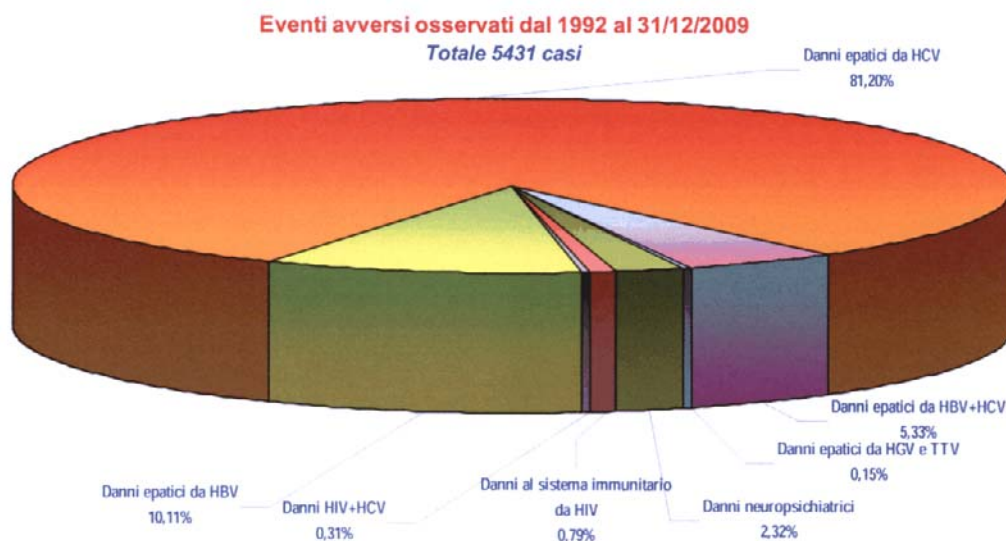


Istanze aperte per causa del danno dal 1992 al 31.12.2009: totale 5431	
Causa del danno	n. Istanze
Danni da vaccinazioni	128
Danni da contagio coniuge	112
Danni da contagio madre in gravidanza	38
Danni da trasfusioni sangue e suoi derivati	4412
Danni causati a operatori sanitari	743
Totale	5431

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



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

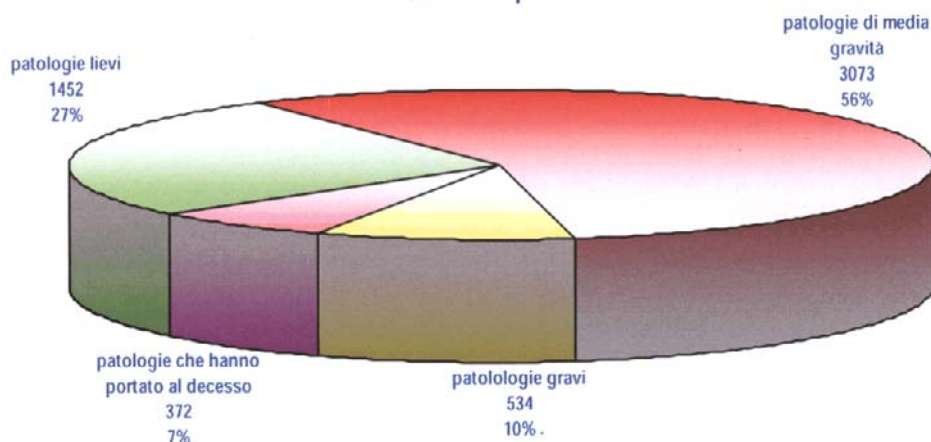
Fattispecie esaminate nei 722 ricorsi amministrativi predisposti dall'ufficio dal 1992 al 31.12.2009	
"assenza di alterazioni bioumorali in atto"	218
"domanda non presentata nei termini di legge"	347
"non esiste nesso causale fra l'infezione e l'infermità", spesso per "mancanza di documentazione comprovante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

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

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

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

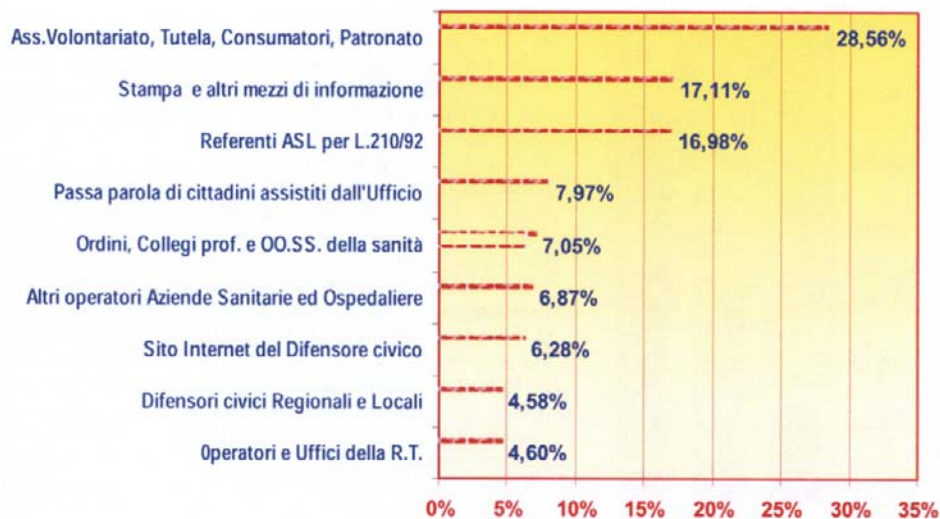
Totale 5431 pratiche



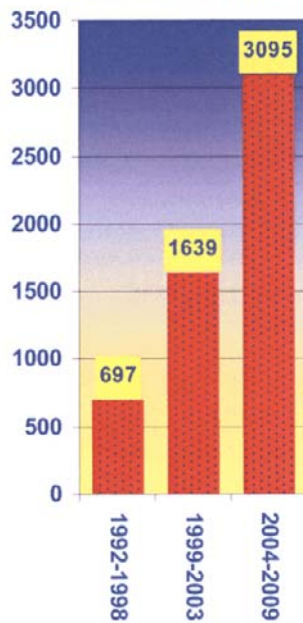
comunicazione via internet hanno contribuito a diffondere la possibilità di avvalersi dell'assistenza del Difensore civico.

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

totale 5431 pratiche



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



I dati degli ultimi anni

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

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

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

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

riduzione

e
messe in
della
Regioni.

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

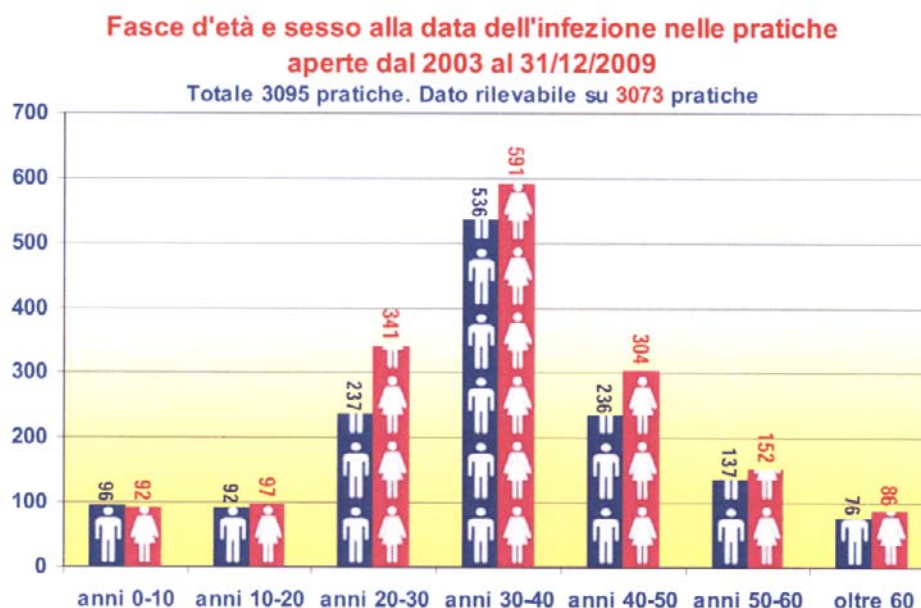
dovuta alle
disposizioni sulla
sicurezza del sangue
controllo dei donatori
essere dal Ministero
Salute e dalle

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

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

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

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



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

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

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

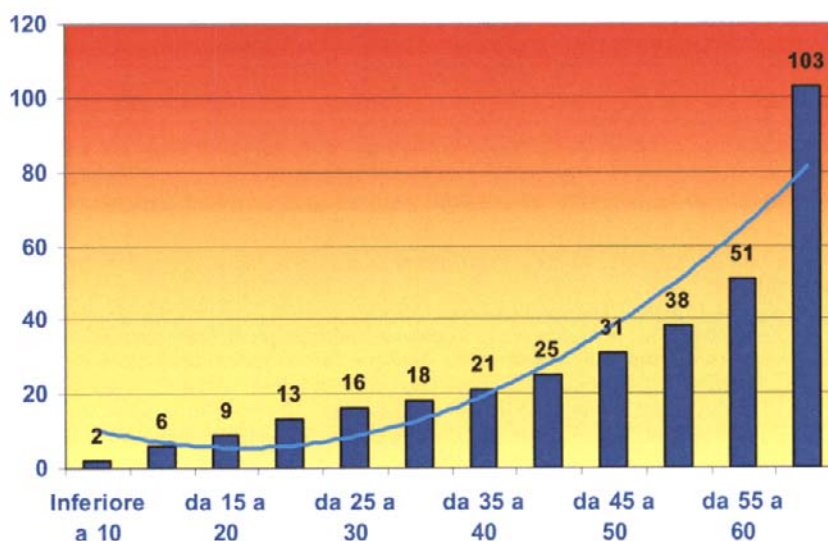
2. Per gli operatori sanitari il momento infettante è stato individuato nella data degli incidenti subito denunciati All'INAIL; in assenza di questo elemento è stata presa in considerazione la prima positività dell'epatite B, le alterazioni degli esami ematochimici e strumentali riferiti all'organo epatico,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

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

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

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

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



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

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

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

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

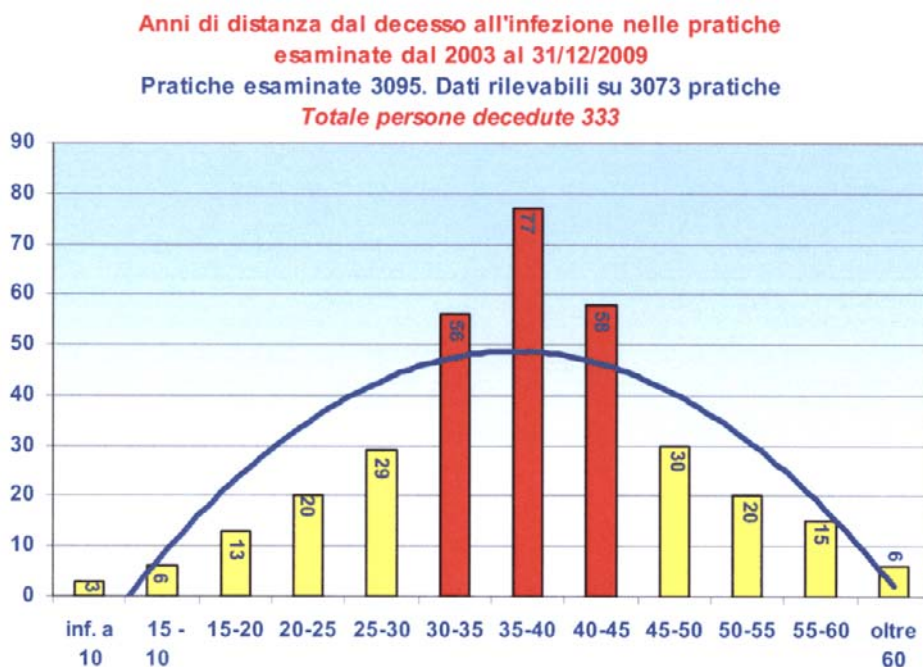


TABELLE
DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA

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

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

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

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

Risoluzione della Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana

14 dicembre 2009

La Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

invita

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

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

Carta della Difesa Civica locale Toscana

(Proposta dell'Ufficio del Difensore Civico della Toscana)

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

2. I principi internazionali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo Statuto e la Legge Regionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. L'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali

Il riconoscimento a livello statutario di un sistema integrato di difesa civica, auspicato anche nella Risoluzione del 5 giugno del 2002 approvata dal Congresso delle Regioni, risponde all'esigenza di definire, nel rispetto dell'autonomia locale, un sistema generalizzato di difesa civica a "rete", improntato ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello l'azione di tutela fruibile dalla generalità dei soggetti nei confronti di atti o comportamenti della pubblica amministrazione.

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

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

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

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

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

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

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

4. La rete della difesa civica in Toscana

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

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

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

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

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

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

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

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

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