblico che preveda una riserva massima del 50% a favore del personale interno (in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno).

Una questione inerente a rapporto di lavoro autonomo nei confronti di una PA ha riguardato una insegnante presso un istituto superiore statale, che aveva stipulato con detto istituto un contratto di prestazione d'opera in qualità di "esperto esterno" (la docente insegnava lingua e cultura spagnola nel corso serale per adulti) per un certo numero di ore spalmate su tutto l'anno scolastico. Alla liquidazione della nota, l'istituto aveva trattenuto, sul compenso forfettario pattuito, una cifra pari all'8,5% per versarlo alla Regione a titolo di IRAP (che la scuola intendeva quale "onere riflesso"). Fu rilevato nei confronti dell'istituto scolastico che la giurisprudenza in materia, elaborata e fatta propria dall'amministrazione tributaria (v. circolare Agenzia delle Entrate n.45/08), ha stabilito che l'IRAP non è dovuta dal professionista - lavoratore autonomo prestatore d'opera occasionale e non "autonomamente organizzato", ove la autonoma organizzazione va accertata caso per caso ma comunque in presenza dei due suoi elementi fondamentali, ossia l'utilizzo non occasionale di lavoro altrui e di beni strumentali eccedenti, per quantità e valore, le necessità minime per l'esercizio dell'attività (elementi ambedue assenti nel caso in esame). Per contro, l'istituzione scolastica è soggetto passivo di IRAP. Fu quindi rilevato che l'istituto aveva posto a carico della prestatrice d'opera intellettuale un tributo alla erogazione del quale non era obbligata quest'ultima, ma la scuola (v. comma 1 lett. e-bis Dlgs446/97). Sulla base di queste considerazioni, l'istituto scolastico ha provveduto al rimborso della somma a suo tempo illegittimamente trattenuta.

## 2.9.2 Previdenza

69 le istanze di cui l'Ufficio del Difensore civico si è fatto carico nel corso dell'anno 2010 e che vedono gli istituti previdenziali coinvolti in contenziosi legati a ritardi nella definizione delle pratiche di richiesta di ricongiunzione contributi, erogazione di pensione di reversibilità, errori sul calcolo di TFR, possibilità di rateizzare debiti, atti di trasformazione di pensioni provvisorie in definitiva, mancanza di risposte a richieste inoltrate. Quando se ne ravvede la necessità, il Difensore civico si rende disponibile ad aiutare il cittadino che dichiara di non essere in grado di provvedere personalmente, nella redazione di ricorsi e istanza di riesame. I cittadini si rivolgono al Difensore civico anche perché ricevono una comunicazione dall'Istituto previdenziale nella quale gli vengono richieste somme precedentemente erogate ma che non erano dovute, e che pertanto il cittadino è tenuto, sia pure in forma rateizzata, a restituire. In casi di ritardi e disfunzioni il Difensore civico può quasi sempre ottenere validi risultati in quanto contattando i competenti uffici la pratica viene velocemente ripresa e definita.

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

Talvolta, proprio per venire incontro alle difficoltà degli utenti, il Difensore civico si impegna in azioni per le quali non avrebbe stretta competenza, ma che riesce ugualmente a portare a positiva definizione mettendo in atto contatti con gli enti o le amministrazioni non propriamente tenute a collaborare. Mi riferisco, per quanto riguarda l'anno 2010 ad istanze risolte positivamente dove, per esempio, per arretrati su una pensione di reversibilità era coinvolto l'istituto previdenziale francese, oppure, per accrediti bancari della pensione, per le cui comunicazioni l'Inps forniva alla banca dati sensibili non indispensabili relativi al soggetto percepente la pensione, con chiara violazione della privacy, sia per una pratica di concessione della pensione privilegiata e dell'equo indennizzo per la cui definizione era necessario l'intervento del Ministero della Difesa.

Altro caso è stato risolto a favore di una cittadina la quale, grazie all'intervento del Difensore civico è riuscita a recuperare circa 5.000 euro che aveva versato molti anni prima per il riscatto della laurea. Non essendo stati contabilizzati, al momento di

andare in pensione ne richiedeva la restituzione, senza tuttavia riuscire a capire dove fossero finiti, perché non risultavano più in carico né all'Inpdap né all'Inps territorialmente competenti.

Solo grazie all'intervento congiunto sui due Istituti da parte dell'Ufficio del Difensore civico, che ha seguito in ogni passo la procedura, è stato possibile dirimere il caso con soddisfazione dell'utente.

In ultimo la soluzione di un caso sottoposto all'Ufficio da un cittadino che, per un errore del datore di lavoro nella comunicazione dell'indirizzo, non era stato trovato in casa dal medico di controllo durante il periodo di malattia. Questo aveva comportato un addebito, da parte dell'Inps di 1.900, 00 per assenza ingiustificata. Il Difensore civico ha recuperato la documentazione necessaria a dimostrare l'errore, ottenendo in tal modo la restituzione della somma all'istante.

## **2.10 Tributi**

### *2.10.1 Collaborazione con Equitalia*

In una prospettiva di miglior tutela del cittadino è stata messa a punto, sul finire dell'anno 2010, una stretta collaborazione con la Società Equitalia.

L'iniziativa è nata a margine di un Convegno tenutosi a Pontremoli (Ms) ed organizzato dal Centro Studi giuridici Lunigianesi con la collaborazione della Scuola tributaria Europea che ha riunito importanti personalità del Settore tributario a riflettere sul ruolo pubblico della riscossione tributaria e sull'importanza di tale funzione. A questo Convegno il Difensore civico regionale ha partecipato in qualità di Garante del Contribuente regionale così come definito dalla L.R.31/05.

Poiché chi svolge materialmente l'attività di riscossione dei crediti pubblici è la Società Equitalia, è parso opportuno allacciare uno stretto rapporto di collaborazione fra chi è chiamato a svolgere l'importante e poco apprezzato compito di far pagare ai contribuenti ciò che non viene pagato nei tempi e nei modi fisiologici e chi, invece, ha, tra le sue funzioni, quello di intervenire nei casi di c.d. maladministration e di fornire consulenza specialistica e di indirizzo.

Apparentemente gli interessi di Equitalia e della Difesa civica nel suo complesso parrebbero essere molto distanti e per certi versi anche in opposizione; ma, ad una lettura più attenta, le distanze tendono ad azzerarsi con l'emergere dell'interesse comune del rispetto della legalità e della correttezza delle procedure messe in azione. Da qui l'idea di collaborare e di veicolare tutta una serie di

informazioni che, anche a partire dall'esperienza che l'Ufficio ha svolto in questi anni, sono davvero troppo poco conosciute.

Lo scopo principale che l'Ufficio si pone è proprio quello di "semplificare la vita" al malcapitato contribuente che riceve una cartella, fornendogli in maniera rapida e perentoria tutte le informazioni di cui ha bisogno ed aiutandolo a capire se la pretesa richiesta è fondata oppure no.

Uno spunto importante in questo senso è stato dato dalla stessa Società Equitalia con la propria direttiva n. 10 del maggio scorso con cui, proprio al fine di favorire il rapporto con il contribuente ha deciso di sospendere le procedure di riscossione quando quest'ultimo mostra agli stessi Sportelli della Società un attestazione di pagamento, uno sgravio dell'Ente creditore, una sospensione amministrativa senza che si debba passare per l'Ente impositore.

### *2.10.2 Tassa automobilistica regionale*

Partendo dall'esperienza positiva avuta nello scorso anno sia per quanto riguarda la diffusione della conoscenza del Difensore civico sia per quanto riguarda la risoluzione concreta dei casi sottoposti, anche per il 2010, negli avvisi bonari che l'ACI ha inviato ai contribuenti toscani in caso di contestazioni e irregolarità, è stata mantenuta l'indicazione circa la possibilità di rivolgersi, quale ulteriore strumento di tutela presso l'Ufficio del Difensore civico regionale che svolge le funzioni di Garante per il contribuente della Regione Toscana ai sensi della L.R. 31/05 già sopra citata.

L'idea di aggiungere questo tipo di informativa era maturata dall'esperienza lavorativa concreta che aveva visto, da un lato, crescere il numero di persone che al Difensore civico si rivolgevano anche per problemi di carattere fiscale, dall'altro, sviluppare un rapporto di fattiva collaborazione con l'apposito Settore della Giunta regionale che gestisce i tributi giungendo a risolvere, con piena soddisfazione degli utenti/contribuenti, diverse vicende nel giro di poco tempo.

Si aggiunge anche che una spinta decisiva è stata data dalla necessità di far conoscere uno strumento di tutela per lo più sconosciuto a gran parte dei cittadini: se qualcuno all'Ufficio si rivolgeva era in qualità di Difensore civico e mai di Garante del Contribuente, figura certamente simile ma non proprio identica e totalmente sconosciuta.

Si è creato, in questo modo, anche una sorta di parallelo con quanto avviene per le richieste di accertamento che provengono direttamente dall'Amministrazione dello Stato che prevedono la possibilità, oltre che di presentare il ricorso in Commissione tributaria di rivolgersi, ai sensi dell'art.13 dello Statuto del Contribuente ( L.212/00 ), al Garante del Contribuente istituito

presso la Direzione Generale regionale dell'Agencia delle Entrate, soggetto con cui l'Ufficio collabora proficuamente scambiandosi le pratiche secondo la doverosa competenza ( tasse erariali all'un Garante, tasse regionali all'altro ).

Ebbene, anche per il 2010 è possibile confermare il dato maturato nel corso dell'anno precedente: se prima del 2009 le pratiche relative ai bollo non superavano la trentina di unità si è passati ad oltre 200 pratiche aperte. Questo fenomeno si è verificato in egual misura anche per l'annualità 2010.

Da specificare anche che, al di là dei fascicoli formalmente aperti, vi è da parte dell'Ufficio anche tutto un lavoro di consulenza tecnica fatto a favore di quei contribuenti che telefonano o si recano di persona presso l'Ufficio stesso. Questo tipo di attività, che non traspare nelle statistiche ufficiale, 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.

A seguito di questa esperienza, ciò che risulta di particolare interesse è il dato secondo cui i contatti che l'Ufficio ha avuto risultano, più o meno, omogenei su tutto il territorio regionale.

Nel merito delle questioni sottoposte, bisogna sottolineare il netto superamento di una problematica che si era verificata con una certa frequenza nelle istanze raccolte nel 2009. Si fa riferimento alle richieste di pagamento del bollo auto che arrivavano a soggetti non residenti in Toscana, ma che avevano comprato una macchina da un cittadino o concessionario toscano nel mese di scadenza del bollo: ebbene, secondo l'ACI, in questi casi il soggetto attivo del tributo era la Regione Toscana e per questo venivano spediti gli avvisi di pagamento; secondo, invece, l'interpretazione data dagli uffici regionali il soggetto attivo era la nuova regione di appartenenza del contribuente dovendosi prendere quale data discriminante quella dell'ultimo giorno utile per il pagamento della tassa e non il momento iniziale dell'avvio del nuovo periodo tributario. Capitava, quindi, che se i contribuenti si rivolgevano all'ACI il loro avviso veniva confermato; se invece, tramite il nostro Ufficio, si rivolgevano alla Regione Toscana, l'avviso veniva annullato.

Ebbene, di queste pratiche nel corso dell'anno 2009 ne sono state trattate un centinaio circa. Compito dell'Ufficio è stato quello di segnalare la discrepanza di informazioni date al contribuente e di chiedere una uniformità di vedute: nel corso dell'anno 2010 le

contestazioni relative a questo problema si sono, di fatto, quasi azzerate.

### *2.10.3 Canone di abbonamento Rai*

Aperte alcune pratiche relative alla richiesta di pagamento doppio dell'abbonamento.

Secondo la L.223/90 ed 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. È stato chiesto perciò di annullare la richiesta di pagamento nei casi di questo genere

### *2.10.4 Tributi locali – Tariffa di igiene ambientale*

Nemmeno nel 2010 è stata risolta in maniera definitiva l'annosa questione relativa alla corretta definizione della Tariffa di igiene ambientale rimanendo ancora in essere il sistema c.d binario che vede alcuni Comuni applicare ancora la vecchia TARSU di cui al D.lgs 507/93, altri applicare la vecchia TIA ( denominata TIA 1 ) di cui al D.lgs. 22/97, nessuno ancora applicare la nuova TIA (denominata TIA 2) di cui al D.lgs. 152/06.

Da sottolineare ancora una volta l'attenzione che c'è stata sulla applicazione dell'IVA da parte di quei Comuni che erano passati al un regime di TIA 1. Sotto questo aspetto, i comportamenti tenuti dagli Enti sono stati del tutto disomogenei.

E' noto come questa vicenda trae la sua origine dal ragionamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.238/09 secondo cui se la TIA 1 ha natura tributaria e rappresenta una variante della TARSU, allora ne consegue che ad essa risulta inapplicabile l'IVA con l'abbattimento del 10% del costo da pagare.

A fronte di questa affermazione di principio si è aperto un dibattito che ha visto i Gestori prendere una posizione attendista. Si parla, infatti, di "vuoto normativo" da colmare con un intervento ad hoc, di impossibilità ad eliminare l'Iva sulle fatture in emissione in mancanza di una disposizione specifica da parte dell'Agenzia delle Entrate, di non vincolatività della sentenza della Corte in quanto interpretativa di rigetto e come tale vincolante solo per il giudice a quo, di posizione diversa espressa dai Giudici di Legittimità (Corte di Cassazione), gli unici in grado di "interpretare" il diritto vivente.

Tuttavia poiché, nel frattempo, era necessario chiudere i Bilanci per i singoli Enti locali l'ANCI aveva adottato una circolare ( la n.15 del 2 marzo 2010 ) con cui chiariva che la Tia doveva rientrare in pieno nel bilancio comunale sotto forma di entrata tributaria con la necessità di adeguare la tariffa in modo tale da coprire i costi del servizio. Sulla stessa lunghezza d'onda sembrava essere anche

l'Agenzia delle Entrate che ad un interpello proposto da una Società Gestore del servizio aveva risposto che il servizio rifiuti " risulta escluso dall'ambito di applicazione IVA anche sotto il profilo degli obblighi strumentali connessi".

Ebbene, è stato sufficiente sfogliare le cronache dei giornali locali oppure fare una piccola ricerca nella rete internet per vedere come i vari Comuni abbiano usato soluzioni differenti: per rimanere alla realtà toscana, mentre la Società Quadrifoglio, gestore del servizio per il Comune di Firenze e altri nei dintorni ha dichiarato che non cambierà nulla nella fatturazione in emissione nell'attesa di chiarimenti normativi, la Società ASM, che svolge il servizio per i Comuni di Prato e dintorni, fa sapere dal proprio sito che per quanto riguarda il Comune di Prato "ASM ha recepito la sentenza della Corte Costituzionale n° 238/2009 di conseguenza non è stata applicata l'IVA" (da precisare che la medesima Società non fa la medesima comunicazione sotto le voci Tia applicate negli altri Comuni pratesi ).

A questi comportamenti difformi e disomogenei ha risposto in maniera altrettanto dissimile anche la giurisprudenza: se la Commissione tributaria regionale Toscana ( gennaio 2010 ) dice, in maniera del tutto sibillina, che " ....deve ritenersi applicabile l'IVA al corrispettivo dovuto per l'espletamento di un servizio, ancorché di interesse pubblico, in regime di impresa", nello stesso modo altrettanto sibillino le Sezioni unite della Corte di Cassazione ( sentenza n. 8313 dell'8 aprile 2010 ) affermano che "Per la stessa ragione la TIA è stata erroneamente assoggettata ad IVA".

Da questo contesto normativo e giurisprudenziale, è sorta una notevole difficoltà per l'Ufficio di rispondere ai vari quesiti che i contribuenti ponevano.

In ogni caso ciò che più volte è stato rimarcato è che il problema dell'applicazione dell'Iva sulla Tia è soltanto un aspetto di questa vicenda e, forse, nemmeno quello più importante. E' successo infatti che quei Comuni che hanno trattato la Tia come un tributo giungendo all'eliminazione dell'Iva, hanno, contestualmente, deciso un aumento della tariffa tale da coprire i costi che, a quel punto, il Comune direttamente dovrà pagare al Gestore del servizio. E quest'ultimo non potrà che fatturare al Comune stesso il costo del servizio svolto, naturalmente maggiorato di IVA.

Ciò che, invece, a parere dell'Ufficio, risulta rilevante è capire l'intreccio di rapporti giuridici ed economici che si vengono a creare tra contribuenti, Ente impositore e Società affidataria dello svolgimento del Servizio. In altri termini ciò che è necessario capire è la natura giuridica dell'atto con cui il Comune o il Gestore richiede al contribuente di pagare e quali caratteristiche questo atto deve avere: va da sé che un conto è avere una fattura commerciale, altro discorso è, invece, trovarsi di fronte ad un vero e proprio atto amministrativo impositivo che deve necessariamente avere tutta una serie di caratteristiche.

A titolo meramente esemplificativo del ragionamento fatto si cita una sentenza della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia ( n. 27 del 15 febbraio 2010 ) che ha dichiarato nulle le fatture con cui una Gestore chiedeva direttamente ai contribuenti il pagamento del servizio reso. Significative sono le motivazioni del pronunciamento: " .... il Gestore, per quanto riguarda la Tia si sostituisce al Comune nell'attività di accertamento, riscossione e contenzioso ( in quest'ultimo caso non in via esclusiva ) [..... ] Le bollette/fatture della TIA, pertanto, debbono possedere i requisiti richiesti dalla legge per gli atti impositivi. A tal proposito, oltre alle disposizioni contenute nel D.Lgs 546/92 e dello Statuto dei diritti del contribuente ( L.212/00 ), si deve far riferimento, come afferma la Corte, alle disposizioni relative agli atti impositivi. La fattura/bolletta non è un atto impositivo. Diventa tale quando contiene la TIA. Non essendo un atto tributario tipico, va integrato con i requisiti richiesti per gli atti tributari [ ..... ] La fattura/bolletta, ai fini della sua qualificazione di atto tributario, deve essere integrata necessariamente con i requisiti innanzi citati. Il Gestore, con la fattura opposta, non tiene conto di tutto ciò, della forma e degli elementi dichiarati obbligatori della Corte!". Da ultimo, è necessario citare anche la Circolare n.3 del 11 novembre 2010 del Ministero dell'Economia e delle Finanze secondo cui si applicano anche alla TIA 1 le nuove disposizioni recate dall'art.14, comma 33 del D.L. 78/10 in base al quale la disposizione sulla TIA 2 si interpretano nel senso che la natura della tariffa non è tributaria con l'attribuzione al giudice ordinario della rispettiva competenza giurisdizionale a partire dall'entrata in vigore del decreto legge. Da questa interpretazione si afferma, quindi, l'assoggettabilità all'Iva della TIA 1. Sarà, pertanto, necessario attendere ulteriori sviluppi e, soprattutto, verificare se ci saranno ricorsi giurisdizionali in merito e attenderne l'esito

## **2.11 Sanzioni amministrative**

Innumerevoli le richieste di informazioni riguardanti nella quasi totalità infrazioni commesse per eccesso di velocità rilevate dalle postazioni con apparecchiatura Autovelox.

In questo contesto si sottolinea l'importanza che gli Enti che hanno installato le apparecchiature, agiscano con la massima trasparenza nel chiarire agli utenti tutti i dubbi che vengono avanzati in tema di legittimità in relazione alle modalità con le quali sono installate determinate postazioni autovelox, considerato la dettagliata disciplina del Codice della Strada in merito, spiegando con chiarezza i motivi per i quali – a fronte di pronunce giurisprudenziali che annullano le sanzioni – ritengono ancora legittima la postazione, senza trincerarsi in generiche affermazioni

legate a legittimazioni discendenti da autorizzazioni prefettizie o presunta legittimità delle scelte dell'Amministrazione. Diversamente si rischia di far sì che gli utenti considerino queste apparecchiature, il cui scopo è quello di deterrente per ridurre l'incidentalità nei tratti di strada statisticamente giudicati più pericolosi, come dispositivi tesi a sanzionare gli utenti in modo vessatorio solo al fine di fare cassa, mentre diverse sono di regola le intenzioni dell'Ente che ha posizionato l'apparecchiatura, ma una comunicazione scorretta rischia di vanificarle.

Il Difensore civico è riuscito comunque a far annullare d'ufficio in autotutela dalle Polizie Municipali coinvolte segnalazioni relative a trascrizioni erranee del numero di targa.

Va anche ricordato in questo contesto che alcune persone hanno sollecitato un intervento dell'ufficio presso Equitalia al fine di chiedere una rateizzazione maggiore di quanto dovuto. Talvolta l'arrivo di una cartella esattoriale è come un fulmine a ciel sereno e farvi fronte può non essere semplice. Si pensi ai casi di notifiche non ricevute per compiuta giacenza, magari dovuta al cambio di residenza. L'ottenimento di dilazioni di pagamento, le maggiori possibili, in molti casi è condizione essenziale per far quadrare il bilancio

## **2.12 Procedimento e diritto di accesso alla documentazione amministrativa**

Nel corso del 2010 sono state aperte circa 60 pratiche in tema di procedimento e accesso alla documentazione amministrativa, 28 delle quali, a fronte di provvedimenti espressi o taciti di diniego di accesso, hanno comportato l'applicazione della procedura di richiesta di riesame, da parte delle PPAA in questione, dell'atto esclusivo o limitativo del diritto di accesso dei ricorrenti. Le restanti questioni hanno riguardato richieste di risposta senza necessità di attivare la procedura di riesame, e risposte a richieste di parere – effettuate da difensori civici locali e funzionari – in merito a problematiche di accesso sulle quali, dovendo esprimere il proprio orientamento, erano chiamati a decidere, volendo essere confortati dal parere della difesa civica regionale.

Si deve segnalare la operatività a pieno regime della legge regionale n.40/2010 (legge di semplificazione e riordino normativo 2009), che ha inciso in maniera decisa in materia, in specie per la introduzione del termine di 7 giorni (molto abbreviato rispetto alla disciplina statale e la precedente disciplina regionale di cui alla L.R. 9/95, che prevedeva i 30 giorni) entro il quale la Regione (e tutti gli enti e organi previsti dalla medesima legge, art. 3 comma 1 lett. da a) a d), deve dare riscontro alle domande di accesso a essa rivolte. Dalla entrata in vigore della nuova normativa, nell'ambito applicativo di tale legge sono state portate

all'attenzione della difesa civica: 6 istanze di accesso rivolte alla Regione, 11 istanze rivolte ad Aziende Sanitarie e Ospedaliere e Società della Salute e 2 ad ARPAT e ARSIA. Può dirsi pertanto che la maggioranza delle istanze sia stata proveniente dagli enti locali sprovvisti di difesa civica, per i quali, com'è noto, la competenza alla effettuazione della procedura ex comma 4 art. 25 L241/90 è da individuarsi nella difesa civica di ambito territoriale immediatamente superiore.

Per ciò che riguarda le istanze di accesso nei confronti degli organi periferici e centrali dello Stato, si è consolidata la prassi, alla quale già abbiamo fatto riferimento nelle precedenti relazioni, di assistere il cittadino, con domiciliazione presso la difesa civica, nella redazione del ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio.

Il contenuto delle questioni di accesso ha riguardato anche quest'anno numerose istanze di consiglieri comunali, per i quali si dovuto ribadire la specialità e non riconducibilità alla disciplina generale ex artt. 22 e ss. L241/90 del diritto tratteggiato a loro favore dall'art. 43 Dlgs 267/2000 (TUEELL).

Si sono verificate, sia nell'ambito degli enti locali, sia nell'ambito delle aziende sanitarie, numerose domande di accesso alla domanda e documentazione presentate per la partecipazione a concorsi pubblici, nonché agli elaborati e verbali di valutazione dei medesimi e delle prove orali. A tale proposito, avendo un ente locale differito l'esercizio dell'accesso al momento conclusivo della procedura concorsuale, identificato con la pubblicazione della graduatoria, la difesa civica ha riesaminato tale differimento sulla base della circostanza che la ricorrente, non ammessa alla prova orale, aveva chiesto l'accesso agli elaborati e verbali di valutazione propri e dei concorrenti ammessi: nella fattispecie in esame, non sussisteva l'esigenza di assicurare una "temporanea tutela" degli interessi di cui all'art. 24 comma 6, della L241/90. Gli atti richiesti non attenevano infatti a una fase preparatoria di provvedimenti, ma piuttosto a una fase del procedimento concorsuale - la prova scritta - che si era conclusa con l'approvazione dell'elenco degli ammessi/non ammessi all'orale. Nella nozione di documento amministrativo accessibile, per previsione ex lett. d) comma 1 art. 22 L241/90 rientrano gli atti interni, e su tale base normativa si è ormai consolidato il principio della accessibilità degli atti endoprocedimentali, qualora si sia conclusa la fase del procedimento cui attengono, e in presenza dell'interesse sotteso alla domanda di accesso agli atti concernenti tale fase.

Per ciò che riguarda le domande di accesso nei confronti degli organi periferici dello Stato, interessante è stata la questione inerente la procedura concorsuale per la partecipazione alle vacanze studio INPDAP. Com'è noto, INPDAP pubblica annualmente un bando di concorso destinato ai figli di dipendenti pubblici in possesso di determinati requisiti, che desiderino

trascorrere un periodo di vacanza – studio in Paesi stranieri (Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti). La graduatoria delle domande, redatta su base nazionale, non è pubblicata sul sito web di INPDAP, e gli interessati possono solo visionare la propria posizione nella graduatoria stessa. La nostra ricorrente, il figlio della quale era risultato in posizione non utile per essere effettivamente chiamato a partecipare, aveva fatto domanda di accesso all'ufficio INPDAP di zona, per visionare la graduatoria ed, eventualmente, le domande di coloro i quali precedevano il proprio figlio. La sede INPDAP in questione rispose alla ricorrente che la domanda di accesso alla graduatoria avrebbe dovuto essere rivolta alla propria DC Welfare e Attività Sociali, in quanto tale Direzione si occupa della compilazione della graduatoria stessa, e che la ricorrente avrebbe dovuto riproporre domanda di accesso conformemente alla normativa contenuta nel "Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi" pubblicato nella GU n.79 del 6 aprile 2010, con particolare riferimento a quanto disposto dall'art. 5 di detto regolamento in materia di controinteressati, ossia i soggetti che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il proprio diritto alla riservatezza, ai quali deve essere inviata, per racc. a.r, una copia dell'istanza di accesso, e che possono presentare motivata opposizione entro 10 gg. dal ricevimento di tale comunicazione. La difesa civica ha redatto per l'interessata il ricorso alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, rilevando che la comunicazione INPDAP concretava di fatto un diniego di accesso, e che tale diniego non appariva conforme alla normativa in materia, poichè, riguardo alla prima motivazione, la domanda di accesso può esser rivolta non solo alla PA competente a formare il provvedimento finale, ma anche alla PA che lo detiene stabilmente, a norma del comma 2 art. 2 DPR184/2006. Si è inoltre fatto notare che l'istanza di accesso avrebbe potuto agevolmente essere trasmessa d'ufficio dagli uffici INPDAP che avevano ricevuto l'istanza alla sede INPDAP ritenuta idonea a recepirla e soddisfarla, in applicazione dei principi di economicità e speditezza dell'attività amministrativa. Riguardo al secondo punto, con riferimento alla individuazione dei controinteressati alla domanda di accesso, si è fatto presente l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale per il quale non vi sono controinteressati nell'accesso agli atti di una procedura concorsuale, stante che per le domande e i documenti prodotti dai candidati deve essere esclusa in radice la esigenza di riservatezza a tutela dei terzi, posto che i concorrenti, prendendo parte alla procedura, hanno evidentemente acconsentito alla comparazione dei propri requisiti, pertanto gli atti relativi, una volta acquisiti alla procedura, escono dalla sfera personale dei partecipanti che, pertanto, non assumono la veste di controinteressati in senso tecnico (v. CS sez. VI, n.260/1997; TAR Campania n.7538/1997; TAR Emilia Romagna-Parma n.274/2001; TAR Lazio-Roma sez. III

n.6450/2008). La Commissione ha accolto il ricorso dell'interessata, anche se poi si sono verificate non poche difficoltà nel soddisfacimento in concreto del diritto di accesso. È di pochi giorni fa la notizia, fornitaci dalla stessa ricorrente, che INPDAP intende procedere alla pubblicazione sul proprio sito web della graduatoria integrale per la edizione 2011 del bando per le vacanze studio.

## **2.13 Il diritto allo studio**

### *2.13.1 Diritto allo studio universitario*

Nel corso del 2010 sono state trattate 6 pratiche di diritto allo studio universitario, peraltro nessuna di esse nei confronti dell'Azienda regionale per il diritto allo studio. Si è trattato di assistenza per il riconoscimento a fini accademici di titoli di studio conseguiti all'estero, e di istanze di rimborso di tasse universitarie in casi comunque previsti dal Manifesto degli Studi, sulle quali peraltro si è intervenuti unitamente al Garante dei diritti degli Studenti presso l'Università degli Studi di Firenze.

### *2.13.2 Diritto allo studio scolastico*

Nel 2010 sono state aperte 20 pratiche su questioni inerenti le scuole statali di ogni ordine e grado. In particolare, rilevante è stata l'attività di chiarimento effettuata dalla difesa civica che, su istanza di genitori rappresentanti di intere scuole, ha chiesto agli organi scolastici che venisse indicata con precisione la possibilità, nel corrente e nei prossimi anni scolastici, di effettuare tempo scuola di 40 ore settimanali, ossia ciò che veniva chiamato tempo pieno. Le indicazioni ministeriali ai dirigenti scolastici sono in sintesi, data la limitatezza di risorse, di provvedere a soddisfare preliminarmente le sezioni che già usufruiscono del tempo prolungato, mentre per la creazione di nuove sezioni a 40 ore occorrerà verificare le nuove previsioni di bilancio. Altra questione, a tutt'oggi ancora aperta, è l'aumento della tariffa per la mensa scolastica per i non residenti nel comune capofila nella gestione del servizio. Infine, è stato necessario intervenire nei confronti della Provincia per la effettuazione di corse di mezzi pubblici che consentissero a studenti di istituto superiore provenienti da una determinata zona di raggiungere il plesso scolastico.

### 2.13.3 *Formazione professionale*

Anche nel 2010 si è dovuto intervenire per la ammissione di studenti non comunitari ai corsi OSS organizzati alla Azienda sanitaria di Firenze, poichè tali studenti hanno sempre difficoltà nel conseguimento, dalle rappresentanze consolari nei Paesi di origine, della dichiarazione di valore del proprio diploma di scuola media inferiore, titolo di studio indispensabile per prendere parte ai corsi suddetti e a sostenere l'esame finale. Si è come sempre intervenuti chiedendo all'Azienda l'ammissione con riserva e nel contempo sollecitando la rappresentanza consolare al rilascio del documento, fornendo indicazioni operative agli interessati su come ottenerlo.

### 2.13.4 *Asili nido*

Nel corso del 2010 sono state aperte 5 pratiche riguardanti il servizio asili nido. In un caso si è trattato di una richiesta di informazioni sui termini e periodi coperti dalla tariffa mensile. In tutti gli altri casi, le problematiche hanno riguardato le procedure di distribuzione dei voucher regionali. I cosiddetti "voucher asili nido" sono in sintesi cifre messe a disposizione dalla Regione sul FSE (fondo sociale europeo) e distribuite ai Comuni (sulla base delle loro segnalazioni preliminari), i quali a loro volta le assegnano alle famiglie dei bambini che si trovano in lista d'attesa per il nido comunale e che hanno dovuto ripiegare su nidi privati, servizio di babysitter, ecc. L'assegnazione segue l'ordine risultante dalle liste d'attesa dei rispettivi comuni. Il bando regionale prevede espressamente e dettagliatamente quali sono, e quali caratteristiche debbono avere, i servizi per i quali il finanziamento è ammesso. In due casi a noi sottoposti, i genitori risultavano avvalersi di una baby sitter presso l'abitazione di quest'ultima, servizio che la Regione ha subito riferito non essere previsto tra gli ammessi al finanziamento. La difesa civica ha rilevato che il bando regionale non elenca espressamente, tra le cause di inammissibilità, la circostanza che il servizio di baby sitter sia svolto presso l'abitazione di questa. La Regione ha invece chiarito che i servizi finanziabili col voucher sono soltanto nidi d'infanzia e centri gioco educativo accreditato, ovvero il servizio baby sitter con educatrici iscritte nell'elenco comunale o zonale, da svolgersi presso l'abitazione della famiglia, al quale deve stipulare e produrre apposito contratto di lavoro privato.

Un caso ha riguardato l'ordine di assegnazione dei voucher nei comuni che non hanno il servizio asili nido per bambini da 3 a 12 mesi. Infatti, mentre per i comuni che *tout court* non hanno il servizio, è previsto dal bando regionale che venga stilata una graduatoria *ad hoc* per tutti i bambini da 3 a 36 mesi, per i comuni in cui esiste il servizio da 12 a 36 mesi l'assegnazione dei voucher

segue la lista d'attesa stilata esclusivamente secondo il criterio dell'età, che invece è considerata, nello stilare la graduatoria vera e propria, solo a parità di punteggio. Può quindi succedere che venga assegnato il voucher alla famiglia del bimbo più grande, ma che in caso di redazione di graduatoria vera e propria avrebbe conseguito un minor punteggio. La difesa civica ha prospettato tale problematica alla Regione, sottolineando l'esigenza che, per garantire parità di trattamento, occorrerebbe stilare una graduatoria per i voucher non solo nei comuni in cui non esiste il servizio asili nido, ma anche nei comuni in cui il servizio va dai 12 ai 36 mesi. Siamo ancora in attesa di risposta.

### **3 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA**

Non appena il Difensore civico regionale si è insediato sono ripresi gli incontri di coordinamento della Rete Territoriale della Tutela della Toscana, composta da tutti i Difensori civici locali della Toscana, che si erano interrotti dopo il termine del mandato del precedente Difensore civico regionale nell'aprile 2010.

I Difensori civici locali hanno partecipato con continuità agli incontri promossi dal Difensore civico regionale, tuttavia permane lo stato di incertezza circa il futuro della difesa civica locale.

Infatti nessun ente locale si è convenzionato con la provincia per la costituzione del Difensore civico territoriale, anzi, nel corso dei primi mesi del 2011 il Comune di Prato ha risolto la convenzione in essere con il Difensore civico provinciale di Prato, il cui servizio copriva l'intero territorio provinciale.

Il Difensore civico regionale si è attivato con l'ANCI Toscana per trovare le possibili soluzioni al problema, considerato che i Difensori civici locali vanno progressivamente scadendo (a luglio 2010 è scaduto il Difensore civico del Comune di Firenze) senza che gli Enti Locali attivino convenzioni con la Provincia. Peraltro a Firenze il servizio di difesa civica provinciale è svolto in convenzione con il Difensore civico regionale e a Livorno, Grosseto e Siena manca il Difensore civico provinciale.

#### **4 ATTIVITÀ DI PROMOZIONE**

L'attività di promozione della Difesa Civica nel 2010 si è interrotta con la scadenza del mandato del Difensore civico nell'aprile 2010 ed è ripresa con il mandato del Difensore civico alla fine dell'estate 2010

Per quanto attiene il primo periodo fino al 30 aprile 2010 si ricorda:

- apertura dell'Anno della Difesa civica, 29 gennaio 2010;
- presentazione del rapporto IRPET "Difesa civica e servizi pubblici in Toscana" commissionata all'Istituto di programmazione economica (Irpel). L'indagine, che ripete quella analoga del 2004.
- partecipazione al convegno "La Gestione del Servizio idrico integrato: scenari futuri nell'ottica del miglioramento dei rapporti con l'utenza" a Montignoso il 29 aprile 2010;  
Appena ripresa l'attività dall'agosto 2010, si ricorda:
- partecipazione dell'Ufficio al Forum "La protezione dei dati in Sanità" organizzato dall'Ufficio Privacy dell'Azienda Sanitaria di Pisa con il Garante per la protezione dei dati personali a Roma il 29/09/2010.
- Partecipazione del Difensore civico alla seduta della commissioni Consiliari della Provincia di Lucca il 14/10/2010;
- partecipazione del Difensore civico al Forum delle Malattie Rare tenutosi a Forte dei Marmi il 16 ottobre 2011;
- partecipazione al Convegno sulla mediazione e conciliazione organizzato dal Difensore civico del Comune di Pisa presso la Camera di Commercio di Pisa.
- partecipazione del Difensore civico al VI Seminario dei Difensori civici delle Regioni dell'Unione Europea con il Mediatore Europeo, tenutosi a Innsbruck (A) l'8 e il 9 novembre 2011;
- partecipazione a convegno sulla Class Action Pubblica Organizzato dal Difensore civico del Comune di Livorno il 2 dicembre 2010;
- partecipazione del funzionario responsabile del Settore Sanità come relatore al Convegno organizzato dall'Azienda Sanitaria di Arezzo sulla cartella clinica il 10 novembre 2010 presso l'Ospedale San Donato di Arezzo.
- partecipazione della funzionaria responsabile del Settore (con cadenza mensile - bimestrale) al Consiglio Territoriale dell'Immigrazione c/o UTG - Prefetture di Firenze e di Livorno.

- partecipazione del funzionario responsabile del Settore Sanità Convegno dell'Associazione Nazionale Italiana Malati Sindrome di Sjögren a Verona il 2 dicembre 2010;

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

## **5 IL COORDINAMENTO NAZIONALE**

Il 2010 è stato un anno problematico per il Coordinamento Nazionale.

Si era appena conclusi gli "Stati Generali" della difesa civica con la designazione dei rappresentanti dei Difensori civici locali in seno al Coordinamento per tutte le Regioni, comprese quelle regioni in cui il Difensore civico regionale non c'è e ci sono solo alcuni Difensori civici locali, che la normativa ha posto in dubbio tutta la costruzione prevista dall'atto costitutivo, basato sulla rappresentanza dei Difensori civici regionali, ma anche locali, sul principio della pari dignità ed identiche prerogative fra Difensori civici regionali e locali, che l'abolizione del Difensore civico locale ha rimesso nuovamente tutto in discussione.

Inoltre alla fine di luglio 2010 il Coordinatore Nazionale Dr. Samuele Animalì, che era in prorogatio ha terminato il proprio mandato e la Regione Marche ha scelto un diverso Difensore civico, facendo venir meno le funzioni di coordinatore. A settembre i Difensori civici hanno nominato Coordinatore il Difensore civico più anziano in carica Avv. Vittorio Bottoli, il cui mandato è tuttavia terminato a dicembre 2010.

Da febbraio 2010 i Difensori civici hanno eletto coordinatore il Difensore civico del Piemonte Avv. Antonio Caputo ed il coordinamento sta finalmente riprendendo a lavorare dopo un lungo periodo di incertezza, caratterizzato anche da incertezza sulle sorti del Difensore civico locale.

Tra le cose positive da sottolineare nel corso dell'attività del Coordinamento nel 2010 c'è la sottoscrizione di un Protocollo di intesa con il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova, sottoscritto a luglio 2010 prima della scadenza del mandato dall'allora coordinatore nazionale per la creazione dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman. Nel dicembre 2010 il Coordinamento ha designato i propri rappresentanti in seno all'Istituto e proprio in questi mesi si stanno mettendo a punto le procedure per renderlo operativo ed i progetti esecutivi.

Il Difensore civico della Regione Toscana garantirà il proprio supporto all'Istituto, mettendo a disposizione un proprio funzionario per svolgere le funzioni di coordinatore dell'Istituto.

## **6 CONVENZIONE CON IL CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO (CESVOT)**

Nel corso del 2010 il Difensore civico regionale si è attivato per dar 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 garantiscano 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.

## **7 COLLABORAZIONI INTERNAZIONALI**

Il Difensore civico ha preso parte al Seminario dei Difensori civici delle Regioni d'Europa con il Mediatore Europeo.

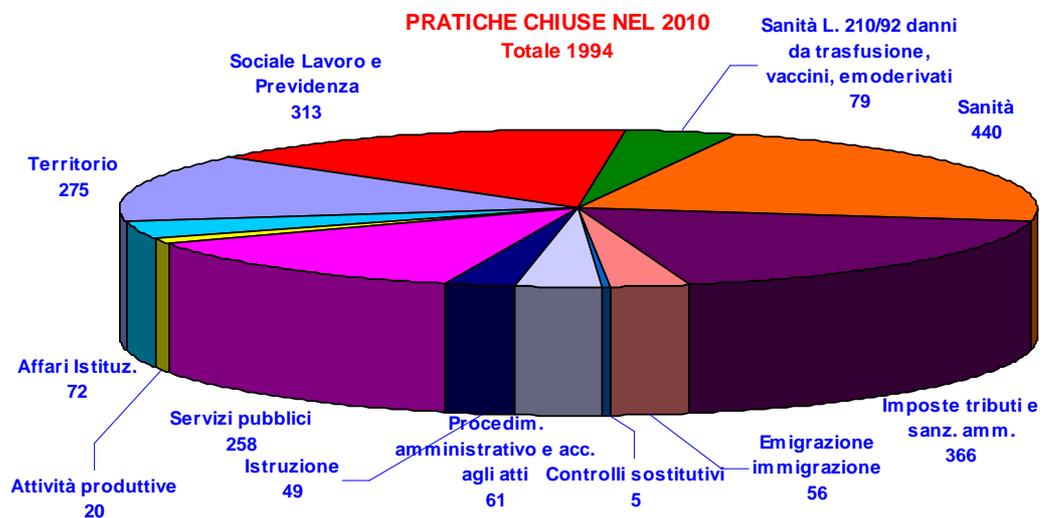
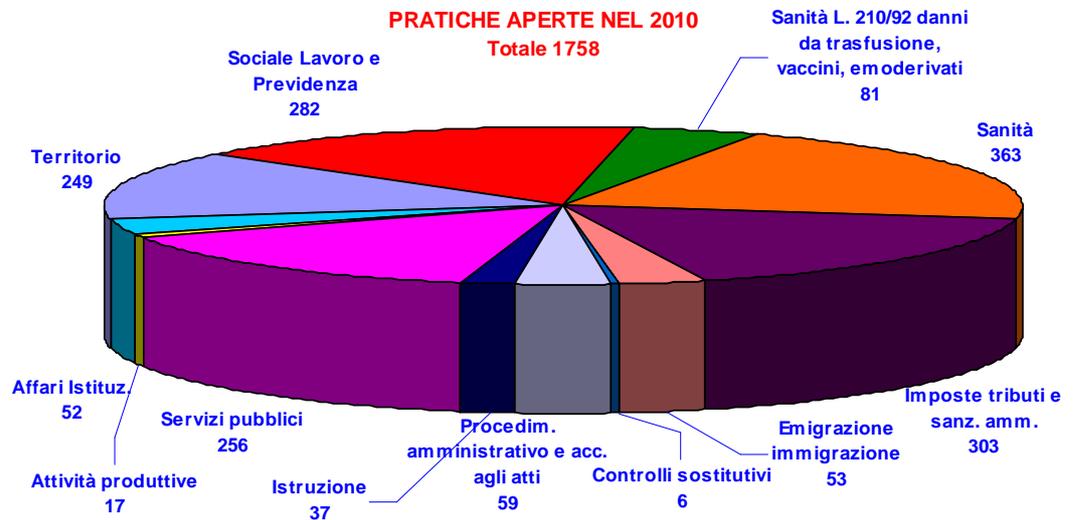
Appena insediato il nuovo Difensore civico si sono inoltre riallacciati i rapporti di collaborazione con l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), con sede ad Innsbruck, in seno al quale peraltro la Presidenza è diventata nel corso del 2010 italiana (a seguito della decadenza del presidente, il Difensore civico della Renania Palatinato che ha cessato le proprie funzioni per termine del mandato) ed è stata assunta dalla Dr.ssa Burgi Volgger Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano. La regione Toscana è rappresentata in seno al Comitato Esecutivo dell'EOI dal Difensore civico dei Comuni Associati di Figline Incisa e Rignano.

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, e nel corso del 2011 il Difensore civico aderirà probabilmente anche all'IOI.

## **8 APPENDICE**

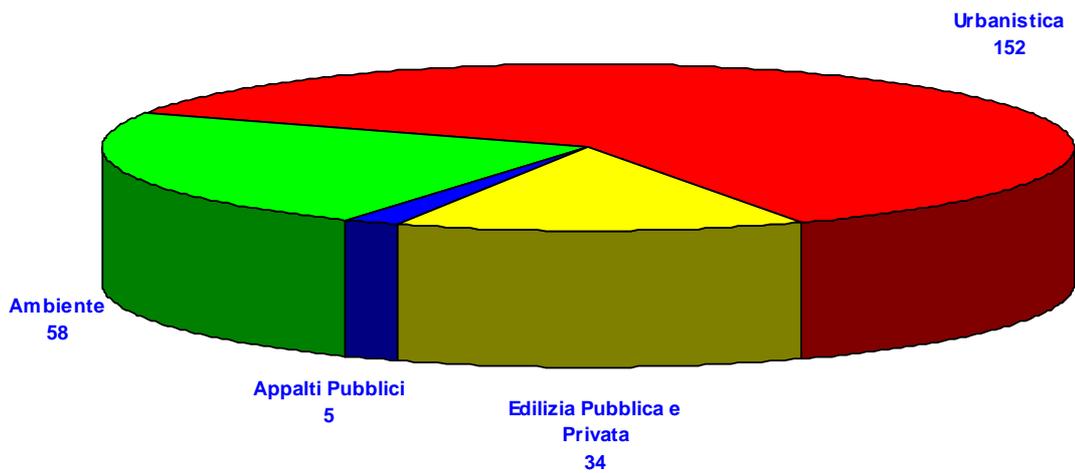
## 8.1 Tabelle – dati statistici settori di intervento e difesa civica locale

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



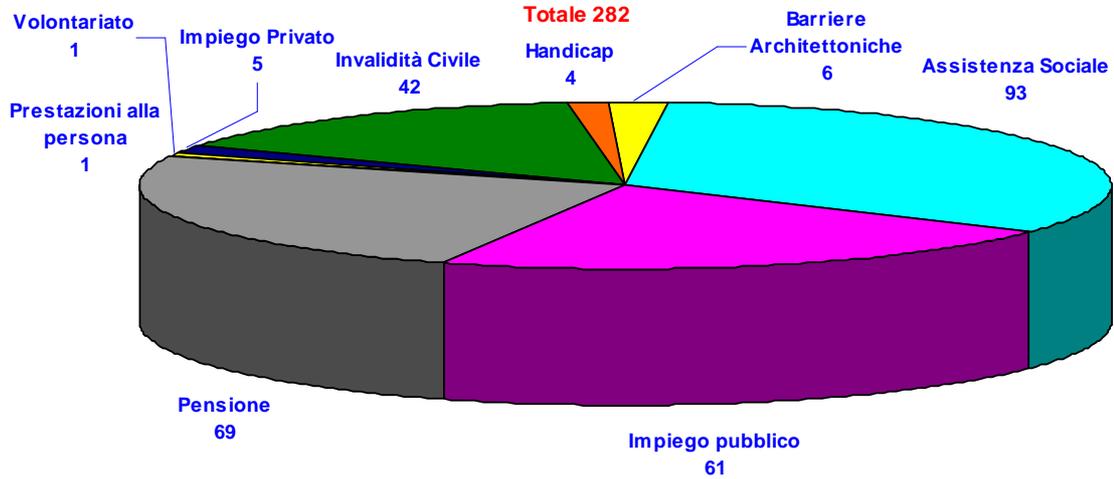
**PRATICHE NEL 2010 PER IL SETTORE TERRITORIO**

Totale 249



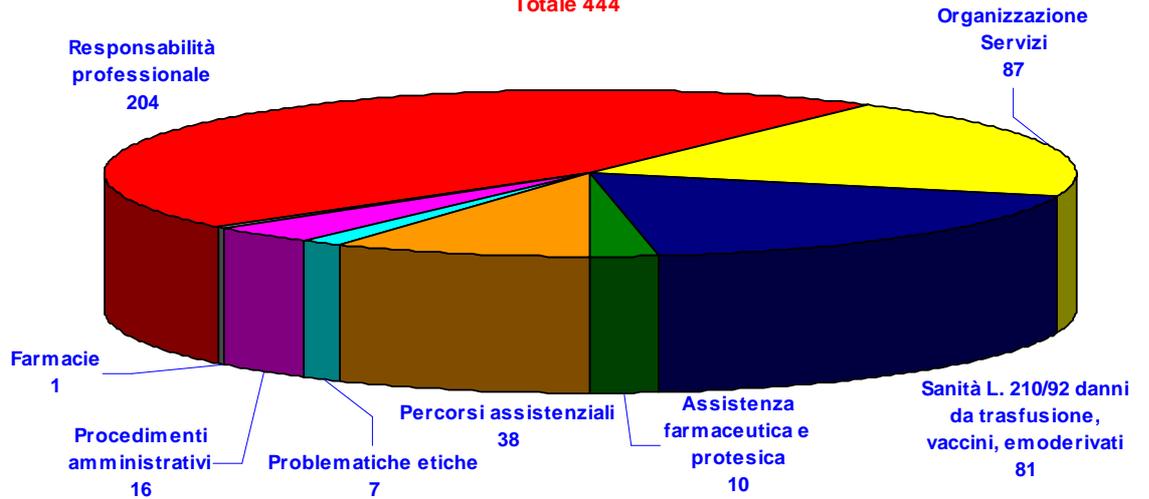
**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE SOCIALE, LAVORO E PREV.**

Totale 282



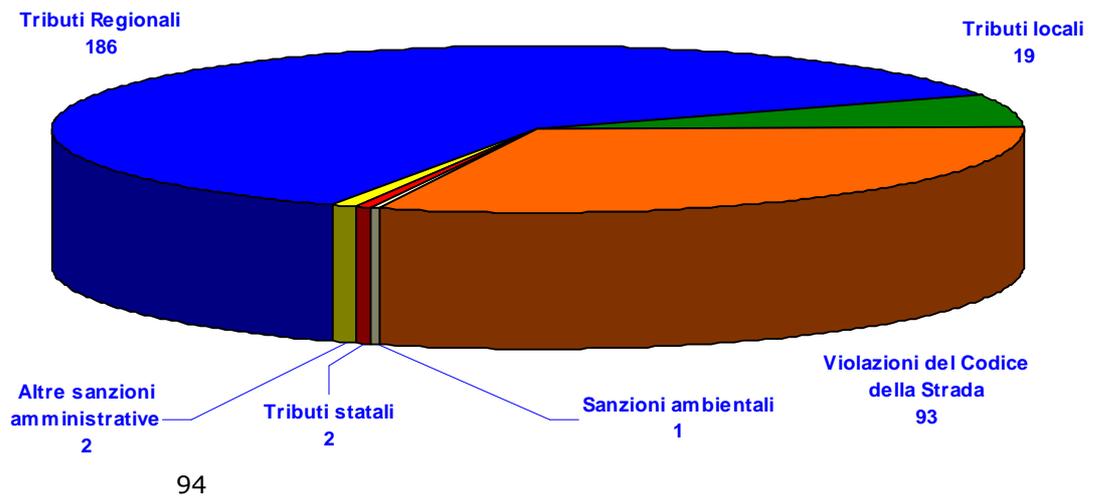
### PRATICHE APERTE NEL 2010 IN SANITÀ

Totale 444



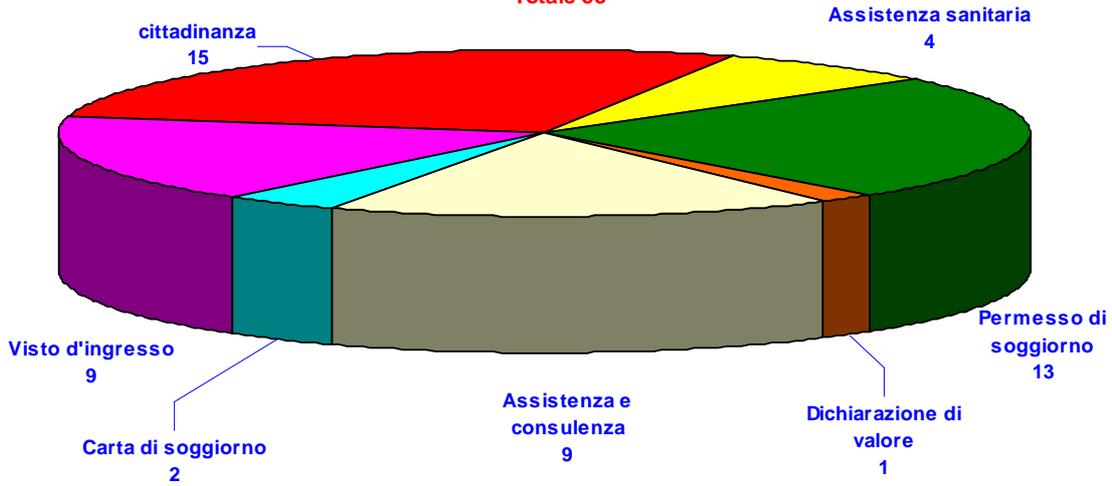
### PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE TRIBUTI, IMPOSTE E SANZIONI

Totale 303



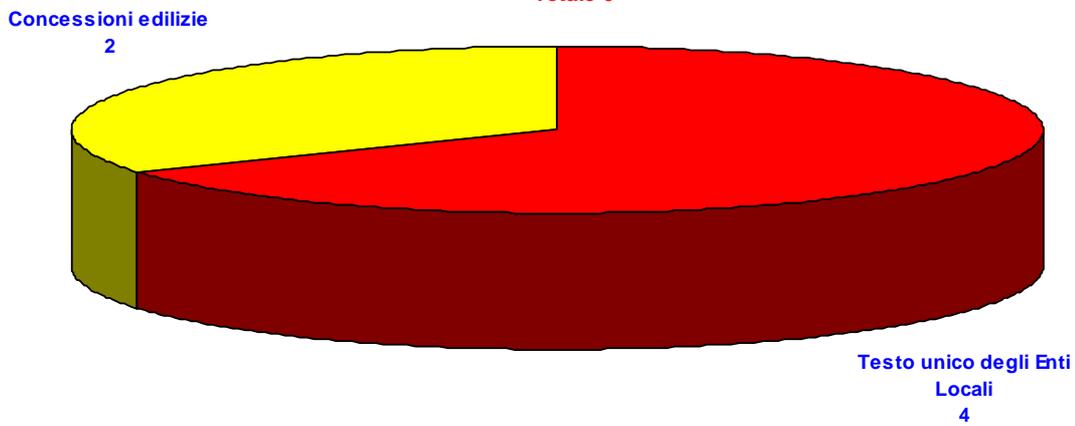
**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE IMMIGRAZIONE EMIGRAZIONE**

Totale 53

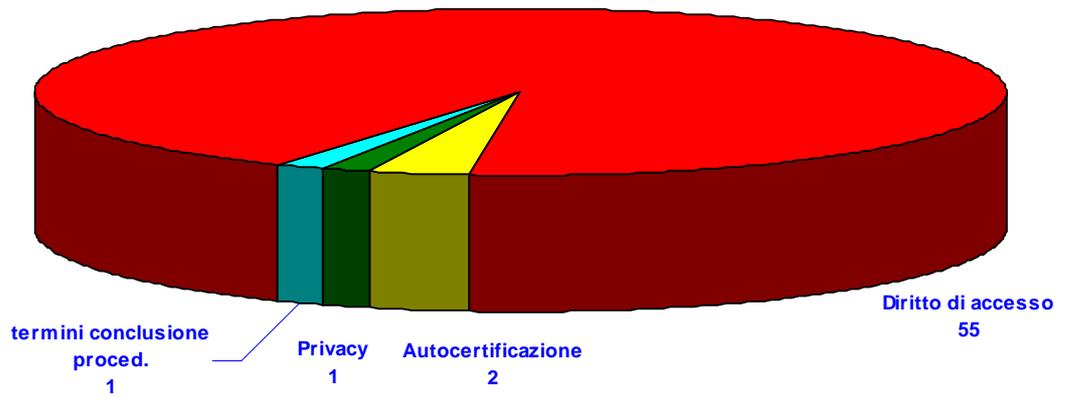


**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE CONTROLLI SOSTITUTIVI**

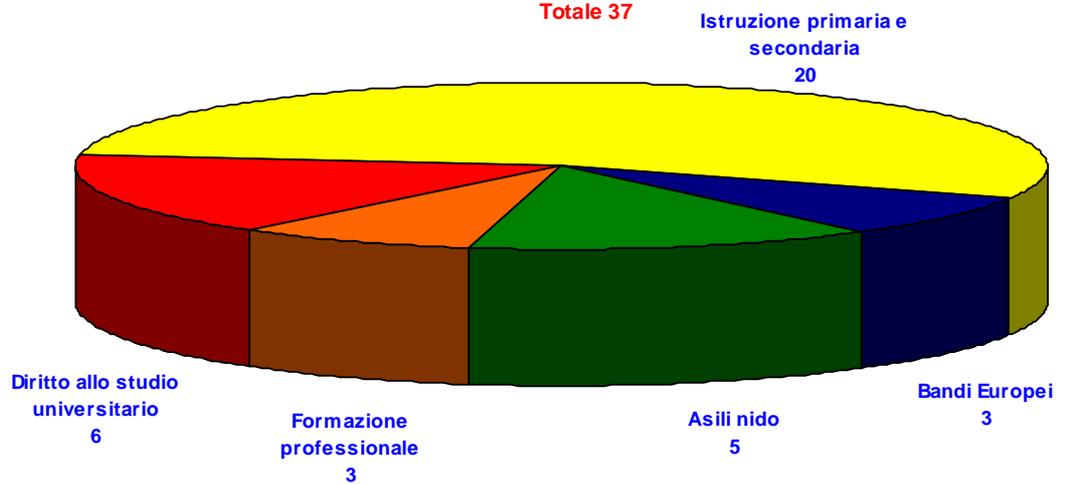
Totale 6



**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE PROCED. AMMINISTRATIVO**  
Totale 59

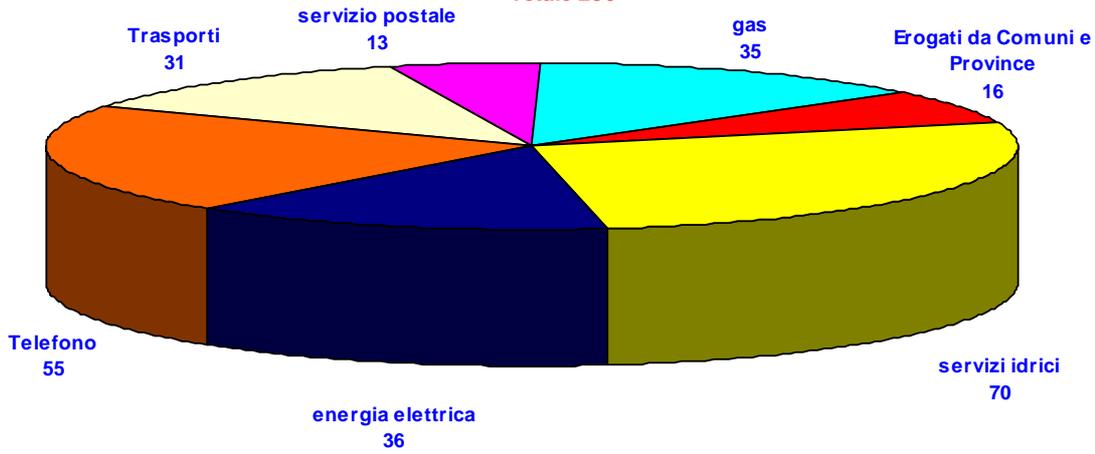


**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO**  
Totale 37



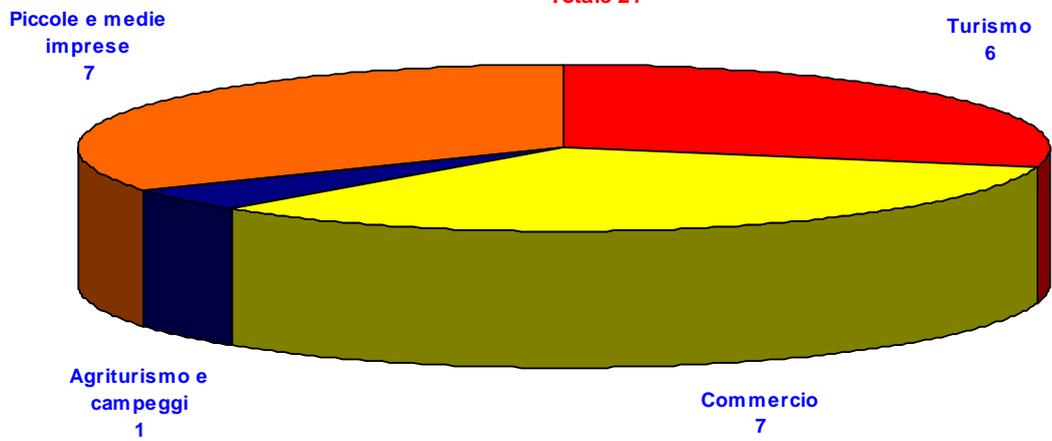
**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI**

Totale 256

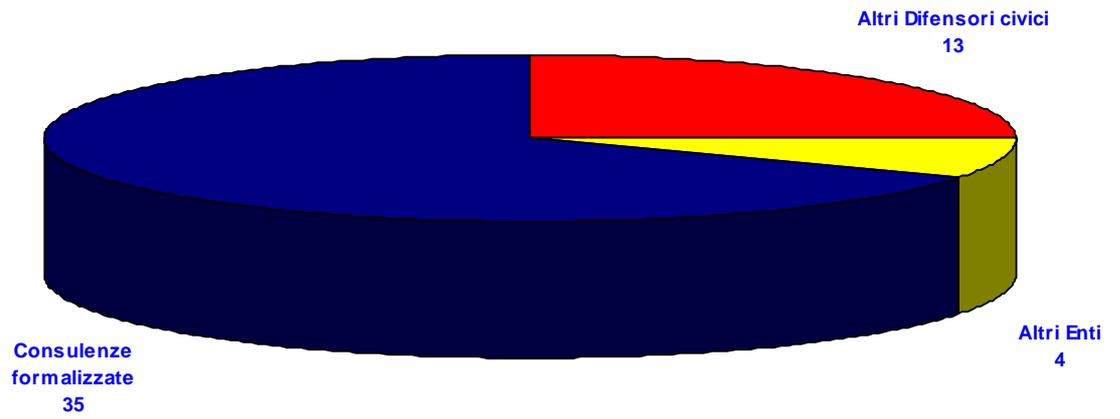


**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE ATTIVITÀ PRODUTTIVE**

Totale 21



**PRATICHE APERTE NEL 2010 PER IL SETTORE ATTIVITÀ ISTITUZIONALI**  
Totale 52



### 8.1.1 Statistiche in materia di responsabilità professionale

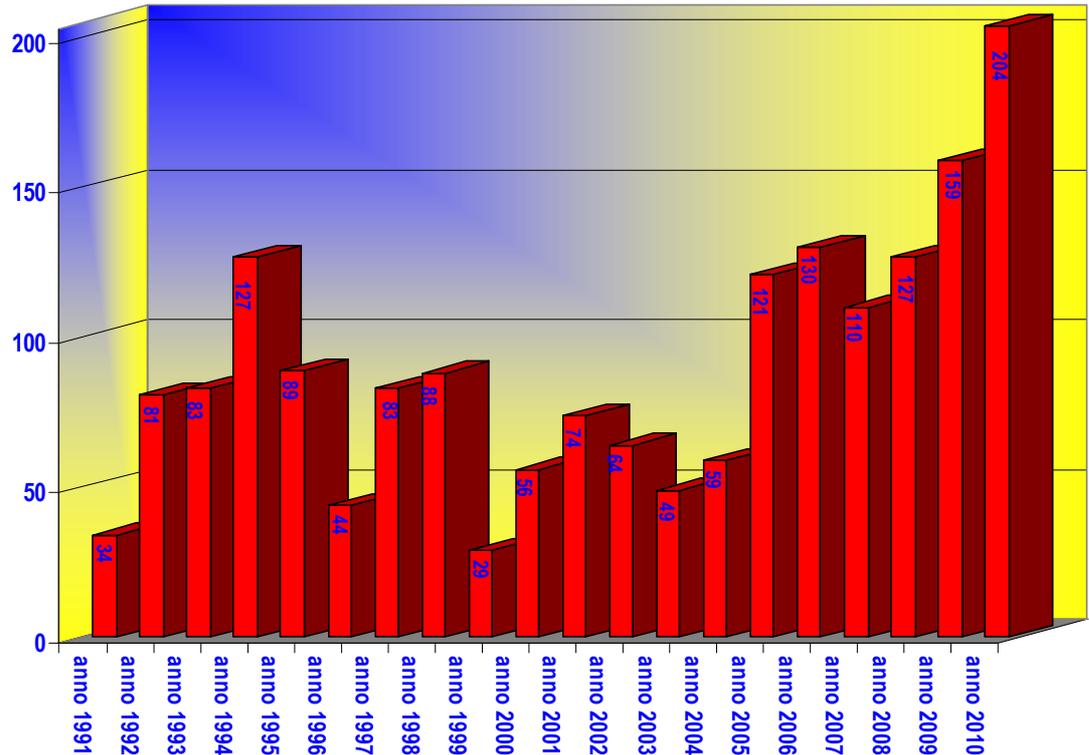
In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2009, 1811 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 2010

Totale 1811 pratiche													
Disciplina	1991-1999	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009	anno 2010	Totale
Anatomia Patologica	3	1	1	1		1							7
Anestesia e Rian.	12	1	3	2		1	3	1	2	2	4	2	33
Cardiologia	9	1					1	1		5			17
Cardiologia	13	2					4	4		3	2		28
Chirurgia generale	101	7	15	7	4	7	14	17	13	9	8	14	216
Chirurgia maxillo facciale	5												5
Chirurgia Vascolare	9												9
Dermatologia	5						2	4	2	1	2	1	17
Ematologia	2									1			3
Endocrinologia	3									1			4
Fisiochiroterapia	6		3		1	1	1		1				13
Gastroenterologia	7										1		8
Malattie Infettive	2												2
Medicina Generale	83	10	7	8	15	13	33	21	22	24	38	62	336
Medicina di Base	15	3	1	5	3	1	3	6	1	2	3	2	45
Neurochirurgia	7		1	2		1	1		4	1	1		18
Neurologia	3	1		3		1					2	1	11
Oculistica	14	4	3	3	2	4	1	6	1	2	4	7	51
Odontoiatria	15		4	2	1	1	1		5	3	8	5	45
Oncologia	20	3	1	1	2	4	8	11	2	10	8	15	85
Otorinolaringoiatria	8		1	1	4	1	3	1	3	1	2	5	30
Ostetricia e Ginec.	77	4	6	9	4	4	8	9	8	7	6	9	151
Ortopedia	131	10	9	12	3	11	19	16	25	18	36	18	308
Neonatologia	2								1	2	4	3	12
Pneumologia	6		1										7
Pronto Soccorso	61	4	5	3		1	5	8	5	8	4	4	108
Psichiatria	2	2				1	1	3		3	1	1	14
Radiagnostica	20		5		3	2	3	8	6	6	9	23	85
Radioterapia	2		1			1							4
Urologia	11	3	7	2	1	1	1	7	5	1	3	5	47
Infermieristica ed altro	4			3	6	2	9	7	4	17	13	27	92
<b>Totale</b>	<b>658</b>	<b>56</b>	<b>74</b>	<b>64</b>	<b>49</b>	<b>59</b>	<b>121</b>	<b>130</b>	<b>110</b>	<b>127</b>	<b>159</b>	<b>204</b>	<b>1811</b>

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

### Pratiche aperte dal 1991 al 2010: totale 1811

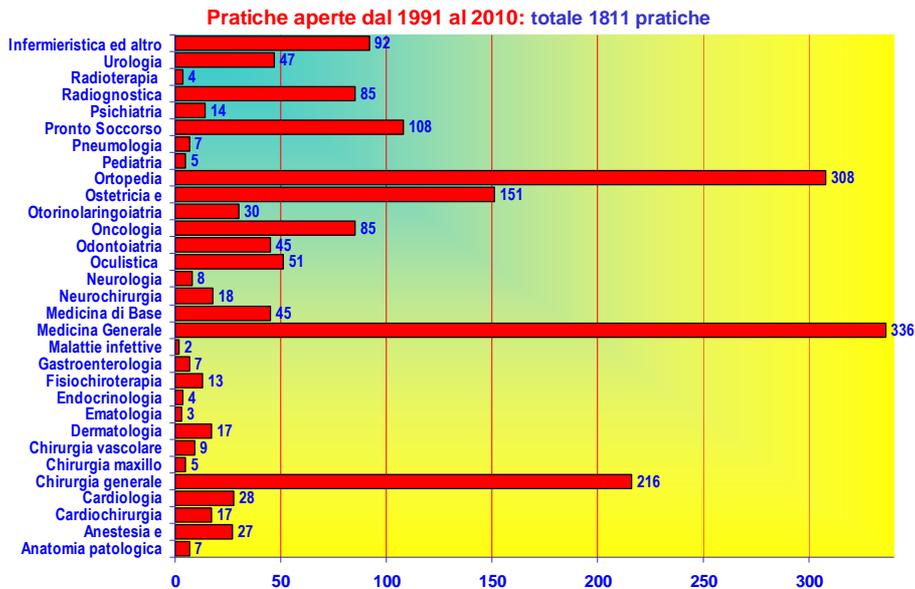


Il grafico sopra riporta l'andamento per anno: naturalmente il dato non è significativo dell'effettiva conflittualità in materia di responsabilità professionale, dal momento che l'andamento delle istanze riflette ancora le istanze indirizzate direttamente all'ufficio da parte dell'utenza. L'aumento delle 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. Nel 2010 molte Aziende si sono allineate ed hanno preso ad inviare dati al Difensore civico regionale.

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

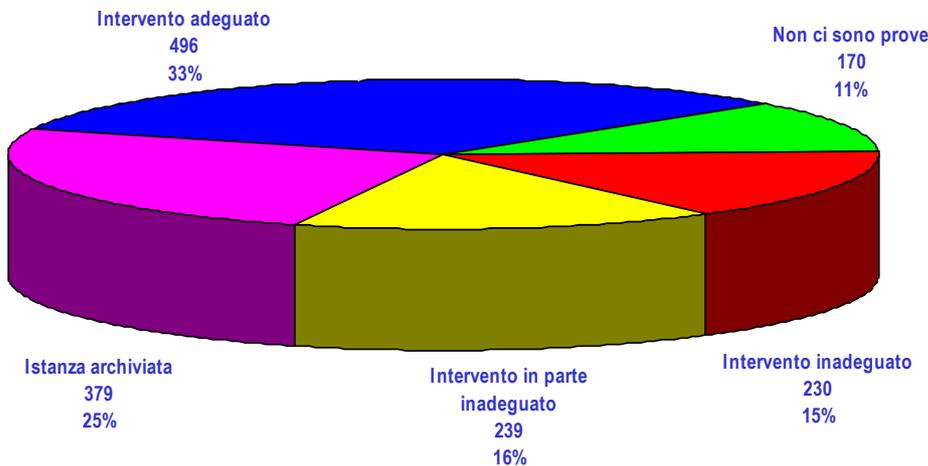
Sia dal grafico sia dalla tabella analitica è importante evidenziare come nel corso del 2010 ben 23 segnalazioni siano relative a presunti errori diagnostici nella diagnostica per immagini, con particolare riferimento alla mancata diagnosi di fratture post trauma, circostanza rispetto alla quale si evidenzia che non solo si è assistito talvolta alla mancata diagnosi, ma anche alle difficoltà da parte dell'utente nell'individuare il corretto percorso diagnostico una volta diagnosticata tardivamente la frattura.

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



Sul totale di 1274 pratiche chiuse dal 1991 al 2009, il grafico che segue evidenzia il tipo di indicazioni fornite all'utenza circa il riscontro di incongruità nel comportamento dei sanitari. Il potenziale abbattimento del contenzioso è evidente se si considera che i casi in cui risulta un'incongruità parziale o totale dell'intervento medico sono rispettivamente il 16% e il 18%. Da notare che oggi il dato relativo alle istanze archiviate comprende anche i casi in cui la pratica è stata trasmessa al Difensore civico dall'Azienda Sanitaria e l'utente non ha ritenuto opportuno chiedere ulteriori approfondimenti perché già soddisfatto della risposta ricevuta dall'Azienda, oppure in cui si è instaurato un contenzioso di tipo risarcitorio che ha fatto sì che l'Azienda chiudesse la gestione del caso in via non giurisdizionale. Poiché ai sensi della normativa al Difensore civico pervengono tutte le istanze in materia tecnico professionale, quindi non solo quelle degli utenti che si rivolgono direttamente all'ufficio, il numero delle istanze archiviate è destinato a salire, perché solo una minoranza degli utenti che presenta direttamente la protesta all'URP si dichiara insoddisfatta della risposta ricevuta. Mentre prima del 2005 il numero delle istanze archiviate spesso era indice della scelta dell'utente di optare per altre soluzioni contenziose, il dato odierno risente di più di casi in cui l'utente è invece soddisfatto della risposta ricevuta. Infatti nel corso del 2010 solo una minoranza delle pratiche

**Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2010: totale 1514**



pervenute al Difensore civico e trasmesse dalle Aziende Sanitarie sono state oggetto di istruttoria perché l'utente era insoddisfatto della risposta ricevuta e notiamo come questo abbia provocato un aumento delle pratiche archiviate. Comunque anche nel caso in cui l'istanza è archiviata c'è un attento studio della problematica e dei suoi aspetti generali. Come visto sopra si auspica che nel corso del 2011 sia possibile sistematizzare definitivamente il database da parte della Regione perché ciò consentirebbe un'azione più approfondita di monitoraggio. Nei casi in cui l'utente non si è dichiarato soddisfatto della risposta ricevuta dall'Azienda Sanitaria è sono state fornite indicazioni di congruità dell'intervento, grazie alle due Convenzioni Medico Legali attive, si sono fornite le indicazioni sull'opportunità di approfondire la questione nelle sedi opportune e sulla congruità dell'intervento sanitario in genere, tramite riscontro basato sulle risultanze documentali.

<b>Casi conclusi dal 1991 al 2010</b>			
<b>Totale 1514 pratiche: valori assoluti</b>			
Adeguatezza dell'intervento	<b>Opportunità dell'azione legale</b>		
	<b>No</b>	<b>Sì</b>	<b>Totale</b>
Intervento adeguato	484	12	496
Non ci sono prove	150	20	170
Intervento inadeguato	41	189	230
Intervento in parte inadeguato	165	74	239
Istanza archiviata	379		379
<b>Totale</b>	<b>1219</b>	<b>295</b>	<b>1514</b>

La tabella sopra riporta il dato in valore assoluto, mentre il dato in percentuale è espresso dalla tabella sotto.

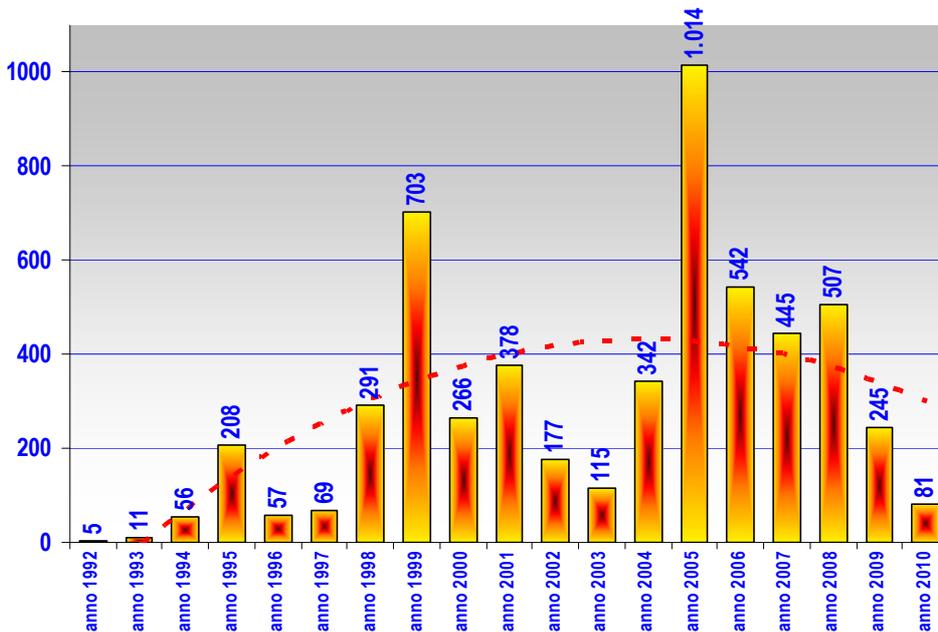
<b>Casi conclusi dal 1991 al 2010</b>			
<b>Totale 1514 pratiche: valori percentuali</b>			
Adeguatezza dell'intervento	<b>Opportunità dell'azione legale</b>		
	<b>No</b>	<b>Sì</b>	<b>Totale</b>
Intervento adeguato	32%	1%	33%
Non ci sono prove	10%	1%	11%
Intervento inadeguato	3%	12%	15%
Intervento in parte inadeguato	11%	5%	16%
Istanza archiviata	25%		25%
<b>Totale</b>	<b>81%</b>	<b>19%</b>	<b>100%</b>

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

#### Le pratiche aperte dal 1992 al 31.12.2009

Le tabelle ed i grafici che seguono descrivono l'andamento delle istanze presentate all'ufficio dal 1992 al 2010. Il grafico di seguito riportato evidenzia le istanze anno per anno per un totale di 5512 pratiche. L'andamento del grafico risente sia della campagne informative fatte dall'ufficio, sia del fatto che ad esempio il 2005 è stato caratterizzato da un alto numero di istanze degli operatori sanitari, come vedremo più avanti.

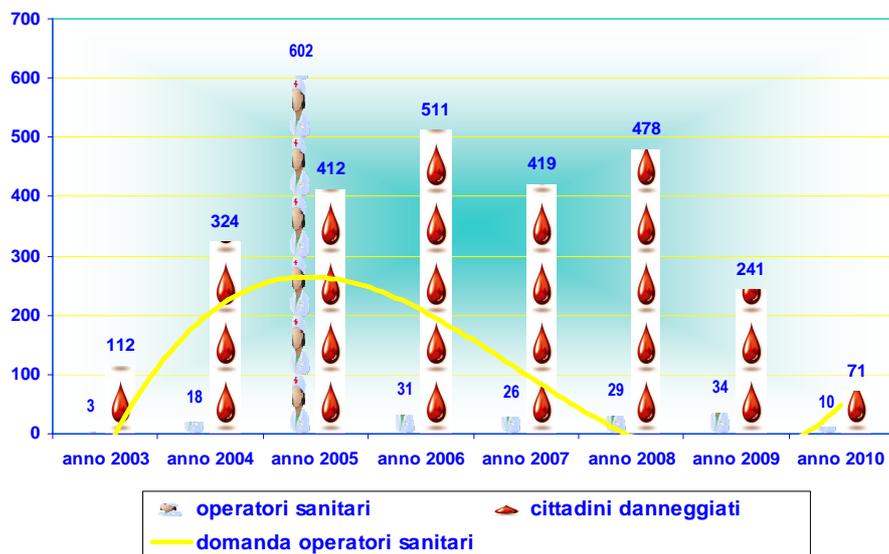
**Casi trattati dal 1992 al 31/10/2010 totale 5512 pratiche**



Il grafico evidenzia il calo che abbiamo già descritto in relazione, ma va considerato che le 81 pratiche sono giunte all'ufficio in assoluta assenza di comunicazione, anche se è opportuno ricordare che i casi di contagio risalgono prevalentemente agli anni '70 ed '80 e che l'andamento delle istanze all'ufficio come emergenti dal grafico di seguito riprodotto non si riferiscono ad infezioni contratte negli anni in cui è pervenuta al Difensore civico l'istanza, ma a periodi precedenti. La circostanza che le infezioni risalgano ad anni passati fa sì che il numero delle istanze tenda comunque a diminuire anche se è ancora alto il livello di disinformazione degli utenti rispetto all'esistenza della legge.

Il grafico sotto evidenzia chiaramente come la domanda negli anni 2003 – 2008 abbia risentito della richiesta degli operatori sanitari, la maggioranza dei quali sono venuti a conoscenza della sentenza della Corte Costituzionale n. 476/2002 solamente alla vigilia della scadenza dei termini (25/11/2005), grazie alla capillare informazione fatta dal Difensore civico, tramite gli Assessorati alla Sanità delle Regioni e tutte le ASL d'Italia. Una successiva interpretazione della disposizione ha reso decennale il termine e si evidenzia come anche nel 2010, su 81 istanze 10 pervenissero da operatori sanitari.

**Andamento delle istanze dal 2003 al 31/12/2010**  
**incidenza della richiesta degli operatori sanitari**



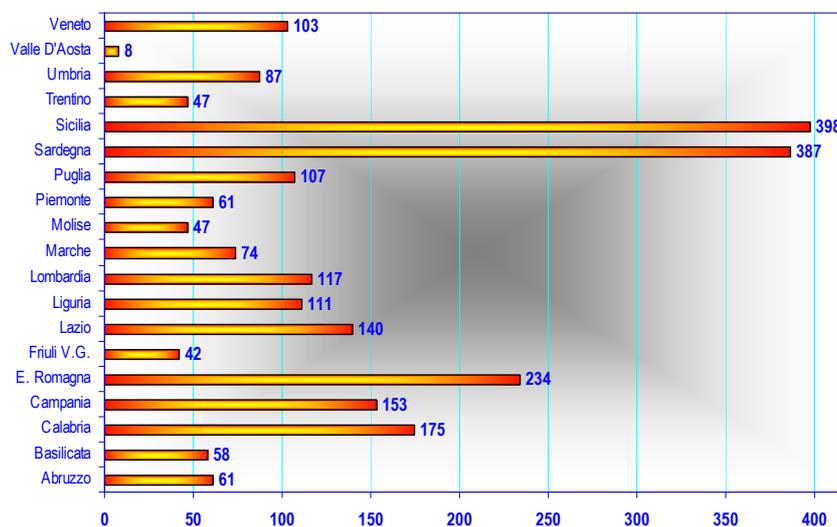
È possibile che le istanze da parte degli operatori sanitari riprendano a crescere in quanto l'interpretazione che alla sentenza della Corte Costituzionale si applicassero i termini previsti dalla l. 210/92 (e quindi tre anni dalla presa di coscienza del danno) è stata superata da un'interpretazione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

Ciò premesso anche dalla linea di tendenza è evidente quanto abbia inciso sulla domanda del 2005 la richiesta di assistenza da parte degli operatori sanitari, mentre in annate come il 2006 la domanda di assistenza degli utenti è addirittura aumentata rispetto al 2005, pur risultando di gran lunga inferiore sul valore assoluto.

Il grafico sotto mostra l'assistenza fuori regione e evidenzia come il Difensore civico sia divenuto punto di riferimento a livello nazionale. Nonostante la comunicazione del 2009 l'assistenza è proseguita anche fuori regione, considerato l'esiguo numero di istanze nel complesso. Laddove la domanda dovesse tornare a crescere la vicenda sarà oggetto di riflessione ulteriore in sede di Coordinamento dei Difensori civici Regionali.

Si ribadisce che la distribuzione delle istanze per regione è dovuta anche alla circostanza che in alcune regioni le patologie genetiche della popolazione (emofilie, microcitemie e talassemie)

**Assistenza prestata ai soggetti fuori Toscana dal 1992 al 31/12/2010**  
**Totale 2410**



hanno reso necessario più che in altre il sistematico ricorso alle trasfusioni come cura per tali patologie.

<b>Pratiche in Toscana per ASL che svolge l'istruttoria dal 1992 al 2009</b>	
<b>Totale 3045</b>	
<b>Azienda Sanitaria</b>	<b>numero pratiche</b>
Azienda Sanitaria di Arezzo	316
Azienda Sanitaria di Empoli	151
Azienda Sanitaria di Firenze	1212
Azienda Sanitaria di Grosseto	141
Azienda Sanitaria di Livorno	145
Azienda Sanitaria di Lucca	173
Azienda Sanitaria di Massa e Carrara	124
Azienda Sanitaria di Pisa	204
Azienda Sanitaria di Pistoia	220
Azienda Sanitaria di Prato	186
Azienda Sanitaria di Siena	177
Azienda Sanitaria Versilia	53
<b>Totale Regione TOSCANA</b>	<b>3102</b>

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

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

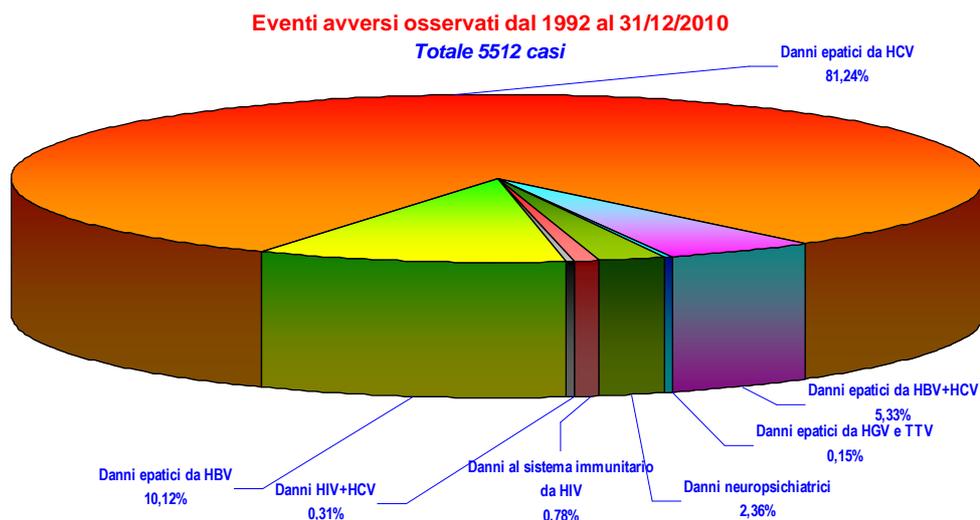
Venendo alla distribuzione delle pratiche per tipologia di soggetto che si è rivolto all'ufficio, dalla tabella emergono alcuni dati che è opportuno sottolineare come il Difensore civico sia un punto di riferimento a livello nazionale cui si rivolgono anche studi legali e Consulenti Tecnici di parte,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

<b>Istanze distribuite per tipologia del soggetto assistito al 31.12.2009</b>	
<b>totale 5431</b>	
<b>Tipologia</b>	<b>numero istanze</b>
Cittadini danneggiati	4542
Familiari di persone decedute	235
Familiari di minori	108
Associazioni di talassemici, emofilici, microcitemici)	95
Associazioni di tutela in ambito sanitario	114
Associazioni di Patronato e di Consumatori Utenti	96
Ordini, Collegi e OO.SS. sanitarie	76
Studi legali	132
Consulenti Medico Legali di parte	21
Difensori civici regionali e locali	83
<b>Totale</b>	<b>5512</b>

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

<b>Istanze aperte per causa del danno dal 1992 al 31.12.2009: totale 5431</b>	
<b>Causa del danno</b>	<b>n. istanze</b>
Danni da vaccinazioni	131
Danni da contagio coniuge	113
Danni da contagio madre in gravidanza	38
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	4474
Danni causati a operatori sanitari	753
<b>Totale</b>	<b>5512</b>

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



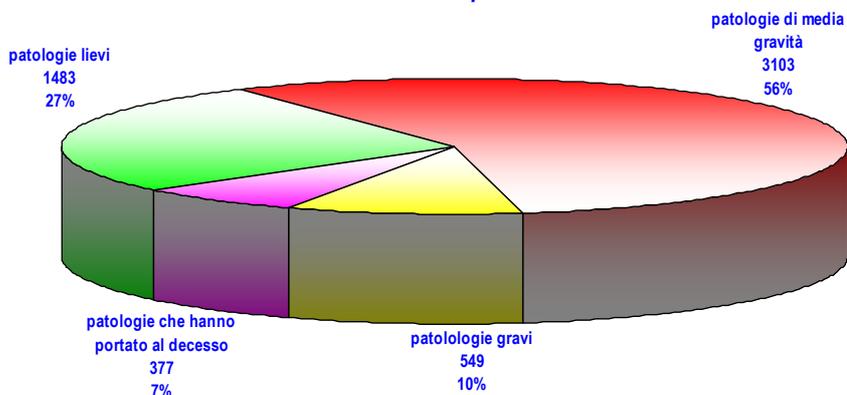
La tabella di seguito riportata sintetizza i casi di ricorso. Non si ha sempre il dato circa l'esito del ricorso amministrativo presentato dall'utente; in moltissimi casi ci è stata fornita comunicazione che il ricorso ha dato esito positivo. Il quadro delle problematiche riscontrate in sede di ricorso evidenzia altri aspetti per cui vi è l'esigenza di una riforma complessiva della normativa, con particolare riferimento alla riapertura dei termini per la presentazione delle domande ed alle modalità per valutare l'ascrivibilità tabellare. Fuori Toscana si continuano inoltre ad osservare atteggiamenti non condivisibili della CMO con lacune nella compilazione dei verbali e problemi sul nesso di causalità. In Toscana la maggior parte dei ricorsi riguardano invece le domande fuori termine e l'ascrivibilità tabellare. Purtroppo prevale l'interpretazione per la quale in assenza di danni extraepatici o epatici il contagio di per sé non costituisca danno. Ovviamente il dato finale non coincide con il totale dei ricorsi per la presenza di ricorsi a fattispecie multipla. In totale nel 2010 si sono assistiti i cittadini in 41 ricorsi e nella compilazione di sette domande a vario titolo (istanza, aggravamento, istat, una tantum).

<b>Fattispecie esaminate nei 763 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio dal 1992 al 31.12.2010</b>	
"assenza di alterazioni biomorali in atto"	235
"domanda non presentata nei termini di legge"	381
"non esiste nesso causale fra l'infezione e l'infermità", spesso per "mancanza di documentazione comprovante la continuità temporale della patologia epatica"	131
"non esiste nesso causale tra l'infezione ed il contagio da sangue proveniente da soggetti affetti da epatite virale (operatori sanitari)"	63
"non esiste nesso causale tra l'infezione post-trasfusionale e il decesso"	48
"negatività sierologica dei donatori ai parametri virologici previsti per legge"	79
Sicurezza immunoglobuline endovena/intramuscolo	38
"assenza di documentazione attestante la prova della somministrazione di sangue od emoderivati", nonostante la presenza in cartella clinica di:	19
etichette adesive sacche sangue	4
unità sangue intero	2
emocomponenti (globuli rossi, piastrine, plasma)	4
plasmaderivati	1
"alterazione delle transaminasi sieriche preesistente alle trasfusioni"	6
notifiche non riferite all'interessato	2
Istanza di riesame per vizi del procedimento nella fase istruttoria tecnica e/o amministrativa	30
notifiche prive del processo verbale e della specifica motivazione del diniego	49
<b>Totale fattispecie</b>	<b>1081</b>

Il grafico sotto evidenzia come sia significativo il dato relativo ai soggetti deceduti (totale 377, pari all' 7% del totale delle pratiche), ed è estremamente significativo ed importante rilevare che la maggior parte delle istanze (pari al 56%) è relativa a casi che nell'arco di pochi anni sono, purtroppo, destinati ad un, probabile, aggravamento andando ad aggiungersi a coloro che già oggi sono già portatori di gravi patologie (549 casi pari al 10%). È un dato che purtroppo tende ad evolversi in senso dinamico e, nonostante l'aumentata sicurezza del sangue e suoi derivati ci porti oggi ad una maggior sicurezza, è importante tenere presente la gravità delle patologie che derivano dal contagio con sangue ed emoderivati infetti ed il quadro evolutivo cui la malattia spesso purtroppo porta.

#### **Gravità dei danni subiti nelle aperte dal 1992 al 31/12/2010**

**Totale 5512 pratiche**



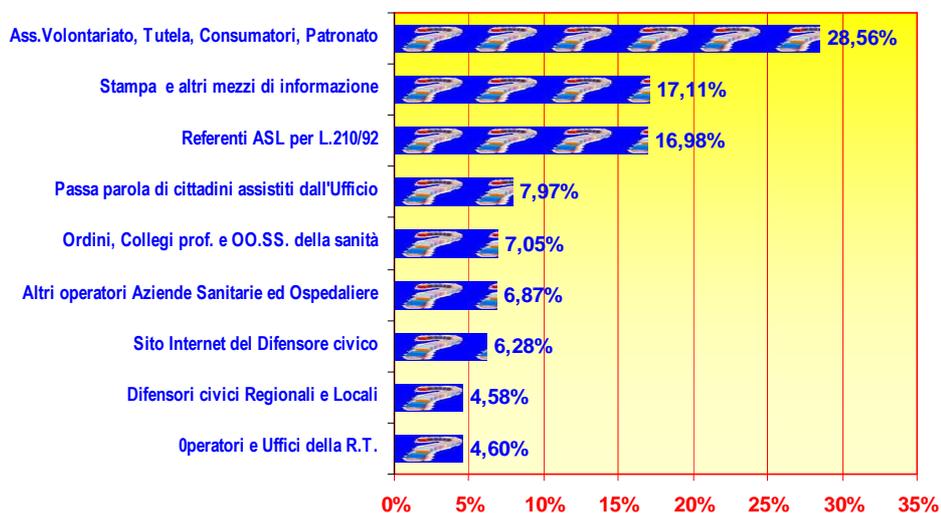
Per quanto attiene le modalità di conoscenza il grafico che segue evidenzia le modalità con le quali si è venuti a conoscenza dell'attività dell'Ufficio in questo settore e si richiama l'attenzione sul ruolo delle Associazioni di volontariato e tutela sanitaria, dei patronati, dei consumatori; nel corso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

contribuito a diffondere la possibilità di avvalersi dell'assistenza del Difensore civico. Nel corso del 2010, dal momento che non è stata fatta alcuna azione di promozione, ha prevalso il passa parola tra utenti, anche se è stata fondamentale anche la collaborazione di molti uffici delle Aziende Sanitarie per la L. 210/92 che hanno spesso indicato agli utenti la possibilità di rivolgersi al Difensore civico.

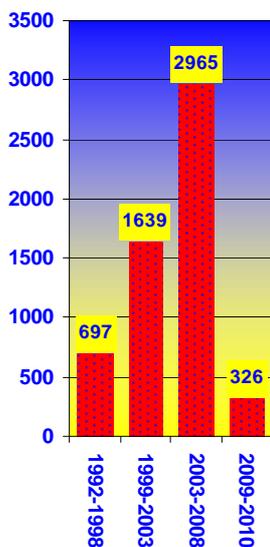
Fuori regione assieme al "passa parola" ha invece prevalso l'utilizzo del sito internet del Difensore civico o di siti che descrivevano l'attività dell'ufficio.

### Modalità di conoscenza dell'ufficio dal 1992 al 31/12/2010

totale 5512 pratiche



**Casi trattati dal  
1992 al 31/12/10  
per quinquennio  
Totale 5512 pratiche**



*I dati degli ultimi anni*

Per quanto attiene il quinquennio 2003 – 2008 ed il biennio successivo, il grafico a lato evidenzia che tratta del numero più significativo di casi trattati se teniamo presente l'attività dell'ufficio dal 1992 ad oggi<sup>2</sup>.

Si tratta di un totale di 3291 pratiche (2695 più 326), per le quali è stato possibile rilevare alcuni dati relativi ad età, sesso, distanza di anni fra il momento in cui si è verificato il contagio ed il momento in cui è stato richiesto il beneficio ed infine, nei casi in cui è sopravvenuto purtroppo il decesso, la distanza fra la data del decesso e il contagio. Il dato è rilevabile in 3.140 pratiche<sup>3</sup>, ma alcuni dati sono rilevabili solo in alcune pratiche per cui si rinvia al numero individuato nelle tabelle e nei grafici .

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

con Decreto Ministeriale 21/7/1990 veniva stabilito l'obbligo di ricercare gli anticorpi dell'epatite di tipo C su tutte le unità di sangue utilizzate per le trasfusioni.

Il dato è confermato anche dalla rappresentazione grafica nella pagina successiva, dalla quale si evidenzia con chiarezza (anche dalla linea di tendenza) il picco nel periodo che va dal 1975 al 1990 e gli effetti di drastica riduzione dovuta alle disposizioni sulla sicurezza del sangue e controllo dei donatori messe in essere dal Ministero della Salute e dalle Regioni.

La maggior parte dei dati dopo il 2000 sono relativi a relazioni avverse a vaccino, anche se nel corso del 2010 si è rilevato un presunto caso di HCV nel 2002 (ma il ricorso è stato argomentato sul mancato controllo dei donatori, per cui non è escluso che il contagio possa essere avvenuto sì nel corso dell'intervento chirurgico, ma a causa di motivi diversi dalla trasfusione).

**Casi suddivisi secondo l'anno in cui si è verificato il danno**

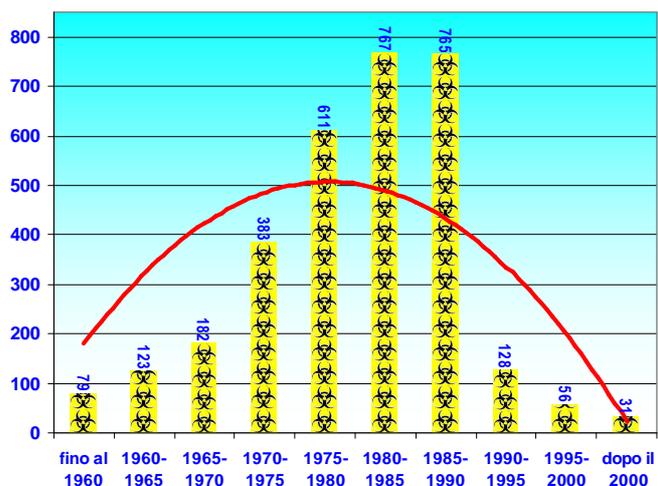
**Pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2009 Totale 3291**  
(Dato rilevabile su 3142 casi)

Anno del contagio	Casi
Fino al 1960	78
1960-1965	117
1965-1970	181
1970-1975	378
1975-1980	601
1980-1985	758
1985-1990	759
1990-1995	123
1995-2000	53
dopo il 2000	25
<b>Totale</b>	<b>3073</b>

<sup>2</sup> È stato aggregato volutamente il dato dei primi sette anni come se si trattasse di un quinquennio visto il basso numero di pratiche nel 1992 e nel 1993 (rispettivamente 5 e 11 come mostra il grafico per anno). Si è evidenzia anche il picco negli ultimi 5 anni, anche grazie all'opera di promozione che l'ufficio ha condotto in questo settore.

<sup>3</sup> Nei casi in cui l'assistenza del Difensore civico si è limitata ad aiutare legali o associazioni a redigere un ricorso e/o alla consulenza su questioni di diritto senza esaminare la documentazione clinica e amministrativa dell'interessato, il dato non era desumibile il dato tuttavia non sempre è desumibile neppure dalla casistica esaminata, perché se siamo a fronte di un operatore sanitario non è dato di sapere con esattezza l'anno del contagio e lo stesso vale per le domande una tantum o per le richieste di aggravamento.

**Casi suddivisi secondo l'anno del contagio presunto**  
**Pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2010, totale 3142**  
**Dato rilevabile su 3125 casi**

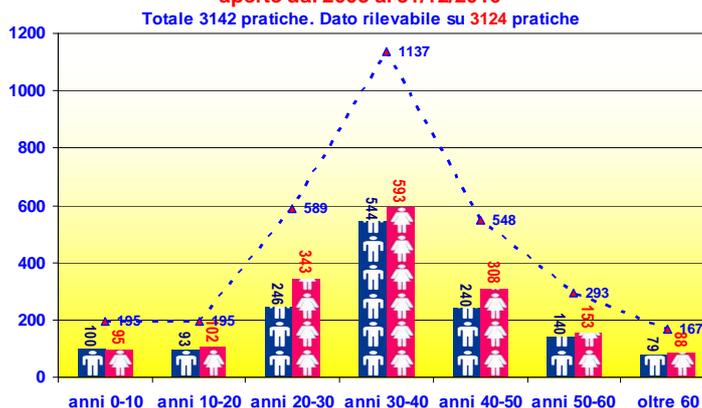


Il grafico sotto e la tabella sopra evidenziano l'andamento dell'infezione per fasce d'età, rispetto alla quale la tabella accanto evidenzia questo dato, con uno scarto notevole fra uomo e donna nella fascia d'età da 20 a 40 anni, dato dovuto sia all'ospedalizzazione delle donne per la gravidanza, sia alla circostanza che in linea con la letteratura scientifica, si registra una

**Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 31/12/2009**  
**Pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2010 – Totale 3142 (Dato rilevabile su 3124 casi)**

età	M	F	Totale
anni 0-10	100	95	195
anni 10-20	93	102	195
anni 20-30	246	343	589
anni 30-40	544	593	1137
anni 40-50	240	308	548
anni 50-60	140	153	293
oltre 60	79	88	167
<b>Totale</b>	<b>1442</b>	<b>1682</b>	<b>3124</b>

**Fasce d'età e sesso alla data dell'infezione nelle pratiche aperte dal 2003 al 31/12/2010**



prevalenza di donne infettate, in quanto queste risultano essere biologicamente più esposte al contagio virale, come dimostra anche il grafico sotto. La linea in blu tratteggiata indica l'andamento totale. È significativo il dato dei cittadini infettati nei primi anni di vita. Ai contagiati dalla madre in gravidanza e ai danneggiati da vaccinazioni occorre, purtroppo, aggiungere un rilevante numero di persone affette da malattie ematiche genetiche che hanno avuto la necessità di essere trattati con trasfusioni o somministrazioni di emoderivati (talassemici, emofilici ecc) fin dai primi mesi di vita, senza contare la problematica legata ai danni da vaccino. Per definire il periodo in cui presumibilmente si è verificato il contagio sono stati seguiti i seguenti criteri:

1. Per i trasfusi fin dai primi mesi di età, essendo costantemente seguiti da centri specializzati, abbiamo preso in esame i primi segni di sofferenza epatica, ovvero la positività dell'antigene Australia (test per la rilevazione dell'epatite di tipo B già in commercio dalla seconda metà degli anni '60); in assenza di questi parametri sono stati convenzionalmente inseriti nella fascia 0-10 anni. Per le persone contagiate da coniuge abbiamo preso in considerazione le prime significative alterazioni delle funzionalità epatiche ed in assenza di queste sono stati inseriti nella decade in cui il coniuge ha effettuato la terapia emotrasfusionale, anche perché le probabilità di contagio risultano maggiori nella fase acuta della malattia.

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

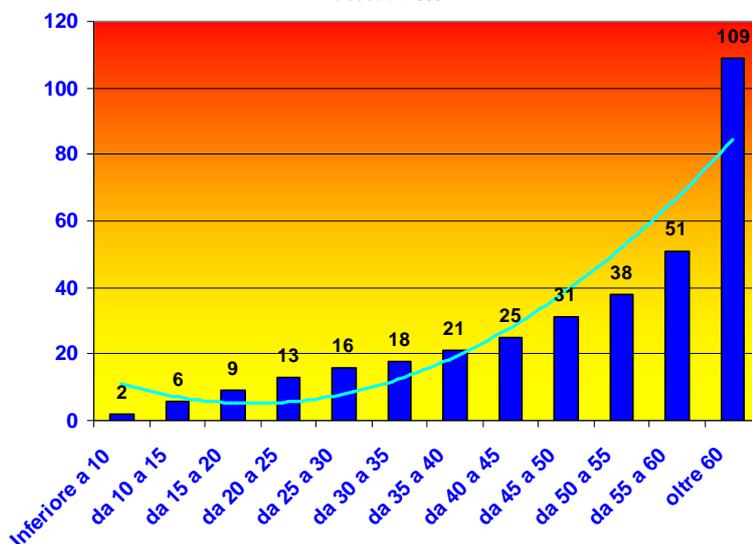
Procediamo con l'esame delle n. 339 domande per la richiesta dell'*una tantum* presentate dagli eredi dall'1.1.2003 al 31/12/2010, ricordando che i casi di decesso il 7% del totale di tutte le pratiche trattate.

Il grafico e la tabella che seguono evidenziano come, se l'età del decesso è correlata all'andamento medio della vita, non dobbiamo dimenticare che purtroppo laddove c'è una richiesta di indennizzo *una tantum*, il decesso purtroppo è legato ad una patologia correlabile (anche se non in via esclusiva) all'infezione e quindi il decesso è correlabile comunque all'infezione. Da sottolineare che il numero complessivo delle patologie che hanno portato al decesso nelle pratiche esaminate dal 1992 ad oggi è 372. Anche se non per tutti è stata fatta domanda "una tantum" il fatto che di questi 333 siano riferiti all'analisi della casistica a partire dal 2003, dà la misura della gravità dell'evolversi della patologia.

**Età del decesso nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2010**  
**Pratiche esaminate 3142. Dati rilevabili su 3079 pratiche; Totale persone decedute 339**

**Casi decesso per fasce d'età dal 2003 al 31/12/2010**

Pratiche esaminate 3095, dato rilevabile da 3073 casi, totale soggetti deceduti 339



Età	Casi decesso
Inferiore a 10	2
da 10 a 15	6
da 15 a 20	9
da 20 a 25	13
da 25 a 30	16
da 30 a 35	18
da 35 a 40	21
da 40 a 45	25
da 45 a 50	31
da 50 a 55	38
da 55 a 60	51
oltre 60	109
<b>Totale</b>	<b>333</b>

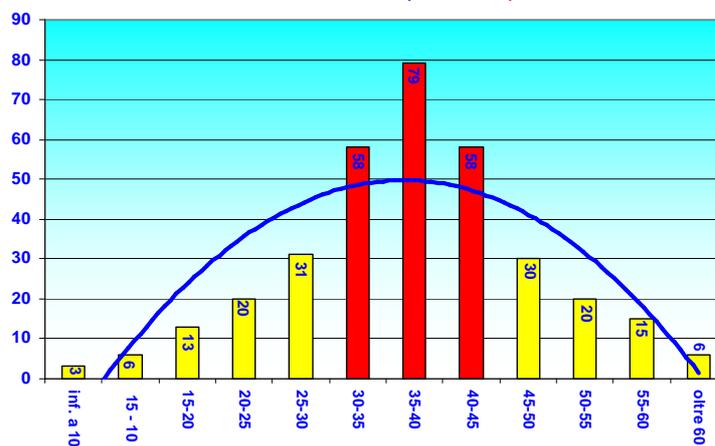
La tabella sotto ed il grafico che segue della pagina successiva mettono infine in evidenza che la maggioranza dei decessi correlati al danno ricevuto si registrano fra i 30 ed i 50 anni dal contagio le tre colonne relative al picco in cui si registra il maggior numero di decessi sono evidenziate appunto in rosso per sottolineare quali siano gli effetti nel lungo periodo di contagi che, se come più volte si è detto, sono riferiti ad anni passati procurano effetti che sono destinati a protrarsi per anni, motivo in più per riformare la disciplina del settore.

**Distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2008**  
**Pratiche esamin.3142. Dati rilevabili su 3079 pratiche; Totale persone decedute 339**

Anni di distanza dall'infezione	Casi
inf. a 10	3
15 - 10	6
15-20	13
20-25	20
25-30	31
30-35	58
35-40	79
40-45	58
45-50	30
50-55	20
55-60	15
oltre 60	6
<b>Totale</b>	<b>339</b>

**Anni di distanza dal decesso all'infezione nelle pratiche esaminate dal 2003 al 31/12/2009**

**Pratiche esamin.3142. Dati rilevabili su 3079 pratiche Tot. pers. decedute 339**



## **8.2 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,

#### **premesse**

- ❖ 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 perseguimento 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 Cescvot 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 Cescvot, 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 Cescvot 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.

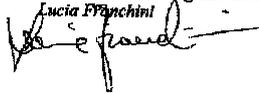
Il presente Protocollo ha validità di un anno decorrente dalla data di sottoscrizione ed è tacitamente rinnovato per gli anni successivi. Qualora una delle due parti non intenda rinnovare il Protocollo, dovrà darne comunicazione scritta entro un mese dalla data di scadenza.

**Letto, confermato e sottoscritto.**

Firenze 15 marzo 2011

Firenze.....

**Il Difensore civico della Regione Toscana**

Lucia Franchini  


  
**Il Presidente del Cesvot**  
Patrizio Petrucci

### **8.3 Protocolli di intesa con il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova**

#### *8.3.1 Protocollo di intesa sottoscritto dal Coordinatore Nazionale pro – tempore dei Difensori civici Regionali e delle province autonome ed il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova nel luglio 2010*

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**

il Coordinamento nazionale dei Difensori civici (indicato nel prosieguo come Coordinamento) con sede in Roma presso la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, rappresentato dal Coordinatore nazionale Dott. Samuele Animalì.

Le parti, come sopra costituite, premettono quanto segue.

#### **Visto:**

- l'art. 1,2 dello Statuto dell'Università degli Studi di Padova che recita: "L'Università degli Studi di Padova, in conformità ai principi della Costituzione della Repubblica Italiana e della propria tradizione che data dal 1222 ed è riassunta nel motto "Universa Universis Patavina Libertas", afferma il proprio carattere pluralistico e la propria indipendenza da ogni condizionamento e discriminazione di carattere ideologico, religioso, politico o economico. Essa promuove l'elaborazione di una cultura fondata su valori universali quali i diritti umani, la pace, la salvaguardia dell'ambiente e la solidarietà internazionale";
- gli Statuti delle Regioni e degli Enti Locali, le leggi regionali istitutive degli Uffici dei Difensori civici, del Garante dei Minori, del Garante dei Detenuti e degli altri Organismi di Garanzia;
- la Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (Principi relativi allo status delle Istituzioni nazionali per i diritti umani - Principi di Parigi), nonché le successive risoluzioni dell'Assemblea Generale ovvero della Commissione per i diritti umani che alla stessa si riportano;

- la Dichiarazione e il Programma d'azione adottati dalla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani il 25 giugno 1993;
- le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa No. R (85) 13 "on the institution of the ombudsman", adottata il 23 settembre 1985, e No. R (97) 14 "on the establishment of independent national human rights institutions" adottata il 30 settembre 1997;
- le Raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa No. 1460 (2000) "on the setting up of a European ombudsman for children" e No. 1615 (2003) "on the institution of ombudsman";
- le Raccomandazioni del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa No. 61 (1999) "on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights" e No. 159 (2004) "on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights";
- le Risoluzioni del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa No. 80 (1999) "on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights" e No. 191 (2004) "on Regional ombudspersons: an institution in the service of citizens' rights";

**Considerato che il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli:**

- ha come principali finalità quelle di promuovere ricerche e studi interdisciplinari nel campo dei diritti della persona e dei popoli, della pace e della sicurezza umana multidimensionale, della democrazia e del buon governo; promuovere iniziative di educazione, formazione e informazione nel campo dei diritti della persona e dei popoli; dare un supporto scientifico alle attività didattiche di lauree e lauree specialistiche interessate al campo dei diritti umani; dare attuazione a programmi dell'Unione Europea, del Consiglio d'Europa e di altri organismi internazionali intesi a promuovere lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- è attivo sin dalla sua costituzione, nella ricerca in tema di istituzioni per la garanzia dei diritti umani e nella promozione di una cultura della difesa civica e della tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ancorata al paradigma dei diritti umani;
- promuove sin dal 1988 l'insegnamento della difesa civica nella Scuola di specializzazione in Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani e a partire dal 2002 nel Corso di laurea magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace dell'Università di Padova;

- mantiene un collegamento permanente con i titolari degli uffici di difesa civica e del pubblico tutore dei minori sia nella Regione Veneto che in altri contesti territoriali, promuovendo il confronto con e tra gli stessi all'interno di conferenze, dibattiti e seminari;
- partecipa alle attività di reti transnazionali grazie al fatto che presso il medesimo Centro sono allocati ed operano la Cattedra UNESCO "Diritti umani, democrazia e pace" e il Centro Europeo d'eccellenza Jean Monnet;
- ha sottoscritto a Ginevra il 25 maggio 1999 un Memorandum di intesa con l'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite;
- collabora dal gennaio 2008 sulla base di apposite convenzioni con il Commissario per i diritti umani e la Direzione generale diritti umani e affari legali del Consiglio d'Europa per la realizzazione del progetto "Peer to Peer. Setting up an active network of independent non-judicial human rights structures in Council of Europe member States, which are not members of the European Union" Nel quadro di tale progetto il Centro ha organizzato 16 workshops internazionali a Padova, Budapest e San Pietroburgo sui meccanismi di protezione dei diritti umani rivolti ai Difensori civici dei paesi europei membri del Consiglio d'Europa che non sono membri dell'Unione Europea (in particolare, Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia & Herzegovina, Croazia, Georgia, Moldavia, Montenegro, Federazione di Russia, Serbia, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Turchia, Ucraina). Obiettivi principali del progetto, che si inserisce all'interno di un programma congiunto della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa, sono quelli di creare una rete attiva di Istituzioni Nazionali dei Diritti Umani in Europa sulla base di linee-guida fornite dalle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa, favorire l'adeguamento di ordinamenti e apparati degli Stati alle norme e ai principi del Diritto internazionale dei diritti umani, creare strutture specializzate col compito primario di proteggere i diritti umani in via preventiva e con strumenti di tipo stragiudiziale, attrezzare i sistemi nazionali coinvolti nel progetto di una adeguata "infrastruttura diritti umani", articolata fundamentalmente in un organo collegiale, la Commissione Nazionale per i Diritti Umani, e in un organo monocratico, il Difensore Civico Nazionale.
- collabora dal gennaio 2010 sulla base di apposite convenzioni con la Direzione generale diritti umani e affari legali del Consiglio d'Europa per la realizzazione del progetto "Setting up an active network of national preventive mechanisms against torture" con l'obiettivo di rafforzare la prevenzione della tortura

- a livello nazionale in tutti gli stati membri del Consiglio d'Europa;
- ha svolto nel 2007, su incarico del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la ricerca sul tema della tutela non giurisdizionale dei diritti umani con particolare riferimento alla difesa civica. Il Rapporto finale contiene una ricostruzione del profilo storico della difesa civica in Italia; il censimento delle forme di esercizio dell'ufficio della difesa civica (forme convenzionali, consorzi di comuni, unioni di comuni); l'analisi della "giurisprudenza" della difesa civica regionale con riferimento ad una casistica campione relativa ai seguenti ambiti: diritto allo studio, sanità e sociale, ambiente, accesso agli atti; la "mappatura" degli statuti dei Comuni con più di 5.000 abitanti e delle Province italiane, nonché degli statuti e delle leggi delle Regioni e delle Province Autonome che dispongono per l'istituzione del Difensore civico e del Tutore Pubblico dei Minori, nonché di censire gli uffici del Difensore civico dei Comuni con più di 5.000 abitanti, delle Province e delle Regioni; un data-base dei Difensori civici comunali, provinciali e regionali e dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza;
  - gestisce il data-base dei Difensori civici comunali, provinciali e regionali con l'intento di fornire ai titolari dell'Ufficio uno strumento utile di "dialogo" ai fini di una efficace condivisione delle informazioni relative alla legislazione regionale e nazionale, al diritto comunitario, al diritto internazionale, alla "giurisprudenza", alle "migliori prassi" della difesa civica;
  - collabora sulla base di apposite convenzioni con il Difensore civico della Regione del Veneto per la diffusione di una corretta conoscenza di questo istituto di tutela e del suo agire nella pubblica amministrazione, nella società civile, nelle agenzie educative;
  - collabora a partire dal 2002 sulla base di apposite convenzioni con l'Ufficio del Pubblico Tutore della Regione del Veneto per la realizzazione di attività informative, formative e di ricerca in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e di promozione di una relativa cultura fondata sui diritti umani internazionalmente riconosciuti (Convenzione Onu sui diritti del fanciullo 1989 e Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo 1996);

**Considerato che il Coordinamento nazionale dei Difensori civici:**

- pone fra le sue finalità, come sancito dalla Dichiarazione d'intenti parte integrante dell'Atto Costitutivo dell'allora Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali nel 1998, come integrato nel 2009 quelle di:

- promuovere e consolidare l'istituto del Difensore civico e l'attività della Difesa Civica in Italia per garantire la tutela non giurisdizionale, in primo luogo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, diffusa in tutto il territorio nazionale ed estesa a qualunque persona fisica o giuridica indipendentemente dalla sua nazionalità;
  - operare per favorire l'accoglimento e l'attuazione effettiva delle disposizioni e degli orientamenti internazionali relativi alla tutela dei diritti fondamentali della persona. A tal fine la Conferenza può attivare gli opportuni collegamenti con gli organi delle Nazioni Unite che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani e con il Consiglio d'Europa, in particolare con la Corte europea dei diritti umani, con il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e con il Congresso Europeo dei Poteri Locali e Regionali d'Europa;
  - promuovere gli opportuni raccordi con il Médiateur Europeo e con gli altri organismi che ricevono petizioni in materia di tutela dei diritti presso il Parlamento Europeo, nonché con il Difensore civico nazionale, se e quando costituito;
- è stato riconosciuto dalla Risoluzione del Congresso delle Regioni approvata il 5 giugno 2002 "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini" come "interlocutore propulsivo nei processi di sviluppo e consolidamento della difesa civica in ambito nazionale e a sostenerne le iniziative tese sia ad integrare la difesa civica italiana nel contesto della difesa civica europea, sia a stabilire efficaci relazioni e ufficiale rappresentanza nei confronti degli organismi internazionali di difesa civica" ;
  - si è proposto con il processo iniziato attraverso gli "Stati Generali della Difesa civica" di divenire organismo rappresentativo della difesa civica anche a livello locale;
  - valuta come fondamentale approfondire lo studio e la riflessione sulla figura del Difensore civico avendo come riferimento i documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, dell'Unione Europea e di altre Organizzazioni Internazionali e favorire lo sviluppo del confronto con i Difensori civici di altri paesi attraverso sia l'organizzazione di seminari sia il raccordo delle Associazioni internazionali di Difensori civici;
  - ritiene importante poter contribuire ad iniziative di cooperazione internazionale tese a rafforzare e ad istituire il Difensore civico in altre realtà;
  - considera necessaria la formazione permanente sulle tematiche della tutela dei diritti fondamentali da parte dei Difensori civici e dei funzionari degli uffici del Difensore civico.

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,

## CONCORDANO QUANTO SEGUE

### **Articolo 1**

#### **Oggetto**

Il Coordinamento nazionale dei Difensori civici 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 Comitato Tecnico Scientifico.

### **Articolo 2**

#### **Settori di collaborazione**

Le Parti concordano di collaborare nella realizzazione di una serie di attività, tra le altre:

- condurre rilevazioni e studi specificamente portanti sulle istituzioni di garanzia per i diritti umani, la difesa civica e il garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- promuovere e diffondere una cultura della difesa civica, della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di tutela dei diritti umani in generale secondo i principi e parametri delle pertinenti istituzioni internazionali (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, Unione Europea, OSCE) attraverso attività di informazione, sensibilizzazione e formazione;
- fornire materiale scientifico al dibattito sulla istituzione del Difensore civico nazionale, del Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza e della Commissione nazionale per i diritti umani;
- fornire sostegno scientifico a istituzioni operanti nell'ambito della tutela dei diritti umani, di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di competenza della difesa civica a livello locale, regionale, nazionale e internazionale;
- sviluppare forme appropriate di collaborazione con istituzioni internazionali operanti nell'ambito di pertinenza della difesa civica, della tutela e promozione dei diritti dei minori di età e dei diritti umani in generale, 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;
- in particolare collaborare con: l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (European Ombudsman Institute - E.O.I.), l'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (International Ombudsman Institute - I.O.I.), Associazione degli Ombudsman

del Mediterraneo (AOM), la Rete europea degli ombudsmen per i fanciulli (European Network of Ombudspersons for Children – ENOC);

- collaborare con università e istituzioni scientifiche che perseguono finalità di ricerca nello specifico settore della difesa civica e della protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- diffondere i risultati della ricerca;
- 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 approfondimento.

### **Art. 3** **Comitato scientifico**

È istituito un Comitato scientifico co-presieduto dal Coordinatore nazionale dei Difensori civici e dal Direttore del Centro interdipartimentale e composto da professori universitari, difensori civici ed esperti, con il compito di fornire linee di indirizzo per le attività dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman.

Il Comitato scientifico è composto da un numero massimo di 12 membri compresi il Coordinatore nazionale dei Difensori civici e il Direttore del Centro interdipartimentale. Cinque membri sono indicati dal Coordinamento dei Difensori civici nazionali su proposta del Coordinatore; cinque membri sono indicati dal Comitato Tecnico Scientifico del Centro interdipartimentale su proposta del Direttore.

Il Comitato scientifico si riunisce almeno una volta l'anno.

### **Art. 4** **Accordi specifici**

Per la realizzazione delle attività previste dal presente Protocollo, il Centro interdipartimentale stipulerà, tenuto conto delle linee di indirizzo fornite dal Comitato scientifico, appositi accordi con Difensori civici, Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza, enti pubblici e privati.

### **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.

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.

*8.3.2 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,

**CONCORDANO QUANTO SEGUE**

**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.

## 8.4 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](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it) -

sito internet: [http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif\\_civico](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](mailto: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](mailto:difensorecivico@consiglio.provincia.tn.it) -

sito internet: [http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore\\_civico.it.asp](http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp)

### Difensore civico della Regione Abruzzo

#### Giuliano Grossi

Via Bazzano, 2

67100 - L'Aquila

0862/644802 fax 0862/23194

e-mail: [info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto: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](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)

sito internet:

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

altre sedi

Matera: tel. 0835/333713 fax 0835/334883

**Difensore civico della Regione Campania****Vincenzo Lucariello**

Centro Direzionale Isola F/8

80143 - Napoli

081/7783111 fax: 081/7783837

e-mail [difensore.civico@consiglio.regione.campania.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.campania.it) sito internet (non attivo al momento della stampa)

**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](mailto: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](mailto: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](mailto: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 Giuseppina Lazzaroni, 3

20124 - Milano

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

e-mail: [info@difensorecivico.lombardia.it](mailto:info@difensorecivico.lombardia.it)

sito 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.it](mailto:difensore.civico@regione.marche.it)

sito 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](mailto: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.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)

sito internet: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore>

**Difensore civico della Regione Valle d'Aosta****Flavio Curto**

Via Festaz, 52

11100 - Aosta

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

e-mail: [difensore.civico@consiglio.regione.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.vda.it)

sito internet: [http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore\\_civico/default\\_i.asp](http://www.consiglio.regione.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.it](mailto:dc.segreteria@consiglioveneto.it)

sito internet: <http://www.difensorecivico.veneto.it>

altre sedi:

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

## 8.5 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

### 8.5.1 Difensori civici locali della provincia di Arezzo

#### Comune di Arezzo

##### Michele Morelli

Via Cesalpino, 49

52100 Città Arezzo

0575/295692 (anche fax), n. verde 800234340, centralino Comune 0575/3770,

Urp: 0575/295692 (anche tel.); 0575/377777

e-mail: [difcivico@comune.arezzo.it](mailto:difcivico@comune.arezzo.it) -

<http://www.comune.arezzo.it/laretina/il-comune/organi-istituzionali/difensore-civico-comunale>

#### 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](mailto:difensorecivico@provincia.arezzo.it)

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

*Enti convenzionati o associati:*

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

### 8.5.2 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](mailto:difensore.civico@comune.fiesole.fi.it)

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

#### Comuni associati Circondario Empolese - Val d'Elsa

##### Luca Cecconi

Circondario Empolese - Val d'Elsa

Piazza della Vittoria, 54

50053 Empoli

centr. 0571/980311 fax: 0571/9803333

e-mail [difensorecivico@empolese-valdelsa.it](mailto:difensorecivico@empolese-valdelsa.it)

<http://difensorecivico.empolese-valdelsa.it>

*Enti convenzionati o associati:*

Comuni di Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Limite e Capraia, Montaione, Montelupo, Montespertoli, Vinci

#### **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](mailto:urp@comune.bagno-a-ripoli.fi.it) - [alessandra.catolfi@comune.bagno-a-ripoli.fi.it](mailto:alessandra.catolfi@comune.bagno-a-ripoli.fi.it)

[http://centroservizi.lineacomune.it/portal/page/portal/MULTIORTALE/BAGNOARI/TAB\\_5LETUEGUIDE?piref\\_tema=308&piref\\_sottotema=2482&piref\\_macrostruttura=affari%20generali&piref\\_servizio=difensore%20civico&piref\\_idservizio=%2Fkbm\\_root%2Fcomondir\\_comune\\_di\\_bagno\\_a\\_ripoli%2Fthematicgroup\\_organizzazioni\\_tematica%2Fthematicdir\\_identita%2Fsubthematicgroup\\_ricorsi%2Fservdir\\_difensore\\_civico%2Fservfiledir\\_1-Scheda\\_Servizio%2Fservfile\\_difensore\\_civico.html](http://centroservizi.lineacomune.it/portal/page/portal/MULTIORTALE/BAGNOARI/TAB_5LETUEGUIDE?piref_tema=308&piref_sottotema=2482&piref_macrostruttura=affari%20generali&piref_servizio=difensore%20civico&piref_idservizio=%2Fkbm_root%2Fcomondir_comune_di_bagno_a_ripoli%2Fthematicgroup_organizzazioni_tematica%2Fthematicdir_identita%2Fsubthematicgroup_ricorsi%2Fservdir_difensore_civico%2Fservfiledir_1-Scheda_Servizio%2Fservfile_difensore_civico.html)

*Enti convenzionati o associati*

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

#### **Comuni associati di Figline Valdarno, Incisa in Val D'Arno e Rignano sull'Arno**

##### **Vittorio Gasparrini**

Piazza IV Novembre, 3

50063 Figline Valdarno (FI)

dir. 055/9125255, centr. 055/91251 fax 055/953654

e-mail [difensorecivico@comune.figline-valdarno.fi.it](mailto:difensorecivico@comune.figline-valdarno.fi.it)

<http://www.comune.figline-valdarno.fi.it/Servizi/Difensore/home.htm>

*Enti convenzionati o associati*

Comuni di Figline Valdarno, Incisa Valdarno, Rignano Sull'Arno

### *8.5.3 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](mailto: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](mailto: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](mailto:e.gatti@cm-amiata.gr.it)

*Enti convenzionati o associati*

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

#### *8.5.4 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](mailto:difesacivica@comune.rosignano.livorno.it)

<http://www.comune.rosignano.livorno.it/site4/pages/home.php?idpadre=10514>

##### **Comuni associati di Livorno, Capraia Isola, Collesalveti**

**Gisella Seghettini**

Comune di Livorno

Piazza del Municipio, 1

57121 Livorno

dir. 0586/820116, centr. 0586/820111 fax: 0586/820444

e-mail [difensorecivico@comune.livorno.it](mailto:difensorecivico@comune.livorno.it)

<http://www.comune.livorno.it/livo/pages.php?id=53&lang=it>

*Enti convenzionati o associati*

Capraia Isola, Collesalveti, Livorno

#### *8.5.5 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](mailto:difensore.civico@comune.camaiore.lu.it)

<http://www.comune.camaiore.>

<http://www.comune.massarosa.lu.gov.it/Comune/DifCivico.html>

[/uffici/index.asp?IdUfficio=46](http://uffici/index.asp?IdUfficio=46)

**Comune di Lucca****Daniela Giacomelli**

Via del Moro, 17

55100 Lucca

URP: 0583/442444, 0583/442303 fax: URP: 0583/442440

e-mail: [difensorecivico@comune.lucca.it](mailto:difensorecivico@comune.lucca.it)<http://www.comune.lucca.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4944>**Comune di Massarosa****Laura Castagnetta**

Piazza Taddei, 1

55054 Massarosa (LU)

0584/979229 0584/979261

e-mail: [difensorecivico@comune.massarosa.lu.it](mailto: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](mailto:difensorecivico@comune.porcari.lu.it)[http://www.comune.porcari.lu.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=173&Itemid=108](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](mailto:difensorecivico@provincia.lucca.it)<http://www.provincia.lucca.it/difensorecivico/index.php>*8.5.6 Difensori civici locali della provincia di Massa e Carrara***Comune di Carrara****Alessandro Bononi**

Piazza 2 Giugno, 1

54033 Carrara (MS)

0585/641344 - 0585/641397 fax 0585/641275

e-mail [difensorecivico@comune.carrara.ms.it](mailto:difensorecivico@comune.carrara.ms.it)<http://www.comune.carrara.ms.it/Sezioni.aspx?ID=28>**Comune di Massa****Luigi Maneschi**

Via Porta Fabbrica, 1

54100 Massa

0585 490466 fax 0585 490377

e-mail [difensorecivico@comune.massa.ms.it](mailto:difensorecivico@comune.massa.ms.it)<http://www.comune.massa.ms.it/pagina/difensore-civico>

**Comune di Montignoso****Matteo Vagli**

Piazza Paolini, 3  
54038 Montignoso (MS)  
centr. 0585/82711 fax 0585/821197  
e-mail [difensore.civico@comune.montignoso.ms.it](mailto:difensore.civico@comune.montignoso.ms.it)  
<http://www.comune.montignoso.ms.it/comune/index.php?q=node/97>

**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](mailto: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](mailto:difensorecivico@provincia.ms.it)  
<http://portale.provincia.ms.it/page.asp?IDCategoria=2119&IDSezione=9598&IDOggetto=&Tipo=>

*8.5.7 Difensori civici locali della provincia di Pisa***Comune di Calcinaia****Michele Orsitto**

Piazza Indipendenza, 7  
56030 Calcinaia (PI)  
URP 0587/265407 - 409, centr. 0587/26541 fax 0587/265450  
e-mail: [urp@comune.calcinaia.pi.it](mailto:urp@comune.calcinaia.pi.it)  
<http://www.comune.calcinaia.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.it](mailto:difensorecivico@comune.pisa.it)  
[http://www.comune.pisa.it/doc/difensore\\_civico.htm](http://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.it](mailto:difensorecivico@comune.pontedera.pi.it)  
[http://www.comune.pontedera.pi.it/comune/istituzioni/difensore\\_civico](http://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](mailto:difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it)

<http://www.comunevecchiano.pi.it/index.php?pagina=struttura&id=82&mode=area>

**Comune di Vicopisano****Marco Testi**

Via Pretorio, 1

56010 Vicopisano

telefonodir. 050/796504, centr. 050/796511 fax 050/796540

difensorecivico@comune.vicopisano.pi.it

<http://www.comune.vicopisano.pi.it/comune/amministrazione/difensore.php>

**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](mailto: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](mailto:difensorecivico@provincia.pisa.it)

[http://www.provincia.pi.it/interno.php?given\\_alpha\\_id=28&lang=it](http://www.provincia.pi.it/interno.php?given_alpha_id=28&lang=it)

*8.5.8 Difensori civili della provincia di Prato***Provincia di Prato****Giancarlo Gentileschi**

Provincia di Prato

Via Ricasoli, 25

59100 Prato

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

e-mail [difensorecivico@provincia.prato.it](mailto: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

### *8.5.9 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](mailto:paola.monti@comune.montecatini-terme.pt.it)

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

[terme.pt.it/servizi/menu/dinamica.aspx?idArea=16293&idCat=16315&ID=28037](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](mailto: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](mailto:difensorecivico@provincia.pistoia.it)

<http://pistoia.difesacivica.it>

### *8.5.10 Difensori civici locali della provincia di Siena*

#### **Comune di Siena**

**Sandro Sicilia**

Piazza del Campo, 8

53100 Siena

URP 0577/292230 - 0577/292340, centr. 0577/292111 fax 0577/292409

e-mail [difciv@comune.siena.it](mailto:difciv@comune.siena.it)

<http://www.comune.siena.it/main.asp?id=9>

#### **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](mailto:difensore.civico@comune.castelnuovo-berardenga.si.it)

<http://www.comune.gaiole.si.it/contenuti/articoloilcomune/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 Gazzeti, 89

53030 Radicondoli

0577/790610 fax 0577/41023

e-mail [ragioneria@valdimerse.si.it](mailto:ragioneria@valdimerse.si.it) oppure [segreteria@valdimerse.si.it](mailto: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

