

DIFENSORE CIVICO TOSCANA

Sintesi Relazione anno 2005

Nel corso del 2005 si è fortemente accentuata la tendenza alla crescita della Difesa Civica in Toscana, già significativa nel precedente anno 2004. Il quadro di sintesi che segue ne dà dettagliatamente conto per ciascun settore d'intervento e per i vari altri aspetti dell'attività dell'ufficio.

E' perciò sufficiente limitarsi ora a qualche considerazione di ordine generale sviluppando anche tematiche già tracciate nella precedente relazione per il 2004.

Anzitutto va confermato che l'istituto dell'Ombudsman in Italia vive una fase di incertezza e di sostanziale debolezza. La mancanza di una legge quadro nazionale ne è la causa principale, soprattutto per due aspetti fondamentali:

1. l'assenza di un Difensore Civico nazionale – esistente, in forme diverse, in quasi tutti gli stati europei – come punto di riferimento e di coordinamento per l'insieme della difesa Civica;
2. la non obbligatorietà della tutela non giurisdizionale su tutto il territorio nazionale, con la conseguenza che una Regione, la Sicilia, non ha previsto l'istituzione del Difensore Civico regionale, altre Regioni lo hanno previsto, ma non lo hanno nominato (Umbria, Molise, Puglia, Calabria) e che i Difensori civici comunali, provinciali e delle Comunità Montane sono distribuiti casualmente e con larghi vuoti sul territorio nazionale.

Ad una proposta di legge quadro nazionale stanno lavorando, di concerto, la Conferenza permanente dei Difensori civici regionali ed un gruppo di Difensori civici locali coordinati da quello di Roma.

Non è qui il caso di illustrarne i vari principi, ma basterà menzionare, oltre alla istituzione del Difensore civico nazionale, la obbligatorietà della tutela non giurisdizionale sia per i Comuni con popolazione superiore ad una certa soglia (per es. 50.000 abitanti) sia mediante la previsione del meccanismo della sussidiarietà ossia della competenza, in caso di assenza del Difensore civico locale, del livello territoriale superiore, provinciale, regionale e nazionale.

I tempi per la suddetta proposta sono ormai maturi data l'imminenza, nel momento in cui scriviamo, della elezione del nuovo Parlamento della Repubblica.

Intanto in Toscana, come si è detto, la Difesa civica - pur nelle condizioni generali sopra indicate - sta avendo un forte sviluppo. Non è un caso, naturalmente, ma è la conseguenza di un impegno promozionale e di comunicazione, già strategicamente programmato nel 2004 ed intensificato nel corso del 2005.

Difesa civica della Regione e Difesa Civica nella Regione costituiscono un insieme la cui crescita è complessiva e costante in un quadro di reciproca collaborazione e di coordinamento. Le iniziative di promozione e comunicazione, le conferenze provinciali, la Carta della difesa civica locale seguita da un Regolamento tipo, la collaborazione con il Consiglio delle Autonomie locali, hanno prodotto risultati di cui si forniscono i dati dettagliati nel successivo quadro di sintesi. Basterà qui ricordare che la popolazione toscana coperta direttamente della Difesa Civica è circa il 70% del totale (ma il restante 30% fruisce di fatto, se non ancora di diritto, del principio di sussidiarietà); che le pratiche aperte complessivamente nel 2005, tra Difesa Civica regionale e Difesa Civica locale, ammontano a circa 5300 (quasi raddoppiando nell'ultimo biennio) senza contare le pratiche fuori competenza ed i contatti informali che pur concorrono ad un rapporto positivo con i cittadini. Ma oltre i numeri, si tratta di misurare l'efficacia dell'azione dell'istituto ed il grado di soddisfazione dei cittadini. Una "scheda esiti" per la Difesa Civica regionale fornisce risultati positivi per quasi l'80% dei casi. Una scheda analoga sarà applicata anche alla Difesa Civica locale in modo da avere un responso qualitativo sugli aspetti della tutela non giurisdizionale in Toscana, a dimostrazione del fatto che la via della mediazione e conciliazione nei confronti della Pubblica Amministrazione è una alternativa moderna ed efficace al contenzioso giurisdizionale; oltre ad essere una soluzione liberale e partecipativa nei rapporti tra cittadini e poteri pubblici.

La evoluzione in atto della Difesa civica in Toscana – ferma restando la necessità della legge quadro statale – richiede una nuova legge regionale che sostituisca quella vigente dell'ormai lontano 1994 e tenga conto delle nuove norme statutarie. Esiste già una bozza elaborata da un apposito gruppo tecnico e si auspica pertanto un sollecito esame da parte della competente commissione e poi del Consiglio regionale.

UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITA' SVOLTA NEL 2005

I dati relativi al 2005 mostrano un forte incremento dell'attività dell'ufficio, quantificabile in circa il 66% di istanze in più rispetto al 2004, anno che a sua volta aveva fatto registrare un aumento assai consistente (circa il 40% in più del 2003). Gran parte della crescita è dovuta, anche nel 2005, all'aumento delle istanze presentate dai cittadini danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati (n. 1014 nuove pratiche aperte nel 2005 e 1571 il numero complessivo di quelle in corso, a fronte delle 351 pratiche nuove del 2004).

Settori	pratiche 2003	pratiche 2004	pratiche 2005
Sanità legge 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	115	351	1.014
Tutte le altre pratiche	900	1.087	1.372
Totale	1.015	1.438	2.386

Al di là del dato straordinario rappresentato dal numero delle pratiche aperte per la gestione della L. 210/1992, del resto ben evidenziato nella tabella sopra riportata, cresce significativamente anche il numero delle pratiche aperte negli altri settori (oltre il 26% in più del 2004 passando da 1087 a 1372 nuove istanze) e questo dimostra che la campagna di promozione realizzata dall'ufficio anche nel 2005 ha avuto successo.

Riportiamo di seguito i dati complessivi relativi all'attività svolta, n. **2.386** pratiche in totale, suddivisa in undici macrosettori di intervento,

Nel settore "**Affari Istituzionali**" troviamo **80** pratiche. La maggior parte è costituita da pareri, suggerimenti, consigli che l'ufficio offre ai cittadini su svariate materie (ad esempio sulla corretta applicazione di sanzioni amministrative o sull'opportunità di intraprendere azioni legali) e che non implicano contatti diretti o richieste a soggetti della P.A. In qualche caso l'ufficio è intervenuto in controversie tra privati, sulle quali formalmente non ha competenza. Una parte di pratiche, sebbene contenuta (8), è stata aperta su richiesta di enti locali, quasi tutti Comuni, che chiedevano pareri su alcuni aspetti del bilancio consuntivo, sulle procedure elettorali, su casi di ineleggibilità e incompatibilità. Ci sono infine 24 pratiche aperte su richiesta dei difensori civici locali. Com'è noto, tra questi ultimi e l'ufficio regionale, si realizza un proficuo scambio di informazioni e di valutazioni, proprio nell'ottica di quella "rete" della difesa civica toscana, di cui abbiamo tante volte parlato.

Nel settore "**Attività produttive**" abbiamo ricevuto **16** istanze. Il maggior numero di queste riguarda la materia del commercio (n° 6): ci sono state segnalazioni sul problema della riserva di posti per handicappati e sui requisiti per ottenere l'autorizzazione; 4 pratiche riguardano il turismo ed in particolare vertono sui problemi delle guide turistiche ambientali; altre hanno ad oggetto i contributi in materia di agricoltura.

In materia di "**Controlli sostitutivi**" il numero delle pratiche è calato drasticamente (**2**), per effetto della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha fortemente ridimensionato gli ambiti di competenza del Difensore civico. Per un'indicazione dei più recenti orientamenti espressi in materia dal giudice amministrativo rinviamo al relativo paragrafo. Nel 2005 sono state presentate 2 richieste di attivazione dei controlli sostitutivi, una relativa ad un contributo per canoni di affitto ed una per una concessione edilizia.

In materia di "**Emigrazione/immigrazione**", l'attività dell'ufficio è rimasta pressoché inalterata rispetto al 2004. Sono state aperte **33** pratiche che affrontano vari temi: dal rilascio dei permessi di soggiorno al riconoscimento dei titoli di studio, dal rinnovo carta di soggiorno al rilascio del visto d'ingresso ed all'acquisto della cittadinanza.

Il settore "**Imposte e sanzioni amministrative**" (in totale **173 casi**) ricomprende sia le istanze in materia tributaria - statale, regionale e locale - che quelle relative a sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del codice della strada. Quest'ultime sono aumentate notevolmente rispetto al 2004 (n. 72 pratiche): un numero consistente è costituito dalle multe per eccesso di velocità. Le istanze relative ai tributi locali sono state 34 ed hanno riguardato in particolare ICI, COSAP, TOSAP e TARSU.; quelle relative ai tributi statali, anch'esse 34, si sono concentrate in prevalenza sull'IRPEF, sul canone RAI e sull'imposta di bollo; quelle relative ai tributi regionali sono state 18, per lo più riferite alla tassa automobilistica e qualcuna sui contributi richiesti dai consorzi di bonifica. Sono state ricevute anche alcune istanze in materia di condono fiscale e di classificazione catastale.

Nel settore dell' "**Istruzione**" sono state ricevute n° **47** istanze, con un significativo incremento rispetto alle 28 del 2005. La maggior parte delle segnalazioni (n° 18) sono dirette nei confronti delle scuole primarie e secondarie e riguardano i diritti degli alunni disabili, l'accesso ai documenti per la verifica dei giudizi degli esami, i trasferimenti da una scuola all'altra, il trasporto e la mensa scolastica. Interessanti anche numericamente (n° 14) le istanze relative al diritto allo studio universitario che, nello specifico, riguardano l'accesso ai corsi, le borse di studio, la concessione di contributi, le tasse universitarie. Sono state aperte anche alcune pratiche in tema di formazione professionale e di asili nido.

Nel settore "**Procedimento amministrativo e accesso agli atti**" sono state aperte complessivamente **75** pratiche, di cui 58 inerenti il diritto di accesso (in 33 casi è stato richiesto il riesame alla Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 25 della Legge n° 241/90 così come modificata dalla L. n° 15/2005), 6 sulla mancata conclusione del procedimento nei termini di legge o regolamento, 4 sui problemi di tutela dei dati personali (cd. privacy), 4 sulla motivazione dell'atto e una sull'autocertificazione. Ricordiamo inoltre che nel 2005 l'ufficio, nell'ambito della collaborazione ad una ricerca condotta dall'università di Firenze, ha provveduto, nel corso della istruttoria delle pratiche di sua competenza anche alla rilevazione della presenza del Responsabile del procedimento. Di quest'ultima iniziativa si parlerà in modo più approfondito nel paragrafo dedicato alle "Collaborazioni".

Nel 2005 si è registrato un incremento eccezionale del numero delle pratiche aperte nel settore della "**Sanità**", (complessivamente sono state **1216**) che riguardano in gran parte (n. 1014) l'assistenza ai cittadini danneggiati da trasfusioni, vaccini ed emoderivati. Questo risultato è stato possibile grazie alla convenzione stipulata con le associazioni Comitato Famiglie Talassemici, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati e la Fondazione Futuro Senza Talassemia, che hanno messo a disposizione dell'ufficio tutta l'esperienza e fornito tutta l'assistenza necessaria per fronteggiare una così straordinaria mole di lavoro. L'ufficio del Difensore civico regionale della Toscana, oggi più che in passato, specie dopo le iniziative a livello parlamentare per ottenere la modifica della legge n° 210/92 e l'estensione dei relativi benefici anche al personale medico e paramedico danneggiato (per aver prestato assistenza a pazienti con infezioni in corso), rappresenta l'unico punto di riferimento per i difensori civici locali e regionali, per tante associazioni (in 210 hanno contattato l'ufficio), di malati, di tutela, di consumatori, per le organizzazioni sindacali e gli stessi collegi e ordini delle professioni sanitarie. Un numero di pratiche molto consistente (113) riguarda i casi di responsabilità professionale

medica, per istruire i quali l'ufficio si avvale di una convenzione con il Dipartimento di medicina legale dell'Università di Firenze. In alcuni casi (36 pratiche) gli utenti ci chiedono di verificare la corretta organizzazione dei servizi sanitari (es, liste di attesa, modalità di prenotazione di prestazioni sanitarie, controllo dei servizi gestiti in accreditamento, ecc.); altre segnalazioni (11 pratiche) vertono sui percorsi assistenziali (malattie rare, percorso assistenziale cure odontoiatriche, salute mentale, ecc.), altre ancora (15 pratiche) riguardano l'assistenza farmaceutica, protesica e ausili, e varie problematiche etiche.

Le pratiche trattate dal Difensore civico nel settore dei "**Pubblici servizi**" sono state **201** con un incremento di circa il 43% rispetto alle 141 del 2004. Si tratta di un settore in forte espansione, che ricomprende tutte le segnalazioni dei cittadini relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici (52), dei servizi telefonici (48), dei trasporti (43), dell'energia elettrica (22), del gas (13) e dei servizi postali (7). A queste si aggiungono poche istanze (12) su pubblici servizi gestiti direttamente dai Comuni. Come già evidenziato nella relazione 2004 il Difensore civico interviene a tutela dei numerosi utenti dei servizi pubblici "esternalizzati" suggerendo all'Ente gestore e agli organismi che hanno la titolarità del controllo e della vigilanza, l'introduzione di meccanismi correttivi a garanzia della qualità e della correttezza delle prestazioni (es. tempi certi e ridotti rispetto alla prassi attuale di comunicazione del rilevamento di grossi consumi di acqua che indicano chiaramente perdite occulte) e nei casi più gravi, sollecitando forme di rimborso nei confronti degli utenti (es. Bonus per i ritardi ferroviari).

Nel settore "**Sociale, Lavoro e Previdenza**" sono state aperte complessivamente **285** pratiche; 113 riguardano l'assistenza sociale: fra queste le più significative affrontano i problemi legati al riconoscimento dell'invalidità civile, i diritti degli handicappati, l'eliminazione delle barriere architettoniche, l'assistenza domiciliare, l'assegnazione di alloggi e la concessione di contributi per i canoni di locazione, il pagamento delle rette e la disponibilità di posti all'interno delle Residenze Sanitarie Assistite. 117 pratiche riguardano il pubblico impiego (solo 2 istanze sono relative all'impiego privato): gli argomenti più trattati sono quelli inerenti all'aspettativa, ai pubblici concorsi ed alle selezioni interne, all'indennità di amministrazione, agli infortuni sul lavoro, ai trasferimenti, alla mobilità interna ed al *mobbing*. 53 istanze, infine, hanno interessato la previdenza: abbiano ricevuto segnalazioni sulle pensioni di anzianità e su quelle degli ex combattenti, sull'erronea o mancata corresponsione degli arretrati, sul trattamento di fine rapporto, su riscatti e sulla possibilità di ricongiunzione dei vari periodi lavorativi a fini pensionistici.

Un notevole numero di pratiche (**258**) ha investito anche il settore del "**Governo del territorio**". Di queste oltre la metà (140) riguardano l'urbanistica; diversi sono gli aspetti trattati: dai casi di abuso e condono edilizio alle concessioni demaniali, dagli espropri agli oneri di urbanizzazione, dagli atti di pianificazione ai temi legati alla viabilità (strade vicinali, parcheggi, passi carrabili) e alla vigilanza urbanistica ed edilizia. Abbiamo inoltre 74 istanze in materia ambientale, che investono svariati problemi (consorzi di bonifica, igiene pubblica, immissione moleste, inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico, ecc.). Infine 36 pratiche toccano problematiche attinenti all'edilizia pubblica e privata (assegnazione, cessione in proprietà e manutenzione alloggi ERP, contributi regionali, cooperative, ecc..)

Una riflessione a parte merita il dato relativo alle "**Istanze aperte d'ufficio**": si tratta di quelle pratiche (nel 2005 ne sono state aperte **25**), che non nascono da una segnalazione formale dei cittadini, ma da conoscenze acquisite direttamente o comunque diversamente (attraverso i mass-media) dal Difensore civico regionale. Queste iniziative "d'ufficio", affrontando disfunzioni di carattere generale e investendo di norma ampie fasce di cittadini, rappresentano una parte estremamente importante dell'attività del Difensore civico, che attraverso questa facoltà, riesce a rendere un servizio molto più ampio di quanto non evidenzino i numeri.