

Difensore Civico

dei Comuni di Figline Valdarno, Incisa in Val d'Arno, Rignano sull'Arno



**RELAZIONE AI CONSIGLI COMUNALI DI FIGLINE
VALDARNO, INCISA IN VAL D'ARNO E RIGNANO
SULL'ARNO SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE
CIVICO COMPRENSORIALE NEL 2003**

Premessa

Signori Sindaci, Signori Presidenti dei Consigli Comunali, Signori Consiglieri Comunali, Signori Assessori ai sensi della Convenzione comprensoriale per la difesa civica fra i Comuni di Figline Valdarno, Incisa In Val D'Arno e Rignano Sull'Arno, che prevede che il Difensore civico relazioni ai Consigli Comunali sull'attività svolta nell'anno precedente entro il 28 febbraio di ogni anno, presento la mia seconda relazione. Si tratta della prima relazione nella quale si dà conto di un anno completo di attività, dal momento che la relazione precedente era relativa solo agli ultimi cinque mesi, poiché la Convenzione è stata stipulata nell'ottobre 2002 ed ha una durata di due anni nella sua prima applicazione.

Il primo anno di attività ha visto un significativo aumento delle pratiche, ma è necessario ancora proseguire nell'attività di promozione della figura del Difensore civico. La riforma del Titolo V della Costituzione, ed il conseguente rinnovamento degli Statuti Regionali e degli Enti Locali, dovrà investire anche la figura del Difensore civico.

In questa mia premessa voglio ricordare che dal 1 febbraio 2004 il Dr. Giorgio Morales è succeduto al Dr. Romano Fantappié come Difensore civico della Regione Toscana. Nel porgere al Dr. Giorgio Morales i più sentiti rallegramenti ed auguri di buon lavoro, ringrazio il Dr. Romano Fantappié per la collaborazione e l'amicizia dimostrata in questi anni.

Un ringraziamento non formale ai Consigli Comunali per l'attenzione dimostrata alla mia precedente Relazione, che è stata discussa in un costruttivo dibattito in tutti e tre i Consigli Comunali dei Comuni Convenzionati. Voglio ringraziare in questa sede anche i Sindaci dei tre Comuni, gli Assessori, i tre Direttori generali e tutti i Funzionari e i dipendenti dei Comuni, per l'attenzione e la sensibilità verso le istanze del Difensore civico.

*Il Difensore civico dei Comuni di Figline Valdarno, Incisa In Val D'Arno e Rignano Sull'Arno
Dr. Vittorio Gasparrini*

Indice

1	INTRODUZIONE	1
2	DOTAZIONE FUNZIONALE DEL DIFENSORE CIVICO	5
3	ATTIVITÀ ISTITUZIONALE	6
4	LA CASISTICA	7
4.1	PRATICHE TRATTATE A FIGLINE	14
4.2	PRATICHE TRATTATE AD INCISA.....	19
4.3	PRATICHE TRATTATE A RIGNANO.....	23
4.4	LE PROBLEMATICHE GENERALI RELATIVE ALLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	25
5	CONCLUSIONI	26
6	APPENDICE	27
6.1	RISOLUZIONE DI CASTIGLIONCELLO (ROSIGNANO MARITTIMO – LI) DEL 7 NOVEMBRE 2003 27	
6.2	INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO COMPENSORIALE AL CONVEGNO LE REGIONI PER UNA DIFESA CIVICA GENERALIZZATA E FORTE A TUTELA E GARANZIA DEI CITTADINI – MILANO 21 NOVEMBRE 2002	29

1 Introduzione

La presente relazione dà conto dell'attività svolta nel 2003 dal Difensore civico dei Comuni Associati di Figline Valdarno, Incisa In Val D'Arno e Rignano Sull'Arno. Dopo l'avvio sperimentale a partire dall'ottobre 2002, nel 2003 l'ufficio è entrato a pieno regime. Come ho già ricordato in premessa, la Convenzione comprensoriale prevede che il primo mandato del Difensore civico duri due anni e quindi scadrà il 17 ottobre del 2004; la Convenzione prevede altresì che – salvo espressa revoca da parte dei Consigli Comunali – il Difensore civico nominato prosegua nelle sue funzioni in regime di *prorogatio* per sei mesi dallo scadere della Convenzione. Nel corso del 2004 le Amministrazioni Comunali dei tre Comuni dovranno dunque valutare in che modo gestire il servizio di difesa civica nel prossimo futuro.

Come vedremo nei paragrafi dedicati alla casistica, il numero delle pratiche trattate nel 2003 è significativamente cresciuto, ma – pur essendo in linea con la media delle istanze ricevute dai Difensori civici di realtà comunali più significative – è necessario che la figura del Difensore civico sia maggiormente nota ai cittadini. In questo senso a Figline è stata pubblicata una pagina dedicata al Difensore civico nel giornalino del Comune inviato alle famiglie nel corso del 2003 ed è stato finalmente redatto un volantino ove si illustrano i compiti e le competenze del Difensore civico che sarà in distribuzione nei tre Comuni nei prossimi mesi.

Come sarà illustrato più avanti nel paragrafo dedicato all'esame della casistica il modello comprensoriale di difesa civica, che costituisce una soluzione innovativa adottata soprattutto in Toscana, Veneto e Lombardia, si è dimostrato utile ad affrontare le tematiche generali, soprattutto per quanto attiene le problematiche connesse alle concessionarie dei Pubblici Servizi, anche considerato che per quanto attiene l'erogazione del servizio idrico e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani si ha la stessa concessionaria in tutti e tre i Comuni e che la Polizia Municipale è gestita in modo comprensoriale. I cittadini hanno compreso il messaggio, più volte sottolineato, che si poteva scegliere una delle tre sedi di ricevimento del Difensore civico indipendentemente dal Comune interessato alla richiesta ed in tal senso hanno potuto approfittare della presenza del Difensore civico sul territorio nelle tre sedi di Figline, Incisa e Rignano. Va sottolineato che, laddove abbiamo situazioni di più Difensori civici locali competenti per diversi Enti Locali, stanno nascendo problematiche di coordinamento sul territorio fra i vari Difensori civici locali proprio per quanto attiene i servizi erogati in modo comprensoriale o affidati in concessione.

Prima di passare al resoconto dell'attività nel 2003 è importante ricordare che la riflessione sulle nuove competenze delle Regioni e degli Enti Locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione investe anche la difesa civica. In questo senso il gruppo di lavoro del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni italiane, istituito a seguito della decisione del Congresso delle Regioni del giugno 2002¹ ha prodotto un

¹ La documentazione di riferimento è stata pubblicata nella Relazione del Difensore civico Regionale 2001 e 2002 ed è disponibile su Internet all'indirizzo www.consiglio.regione.toscana.it/difensore . La Relazione 2002 del Difensore civico

documento di riferimento ed una proposta di articolato per la disciplina della figura del Difensore civico nei nuovi Statuti delle Regioni ed una proposta di principi condivisi per la nuova legislazione regionale in materia di Difensore civico. Anche a livello di Statuti Comunali sarà necessario riflettere in tal senso. Per quanto attiene i Comuni di Figline, Incisa e Rignano, la Convenzione Comprensoriale sul Servizio di difesa civica associato attualmente vigente contiene principi importanti sull'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico e sulle sue competenze² che, come ho avuto modo di sottolineare nella mia precedente Relazione e nel corso della discussione consiliare che ne è seguita nei tre Comuni, è stata oggetto di positivo riconoscimento anche a livello internazionale; tuttavia, se guardiamo alla panoramica italiana e della Toscana, la figura del Difensore civico è disciplinata in modo difforme nei vari Enti Locali. La disciplina della materia a livello normativo nazionale è estremamente vaga (l'unico riferimento al Difensore civico nell'art 13 del D. Lgs. 267/2000³ si limita a prevedere che gli Enti Locali possano istituire il Difensore civico); la materia è stata perciò disciplinata nella maniera più varia, sia per quanto attiene le competenze del Difensore civico che per i requisiti per l'accesso alla carica, le modalità d'elezione, l'indennità. Spesso addirittura gli stessi statuti degli Enti Locali sono vaghi e generici e rimandano ai regolamenti tutta la disciplina della materia.

Se nel quadro della riforma della disciplina degli Enti Locali alla luce della riforma del titolo V, si potrà riflettere anche sulla tematica del Difensore civico, questo non esclude che la materia possa essere oggetto di riflessione anche nell'ambito di ANCI e di UPI. In tal senso c'è da sottolineare come, nel gruppo di lavoro che ha redatto le proposte per gli Statuti Regionali erano presenti anche i rappresentanti delle due Associazioni e – per quanto attiene la Toscana – c'è da ricordare la positiva attenzione che l'ANCI Regionale sta dedicando alla materia della difesa civica, dopo aver promosso, come vedremo al paragrafo successivo, insieme alla Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana e al Difensore civico Regionale il Convegno di Castiglioncello (Rosignano Marittimo – LI) nel novembre scorso, aderendo alla risoluzione finale adottata al termine dei lavori e riportata in appendice della presente relazione.

della Regione Toscana, così come il sito Internet sopra richiamato riportano anche la proposta del Gruppo di Lavoro dei rappresentanti del Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome e della Conferenza delle Regioni per quanto attiene la disciplina statutaria del Difensore civico e i principi in materia di legislazione regionale del Difensore civico approvato dal Gruppo di Lavoro. Del gruppo di lavoro faceva parte anche il Difensore civico della Regione Toscana, che ha riportato nella Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana lo sviluppo del dibattito all'interno del gruppo di lavoro stesso ed i risultati raggiunti. Come sarà sottolineato più avanti, le proposte riconoscono fra l'altro alle Regioni un ruolo di promozione, in raccordo con le rappresentanze degli Enti locali, della difesa civica anche a livello locale e nel gruppo di lavoro erano presenti anche rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI.

² Si pensi che alcuni regolamenti e statuti comunali escludono la competenza del Difensore civico nei confronti delle Concessionarie di servizi pubblici, disposizione assurda visto l'impatto che le problematiche con tali soggetti hanno nei confronti della cittadinanza.

³ Si riporta per comodità il testo dell'art. 13 del D. Lgs. 267/2000, che riprende il precedente art. 8 L. 142/1990:

Articolo 13
Difensore civico

1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.
2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.
3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'articolo 127.

A livello regionale infine si ricorda che, il 1 febbraio 2004, al Difensore civico Dr. Romano Fantappié (scaduto a luglio 2003 e non più rinnovabile oltre due mandati ai sensi della L.R. 4/94) è succeduto il Dr. Giorgio Morales. Ho già espresso nella premessa di questa Relazione il mio saluto ed i miei ringraziamenti al Dr. Romano Fantappié ed i miei auguri di buon lavoro al suo successore Dr. Giorgio Morales. Torno a sottolineare, come farò più avanti nella parte dedicata alla casistica, i proficui rapporti di collaborazione fra il Difensore civico Regionale e il Difensore civico comprensoriale, anche in questo primo mese di attività dell'Ufficio con il nuovo Difensore civico Regionale, nelle pratiche che investono diversi livelli di competenza, grazie anche alla collaborazione dei funzionari del Difensore civico Regionale. Va anche ricordato, come illustrerò più ampiamente nel successivo paragrafo dedicato ai rapporti istituzionali, che la Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, nel corso del 2003 si è organizzata anche attraverso gruppi di lavoro per affrontare le tematiche comuni relative alla difesa civica e per confrontarsi sui risvolti pratici dei vari settori di competenza del Difensore civico locale⁴.

Va da sé che un proficuo dibattito sulla difesa civica anche locale ed il ruolo del Difensore civico, pur dovendo tener conto della peculiarità e delle esigenze della realtà italiana, non può prescindere dai principi contenuti nei documenti Internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa⁵, dei quali ho già diffusamente parlato nella mia precedente Relazione e che – torno a sottolineare – sono richiamati dalla Convenzione Comprensoriale sul Servizio di difesa civica dei Comuni di Figline Valdarno, Incisa In Val D'Arno e Rignano Sull'Arno.

Nel terminare questo quadro introduttivo va ricordato che a livello internazionale assistiamo all'ingresso di nuovi Stati nell'Unione Europea. In conformità con le sopra richiamate disposizioni del Consiglio D'Europa e con gli stessi parametri imposti dall'Unione come condizione per la loro ammissione, tutti questi Stati hanno un proprio Difensore civico nazionale⁶ ed in questo contesto daremo conto nel paragrafo successivo dell'azione che il Mediatore Europeo (il Difensore civico dell'Unione Europea) va conducendo nel coordinamento della rete Europea dei Difensori civici nazionali, regionali (presenti solo in alcuni stati dell'Unione in particolare in Italia, anche se non in tutte le Regioni, in Spagna, in Austria, in Belgio ed in alcuni Stati della Germania) e locali (presenti, a livello di Unione Europea, in Italia, in alcune Regioni della Spagna, in alcune città dell'Olanda).

⁴ In questo contesto è opportuno ricordare che l'esperienza concreta del Difensore civico regionale è preziosa, sia perché svolge anche compiti di Difensore civico locale in forza di convenzioni con alcuni Enti Locali della Provincia di Firenze – attraverso le Convenzioni in atto con la Provincia di Firenze, con la Comunità Montana ed i Comuni del Mugello e della Comunità Montana ed i Comuni della Montagna Fiorentina – sia perché – di fatto – interviene in assenza del Difensore civico locale in quei Comuni ove questi non è stato nominato.

⁵ L'elenco aggiornato dei documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa è disponibile sul sito Internet del Difensore Civico, agli indirizzi Internet dei tre Comuni Convenzionati.

⁶ E, come ho più volte ricordato in altre sedi ciò rende ancora più paradossale che l'Italia, uno degli Stati fondatori dell'Unione sia oggi priva non solo di un Difensore civico nazionale, ma anche di un sistema completo di difesa civica a livello regionale e locale. In questo contesto l'attenzione che le cd. "nuove democrazie" dell'ex Europa dell'Est stanno dedicando alla figura del Difensore civico ed anche l'autorevolezza della quale questa figura gode in questi paesi dovrebbero far riflettere i paesi di lunga tradizione democratica come il nostro.

Anche a livello di Consiglio D'Europa, il Commissario per i diritti umani del Consiglio D'Europa, Alvaro Gil – Robles, già *Defensor del Pueblo Spagnolo*, sta riflettendo sulle modalità di coordinamento fra i Difensori civici, anche con riferimento al raccordo fra i vari livelli di difesa civica all'interno degli Stati membri del Consiglio D'Europa⁷. Come vedremo al paragrafo successivo il Commissario per i Diritti Umani ha avuto un confronto sulla tematica con i Difensori civici nazionali e quelli regionali. Non va dimenticato che il Consiglio D'Europa, tramite il Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa è l'unica organizzazione internazionale che ha dedicato la propria attenzione anche alla figura del Difensore civico locale e regionale nelle proprie Raccomandazioni e Risoluzioni⁸, richiamate dalla Convenzione Comprensoriale dei Comuni di Figline, Incisa e Rignano.

Per concludere la panoramica internazionale, l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), del quale faccio parte come membro istituzionale quale Difensore civico comprensoriale dei Comuni di Figline, Incisa e Rignano, ha presentato una Carta per l'effettività dell'Ombudsman, della quale ho peraltro curato la traduzione in Italiano, che contiene importanti principi in materia di difesa civica e che sarà discussa nel prossimo Congresso di Budapest del maggio 2004.

Terminando la parte introduttiva della presente relazione il 2004 sarà un anno importante per quanto attiene i possibili sviluppi del dibattito sulla difesa civica a livello internazionale ed europeo e per le Regioni e gli Enti Locali in Italia. A livello dei tre Comuni consorziati si prospetta l'esigenza di valutare con che modalità garantire il servizio di difesa civica a partire dalla scadenza della Convenzione comprensoriale che, nel periodo della sperimentazione, ha dato positivi risultati sia in termini di risposta della cittadinanza che in termini di attenzione delle Amministrazioni alle proposte ed alle richieste del Difensore civico. Mi preme sottolineare che – a fronte di un generale lamento di disinteresse dei Consigli e delle Giunte per l'attività del Difensore civico che molti miei colleghi spesso avanzano in occasione di incontri nazionali e regionali – nei tre Comuni Convenzionati c'è attenzione ed interesse per l'attività del Difensore civico, testimoniata non solo dalla disponibilità dei Sindaci e delle Giunte ad ascoltare le problematiche emergenti dalle pratiche del Difensore civico, ma anche dalla circostanza che la Relazione 2003 è stata oggetto di attento e costruttivo dibattito in tutti e tre i Consigli Comunali dei Comuni Convenzionati.

Le azioni di comunicazione sul servizio di difesa civica comprensoriale intraprese in passato ed attualmente in corso hanno prodotto positivi risultati in termine di risposta della cittadinanza, sono comunque consapevoli

⁷ Non va dimenticato che del Consiglio D'Europa, oltre che gli stati membri dell'Unione Europea fanno parte anche tutti gli Stati dell'Europa dell'Est, compresa la Russia e l'Ucraina dove sono presenti Difensori civici a livello nazionale, ma anche locale e regionale ed anche Stati dell'ex-Jugoslavia, come la Bosnia Herzegovina, dove sono presenti il Difensore civico della Bosnia Erzegovina e quelli delle due Entità che compongono lo Stato a seguito degli Accordi di Dayton, della Federazione di Bosnia Erzegovina e della Repubblica Sepska.

⁸ Si tratta rispettivamente della Raccomandazione 61 (1999) e della Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa del 17 giugno 1999

che è necessario diffondere maggiormente la conoscenza del Difensore civico ed in tal senso mi rendo disponibile a studiare ulteriori forme di comunicazione istituzionale.

2 Dotazione funzionale del Difensore civico

Rispetto a questo punto, va sottolineato – come ho già avuto modo di comunicare ai Consigli Comunali – che dal marzo 2003 il Difensore civico dispone di un programma informatizzato per la gestione delle pratiche, che è lo stesso programma attualmente in uso presso il Difensore civico della Regione Toscana⁹. In tal senso in questa sede ringrazio la Dr.ssa Lorella Vichi della Direzione Generale del Consiglio Regionale per avermi consentito di utilizzare il programma da lei creato e per avermi fornito una versione del database da poter adattare alle esigenze dei tre Comuni. La gestione informatizzata delle pratiche rende più agevole la redazione di statistiche (è il motivo per cui la Relazione attuale è più ricca di statistiche) ed il monitoraggio dei tempi di risposta delle varie amministrazioni, oltre a consentirmi di avere sott'occhio lo stato della pratica quando un utente si reca da me in una sede diversa da quella di Figline, senza dovermi trasportare il cartaceo delle singole pratiche con i conseguenti rischi di smarrimento e problemi.

Non ci sono sostanziali novità rispetto a quanto già illustrato lo scorso anno per quanto attiene la dotazione funzionale e le sedi dell'Ufficio: per quanto attiene la dotazione informatica presto l'ufficio del Difensore civico sarà dotato anche di una stampante, nell'ottica non tanto di poter stampare le proprie lettere all'Amministrazione e documenti relativi, rispetto alla quale non comporta problemi insormontabili il farvi fronte con mezzi propri e con le dotazioni dell'URP quando mi trovo presso i Comuni, ma piuttosto di poter fornire in modo più tempestivo documenti agli utenti o redigere istanze scritte per loro conto, nell'ipotesi in cui questo si renda necessario, anche se tali eventualità non sono frequentissime vista l'informalità che caratterizza l'attività dell'Ufficio del Difensore civico.

Il Difensore civico riceve i cittadini nella sede di Figline il martedì pomeriggio ed il sabato mattina, nelle sedi di Incisa e Rignano rispettivamente il primo ed il terzo ed il secondo ed il quarto giovedì di ogni mese. La modalità di ricevimento dei cittadini il sabato mattina si è dimostrata particolarmente gradita alla cittadinanza, soprattutto per coloro che hanno impegni lavorativi nel corso degli altri giorni della settimana. Per dare continuità rispetto alla precedente gestione dell'Ufficio a Figline, nelle rare occasioni in cui impegni istituzionali non mi abbiano consentito di ricevere il sabato ho provveduto a rendermi disponibile in alternativa per il ricevimento del pubblico anche il martedì mattina.

Il Difensore civico si avvale già dell'URP per la programmazione dei propri appuntamenti a Figline e a Rignano, mentre ad Incisa utilizza per motivi logistici la Segreteria del Comune. Nell'ambito delle iniziative tese

⁹ L'Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana sta modificando il proprio programma informatizzato, visto il maggior numero di pratiche con interlocutori multipli (spesso una stessa questione investe la ASL, la Regione, l'ARPAT etc.) da gestire e l'esigenza di avere un protocollo informatizzato secondo le disposizioni di legge. Poiché il Difensore civico comprensoriale si avvale dei protocolli – già a norma di legge – dei tre Comuni e non gestisce pratiche ad interlocutore multiplo, il programma è perfettamente funzionale per il Difensore civico locale.

a diffondere la figura del Difensore civico e a renderlo più vicino ai cittadini sarà da valorizzare ed implementare, nel corso del 2004 il rapporto fra Difensore civico ed URP nella gestione dei reclami.

3 Attività Istituzionale

Come ho già accennato nell'introduzione, nel 2003 la Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana si è organizzata, come prevede l'Atto Costitutivo del 2003, in gruppi di lavoro per poter meglio approfondire le tematiche connesse con l'attività concreta del Difensore civico. Durante le periodiche riunioni della Conferenza organizzate dal Difensore civico Regionale infatti, la necessità di informare i Difensori civici degli sviluppi della materia in sede nazionale e di dover approfondire tematiche istituzionali di rilievo Europeo ed internazionale, che è estremamente importante in quella complessa ottica dei rapporti che abbiamo osservato nell'introduzione, lascia poco spazio al dibattito sugli aspetti concreti dell'attività del Difensore civico. Per questo motivo, la Conferenza si è organizzata in gruppi di lavoro coordinati dai funzionari del Difensore civico regionale e dalla Dirigente del Settore Studi e Ricerche in materia di difesa civica. In questo ambito sono responsabile, nella mia veste di funzionario dell'ufficio del Difensore civico regionale del gruppo di lavoro sull'attività del Difensore civico in sanità, mentre partecipo come Difensore civico ai gruppi di lavoro in materia di territorio e servizi pubblici e di autonomia ed indipendenza del Difensore civico. I gruppi di lavoro stanno producendo documenti che saranno approfonditi in sede di Conferenza Permanente e che saranno un utile strumento di confronto e di approfondimento per la rete dei Difensori civici della Toscana.

La Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana, insieme al Difensore civico della Regione Toscana, al Difensore civico di Rosignano Marittimo Avv. Maria Pia Lessi e all'ANCI Toscana ha organizzato il 7 novembre scorso un Convegno sul Difensore civico "Sussidiarietà e Difesa civica: la rete della difesa civica dopo la riforma del titolo V della Costituzione"; in quella sede ho coordinato il gruppo di lavoro dedicato al ruolo istituzionale del Difensore civico e alla sua autonomia ed indipendenza e la Conferenza ha prodotto un documento finale, pubblicato in appendice alla presente Relazione, poi fatto proprio con alcune modifiche (legate anche all'evoluzione del dibattito normativo su uno dei temi affrontati dalla risoluzione) dalla Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana.

A livello nazionale ho infine rappresentato il Difensore civico della Regione Toscana, anche nella sua veste di Segretario del Coordinamento dei Difensori civici regionali italiani e delle Province Autonome¹⁰, a Riccione il 27 settembre 2003 al Convegno "Acqua... bene universale", promosso dal collega Difensore civico di Riccione Dr. Pietro Cavallaro e dal Comune di Riccione, ove era presente come relatore anche la Prof.ssa Rita Levi Montalcini, dedicato a sensibilizzare gli studenti delle scuole medie superiori al tema. Gli atti del Convegno e la mia relazione sono stati pubblicati in un CD – ROM. Anche per quanto attiene il Convegno "Le Regioni per

¹⁰ Il Difensore civico della Regione Toscana è stato Segretario del Coordinamento dal 1999 al novembre 2004. L'incarico è attualmente ricoperto dal Difensore civico della Regione Autonoma Valle D'Aosta, Prof.ssa Maria Grazia Vacchina.

una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini” organizzato dal Difensore civico della Lombardia a Milano il 21 ottobre scorso del quale ho dato conto nella mia precedente Relazione, nel corso del 2003 sono stati pubblicati gli atti. Poiché in entrambe le pubblicazioni oltre al mio ruolo di funzionario del Difensore civico regionale figura anche il mio incarico istituzionale di Difensore civico dei Comuni di Figline Incisa e Rignano, ho ritenuto importante informarne i Consigli.

Nel corso del 2003 ho avuto infine occasione di conoscere il nuovo Mediatore Europeo, Prof. Nikiforus Diamanduros che ha incontrato i Difensori civici Regionali ed alcuni Difensori civici locali a Firenze il 13 giugno 2003.

Nell'ottobre del 2003 sono stato invitato, su delega del Difensore civico regionale, a partecipare ad un incontro informale con il Commissario dei Diritti Umani del Consiglio D'Europa, Alvaro Gil – Robles, insieme ad un ristretto numero di Difensori civici regionali delle Regioni d'Europa. L'incontro aveva come tema i rapporti della rete dei Difensori civici regionali e Nazionali Europei ed il Consiglio D'Europa e si è tenuto a Parigi, con spese a carico del Consiglio D'Europa il 3 ottobre scorso.

Per quanto attiene l'attività dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), ho partecipato in qualità di funzionario del Difensore civico regionale, che è membro del Consiglio Direttivo dell'EOI agli incontri del Consiglio Direttivo dell'EOI ad Innsbruck il 26 giugno 2003 e a Sarajevo il 27 ottobre 2003. Come ho accennato sopra nell'introduzione l'EOI sta mettendo a punto una proposta per una Carta dell'Effettività dell'Ombudsman della quale ho curato la traduzione in Italiano e rispetto alla quale abbiamo avanzato proposte di integrazione e di modifica, che saranno discusse dal Direttivo di Rotterdam l'8 marzo prossimo (al quale il Presidente dell'EOI mi ha invitato a partecipare) e alla prossima Conferenza dell'EOI che si terrà a Budapest nel maggio 2004.

A livello locale ho quest'anno partecipato a due incontri della Consulta per le Politiche sociali del Comune di Figline Valdarno e sono naturalmente disponibile a partecipare ad iniziative analoghe nei Comuni di Incisa e Rignano, anche al fine di poter meglio conoscere la realtà dell'associazionismo in materia sociale e culturale dei Comuni ove esercito il mio mandato.

4 La casistica

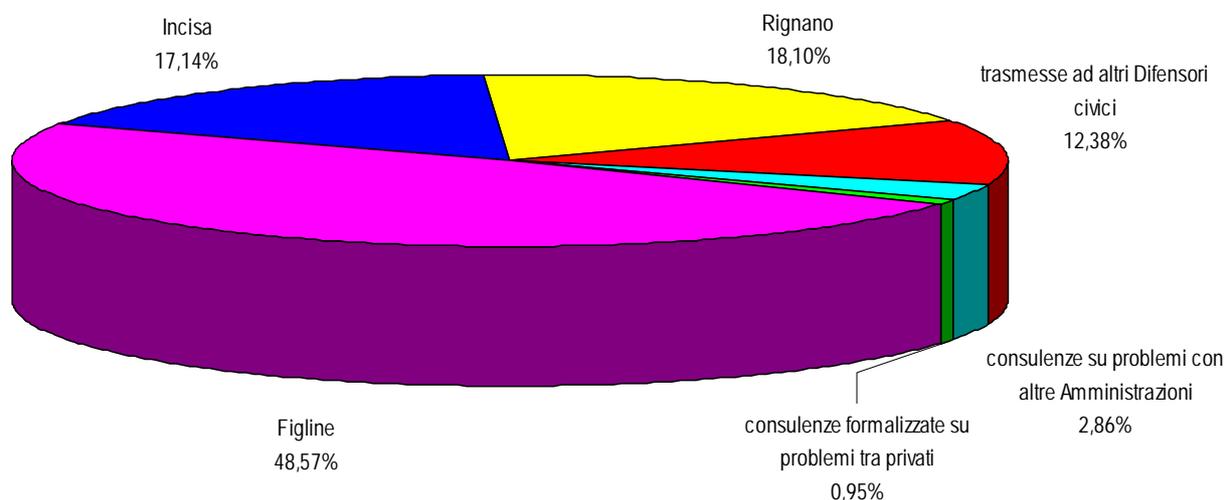
Come mostra la tabella sottostante ed il grafico della pagina seguente, nel corso del 2003 sono state aperte

Pratiche aperte nel 2003	Totale	distribuzione %
Figline	51	48,57%
Incisa	18	17,14%
Rignano	19	18,10%
trasmesse ad altri Difensori civici	13	12,38%
consulenze su problemi con altre Amministrazioni	3	2,86%
consulenze formalizzate su problemi tra privati	1	0,95%
Totale	105	100,00%

un totale di 105 pratiche, delle quali 88 relative ai tre Comuni Convenzionati, e le restanti 17 relative a casi trasmessi ad altri Difensori civici (rispettivamente 9 al Difensore civico regionale, tre al Difensore civico

regionale nella sua qualità di Difensore civico della Comunità Montana della Montagna Fiorentina, una al Difensore civico della Provincia di Arezzo nell'ambito della sua convenzione con il Comune di San Giovanni Valdarno), tre relative a casi dove ho fornito informazioni circa problemi con altre Amministrazioni o ho fornito

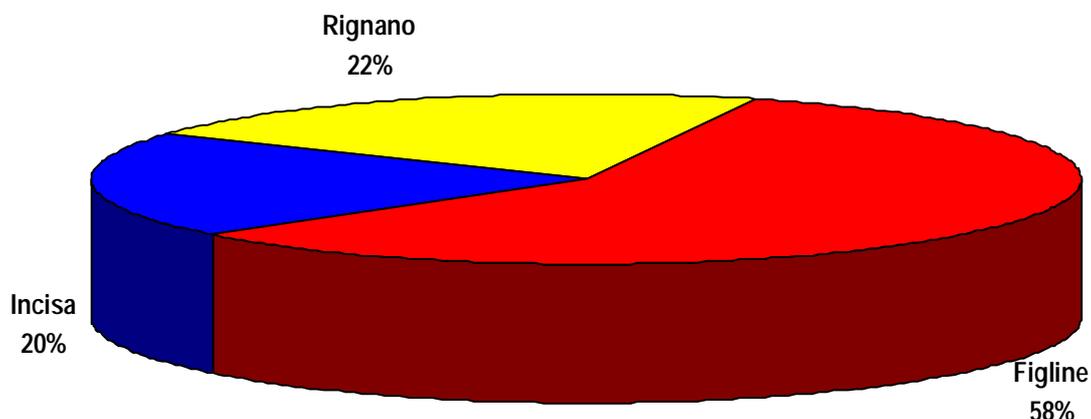
Distribuzione percentuale totale pratiche aperte nel 2003 (totale 105)



assistenza nel redigere istanze ad altre Amministrazioni ed una in cui ho fornito informazioni circa una questione fra privati. Rispetto all'anno passato non solo si è avuto un aumento del numero delle pratiche, ma sono diminuiti (anche con riferimento ad alcune istanze orali al mio ufficio che non sono state formalizzate) i casi in cui i cittadini si sono rivolti al Difensore civico confondendo questa figura con il Giudice di Pace e chiedendogli di intervenire in questioni fra privati ed in tal senso sia la campagna di comunicazione fatta tramite il giornalino del Comune di Figline, il sito Internet e le informazioni fornite dagli URP hanno prodotto positivi risultati.

Per quanto attiene le 88 pratiche aperte relative a questioni con i tre Comuni convenzionati o con le

Distribuzione percentuale pratiche aperte nei tre Comuni nel 2003 (totale 88)

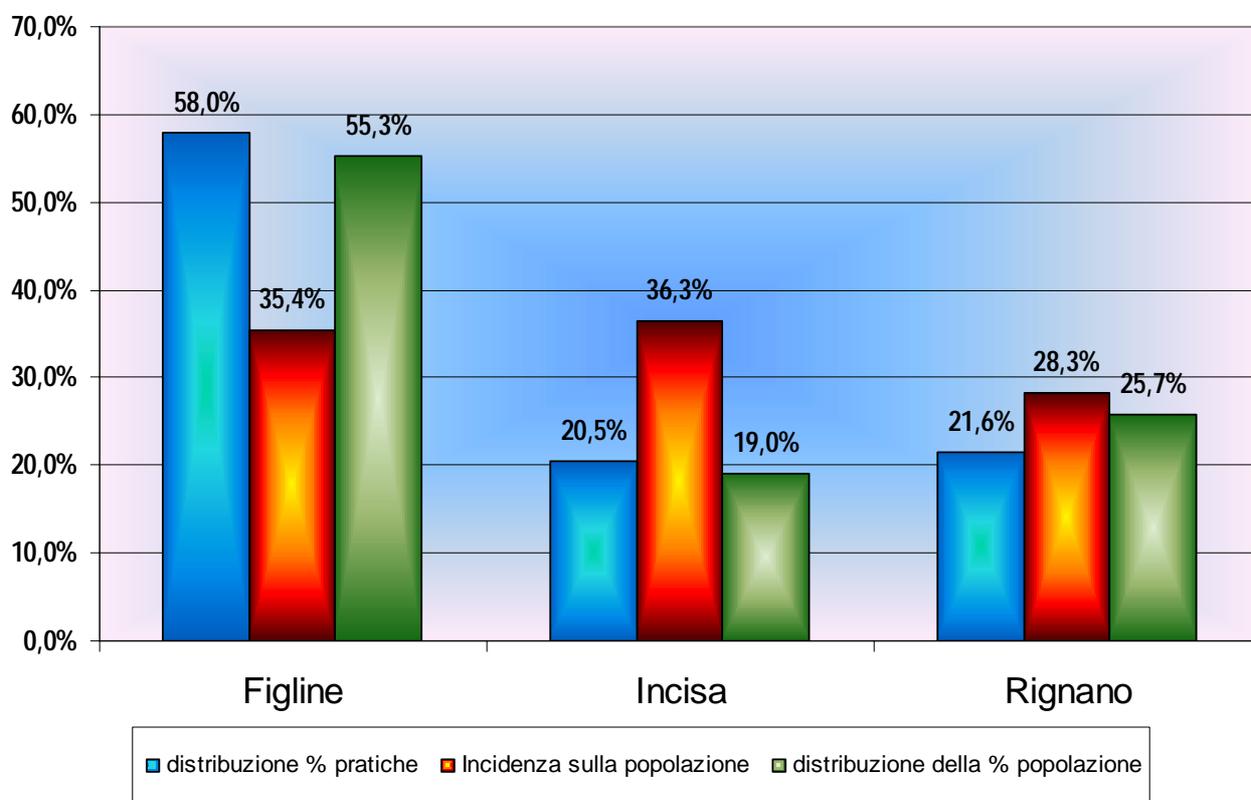


Concessionarie di servizi pubblici presso gli stessi Comuni, come è intuibile anche dato il maggior numero di abitanti, a Figline risulta aperto il maggior numero di pratiche (51). La tabella che segue evidenzia però come se rapportiamo il totale delle pratiche aperte in ogni comuni con la popolazione residente nei tre Comuni ed andiamo a confrontare questa distribuzione percentuale il dato che si ottiene è diverso. Il totale della popolazione residente dei tre Comuni è di circa 30200 abitanti¹¹, che sono distribuiti percentualmente come nella tabella che segue, nella quale si evidenzia la distribuzione percentuale delle pratiche nei tre Comuni, la distribuzione percentuale del rapporto tra pratiche aperte e popolazione residente in ciascun Comune e la distribuzione percentuale della popolazione.

Totale pratiche aperte nel 2003				
Comuni	totale pratiche	distribuzione % pratiche	Incidenza sulla popolazione	distribuzione della % popolazione
Figline	51	58,0%	35,4%	55,3%
Incisa	18	20,5%	36,3%	19,0%
Rignano	19	21,6%	28,3%	25,7%
	88	100%	100,0%	100%

Come meglio evidenzia il grafico sottostante, a fronte di una maggior incidenza del valore assoluto delle pratiche (51 su 88) a Figline, il dato di Figline – rispetto al rapporto fra le incidenze percentuali delle pratiche

Pratiche relative ai tre Comuni aperte nel 2003 (totale 88)
confronto fra distribuzione percentuale delle pratiche, incidenza percentuale delle pratiche sulla popolazione dei tre Comuni e distribuzione percentuale della popolazione



¹¹ Popolazione residente al 31/12/2003 secondo i dati ufficiali forniti dai tre Uffici anagrafe dei Comuni (la somma esatta dei tre dati è 30214)

nei tre Comuni – è addirittura leggermente più basso rispetto ad Incisa. A Rignano infine, nonostante un valore assoluto delle pratiche rispetto ad Incisa superiore ad una unità, considerato che la popolazione è superiore di circa 2000 abitanti rispetto ad Incisa, l'incidenza del rapporto fra pratiche aperte e popolazione residente risulta leggermente inferiore. Uno dei possibili motivi può essere dato dalla circostanza che la popolazione di Rignano, rispetto agli altri due Comuni è molto più distribuita sul territorio del Comune rispetto al centro urbano del Comune di Rignano e – nonostante al Difensore civico siano pervenute istanze anche da cittadini residenti nelle frazioni – forse il Comune risulta più difficilmente raggiungibile e rifletterò, a questo proposito, sull'opportunità di organizzare occasionali presenze, adeguatamente pubblicizzate, anche nelle frazioni più popolate del Comune.

A proposito del numero totale delle pratiche, va osservato che il dato del 2003 di un totale di 105 pratiche totali e di 88 pratiche per quanto riguarda l'attività nei Confronti dei tre Comuni è piuttosto basso se pesato su una popolazione di 30.200 abitanti, seppur indicativo di un notevole aumento delle pratiche sottoposte al Difensore civico nel 2003 rispetto al dato del 2002 (34 su 55 totali), anche per quanto attiene la casistica totale relativa ai tre

	Figline	Incisa	Rignano	Totale
2002	30	2	2	34
2003	51	18	19	88

Comuni come dimostra la tabella a fianco. Se tale dato testimonia la necessità di proseguire nell'opera di promozione e di informazione circa l'attività del Difensore civico, non va trascurato che è sostanzialmente in linea con quello delle pratiche riportate da Difensori civici di Comuni con popolazione superiore a quella dei tre Comuni Convenzionati¹² e del Difensore civico Regionale¹³. Ciò è naturalmente frutto della scarsa conoscenza della figura del Difensore civico in Italia e dell'assenza di una disciplina uniforme di questa figura, sulla quale mi sono a lungo soffermato nel paragrafo introduttivo di questa Relazione; tuttavia, se ciò è innegabile che sarà necessaria sia a livello nazionale e regionale che a livello dei Comuni Convenzionati una maggiore opera di informazione sulla figura del Difensore civico, non va trascurato che spesso la singola pratica non riguarda solo il singolo utente (o il gruppo di persone) che si è rivolto al Difensore civico, ma un numero rilevante di abitanti, quando addirittura la generalità dei cittadini (si pensi alla manutenzione di un tratto di strada, tanto per non fare lo scontato esempio della modifica di una procedura amministrativa) e quindi del positivo risultato di una determinata pratica beneficia talvolta l'intera collettività. Va anche sottolineato che alcune delle questioni sottoposte al Difensore civico comprensoriale relative ad esempio a problematiche con le Concessionarie di Servizi Pubblici sono state trasmesse al Difensore civico regionale, andando quindi potenzialmente ad incidere su di un bacino di utenza che è addirittura più ampio di quello della popolazione dei tre Comuni.

¹² Recenti articoli di stampa riferivano che il Difensore civico del Comune di Firenze ha trattato, nel 2003, 350 pratiche.

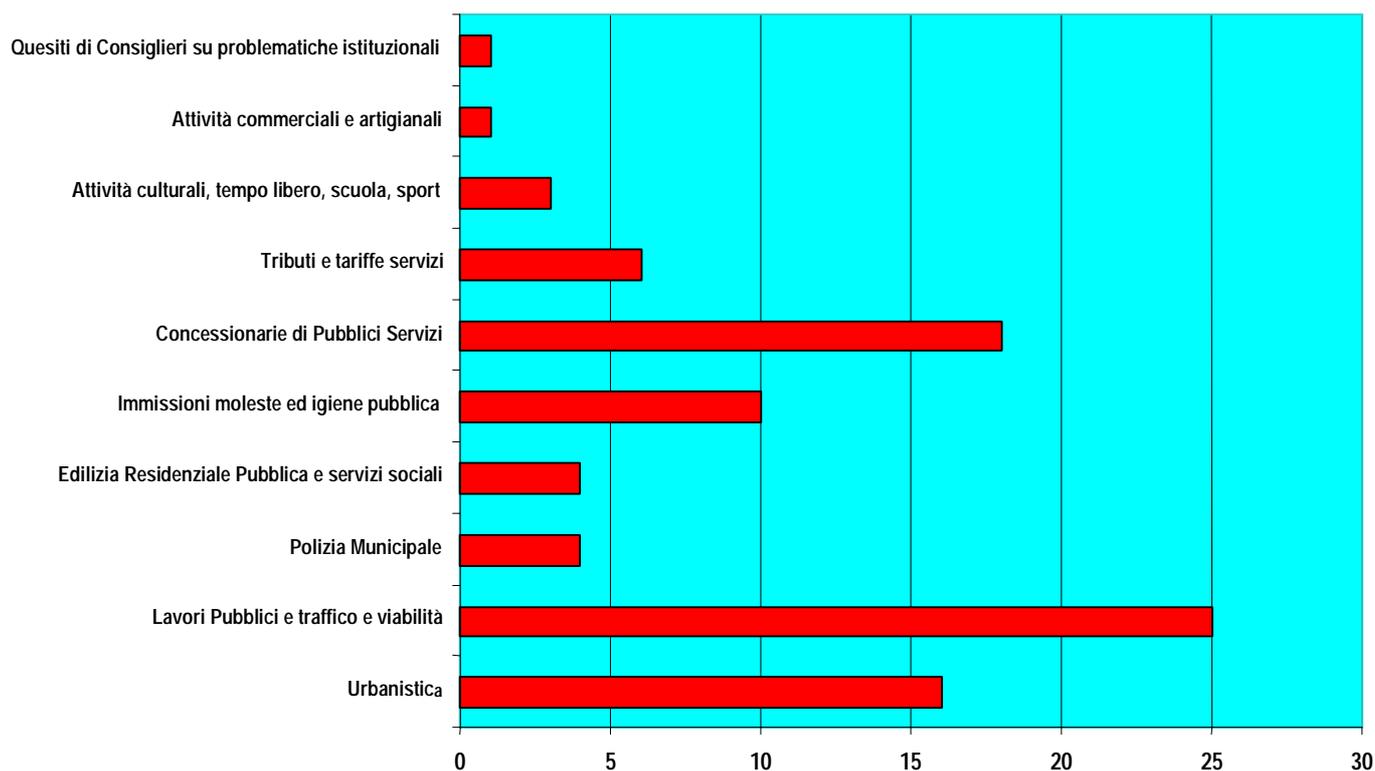
¹³ La Relazione del 2002 riporta un dato di oltre mille pratiche.

Ciò premesso, esaminando più nel dettaglio i settori dell'Amministrazione Comunale relativamente ai quali è stato chiesto l'intervento del Difensore civico, la tabella ed il grafico sottostante ci danno un primo quadro di insieme, che andremo ad esaminare nel dettaglio nei paragrafi successivi in relazione ai singoli Comuni.

Settori	Comuni			Totale	Distribuzione %
	Figline	Incisa	Rignano		
Urbanistica	7	3	6	16	18,18%
Lavori Pubblici e traffico e viabilità	16	5	4	25	28,41%
Polizia Municipale	2	1	1	4	4,55%
Edilizia Residenziale Pubblica e servizi sociali	1		3	4	4,55%
Immissioni moleste ed igiene pubblica	6	2	2	10	11,36%
Concessionarie di Pubblici Servizi	11	5	2	18	20,45%
Tributi e tariffe servizi	4	1	1	6	6,82%
Attività culturali, tempo libero, scuola, sport	3			3	3,41%
Attività commerciali e artigianali	1			1	1,14%
Quesiti di Consiglieri su problematiche istituzionali		1		1	1,14%
Totale	51	18	19	88	100,00%

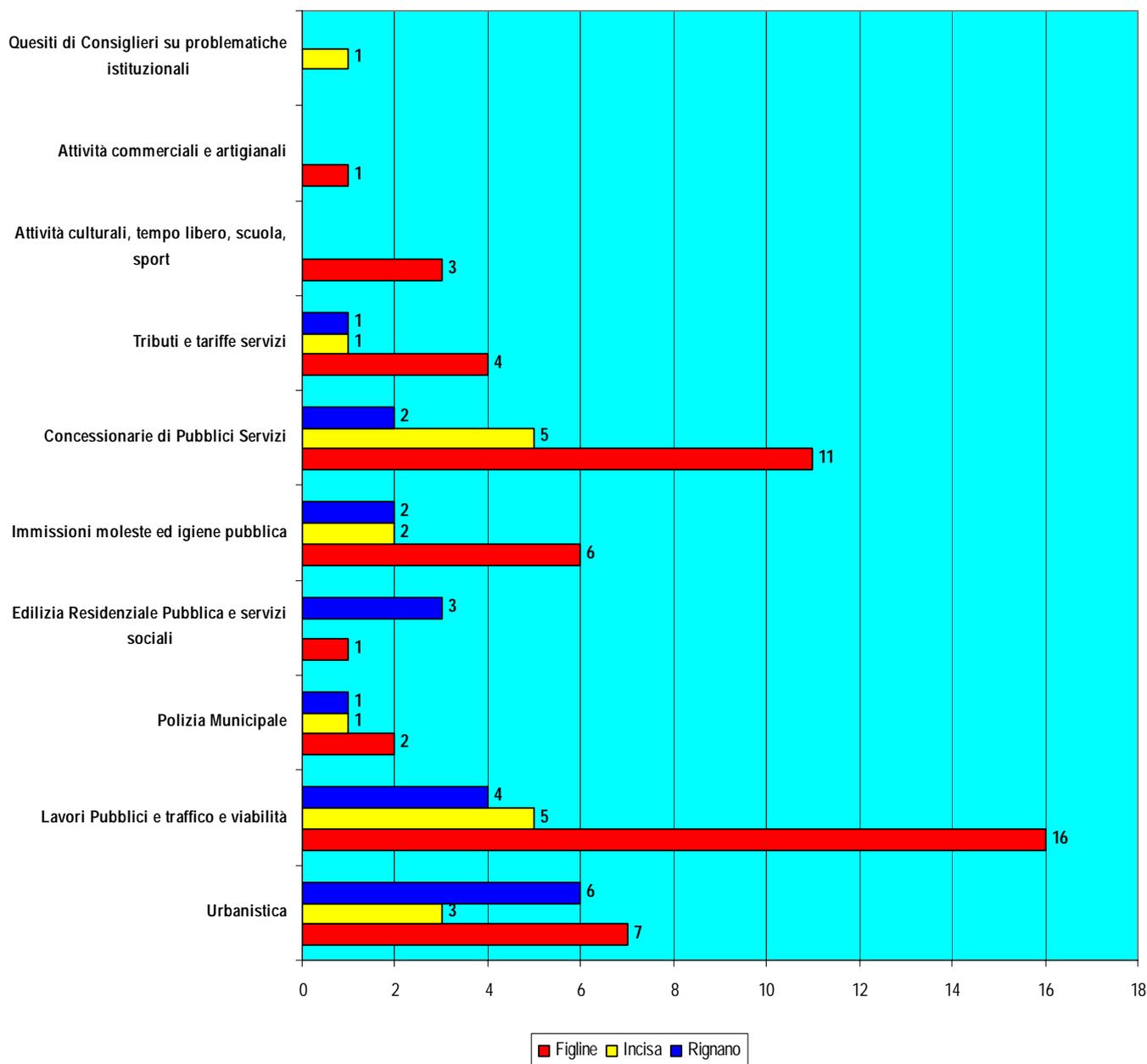
Come meglio evidenzia il grafico sottostante, i settori maggiormente interessati ad istanze al Difensore civico sono stati quelli relativi ai Lavori pubblici e traffico e viabilità (le questioni specifiche di traffico e viabilità sono in realtà in tutto cinque e sono state per motivi di semplicità accorpate con il settore di competenza che è

Distribuzione pratiche aperte per settore nel 2003 per settore di attività (totale 88)



quello dei lavori pubblici) e alle Concessionarie di Pubblici Servizi. Notevole anche il numero delle questioni urbanistiche, rispetto alle quali si torna ad evidenziare il tentativo di coinvolgere l'Amministrazione Comunale

Distribuzione per settore pratiche aperte nel 2003 nei tre Comuni (totale 88)



in problematiche che spesso attengono in realtà alle controversie fra privati, e problemi connessi con le immissioni moleste ed igiene pubblica (rumori ed odori molesti), dove vale ciò che si è osservato a proposito delle questioni di urbanistica.

Il grafico sopra ci dà la distribuzione delle pratiche nei vari settori suddivisa per i tre Comuni. Rispetto ad essa va osservata, e ci rifletteremo più approfonditamente nell'esame dell'attività nei singoli Comuni e nel paragrafo relativo alle Concessionarie di Pubblici servizi, la minore incidenza della casistica relativa a questo settore a

Rignano, dove relativamente alte sono state le richieste relative al settore dell'urbanistica, la maggior parte delle quali, tuttavia, volta a coinvolgere il Comune in controversie in realtà fra privati.

Nel settore urbanistico risulta infatti estremamente complesso riuscire a comunicare che in base alla normativa vigente il potere dell'Amministrazione Comunale è limitato quando siano rispettate le norme urbanistiche; la circostanza che siano comunque fatti salvi – anche a fronte di interventi in cui è necessaria la concessione edilizia – i diritti dei terzi impedisce all'Amministrazione comunale di intervenire a tutela di tali diritti. È quindi necessario ricorrere alla tutela privatistica in assenza di norme pubbliche che vietino determinati comportamenti. Altro nodo estremamente problematico è quello legato alle immissioni moleste, ove – fatti salvi i casi in cui l'immissione sia pericolosa per la salute e salvo la limitata possibilità che un odore molesto possa rilevare ai fini dell'applicazione delle sanzioni del Regolamento di Polizia Locale – la questione è da risolversi ai sensi dell'art. 844 del Codice Civile.

Da sottolineare che sul totale di 105 pratiche aperte nel 2003, solo 32 (alcune delle quali aperte nel secondo semestre del 2003) risultano ancora aperte e per molte di esse, per quanto atteneva le questioni nei confronti del Comune si è già avuta una risposta interlocutoria talora anche positiva per l'utente. Come osserveremo nella parte relativa ai singoli comuni la maggior parte delle pratiche ha avuto una positiva soluzione.

Torno a ringraziare, come già fatto in premessa, i funzionari comunali per la disponibilità mostrata nel rispondere al Difensore civico e nel collaborare a cercare una soluzione ai problemi loro segnalati, i Direttori Generali dei tre Comuni per l'attenzione e la disponibilità dimostrata nell'approfondire le questioni loro sottoposte, come pure positiva è stata la risposta da parte degli Assessori competenti, che spesso sono intervenuti anche per mediare fra i cittadini in controversie laddove non esistevano strumenti coercitivi per imporre comportamenti da parte della Pubblica Amministrazione.

Un ringraziamento particolare alla Polizia Municipale che si è resa molto spesso disponibile non solo rispetto alle questioni che investivano direttamente l'Ufficio Unico di Polizia Municipale, ma che ha sempre supportato l'attività dell'Ufficio del Difensore civico, anche effettuando frequenti sopralluoghi a seguito delle segnalazioni del Difensore civico rispetto alle varie problematiche e fornendo sempre tempestivi riscontri al Difensore civico. Prima di andare a trattare la casistica nei singoli Comuni premetto che, a differenza della relazione dello scorso anno, questa relazione evidenzierà, sia pur con dettagli riferiti ai singoli settori delle varie attività comunali, solo gli aspetti più rilevanti dell'attività nei singoli settori di intervento, senza entrare nel merito delle singole pratiche, qualora esse non abbiano una rilevanza generale. Resto naturalmente a disposizione dei Consigli Comunali e dei singoli Consiglieri per notizie di dettaglio più approfondite, qualora ci sia un interesse in tal senso rispetto a singole questioni.

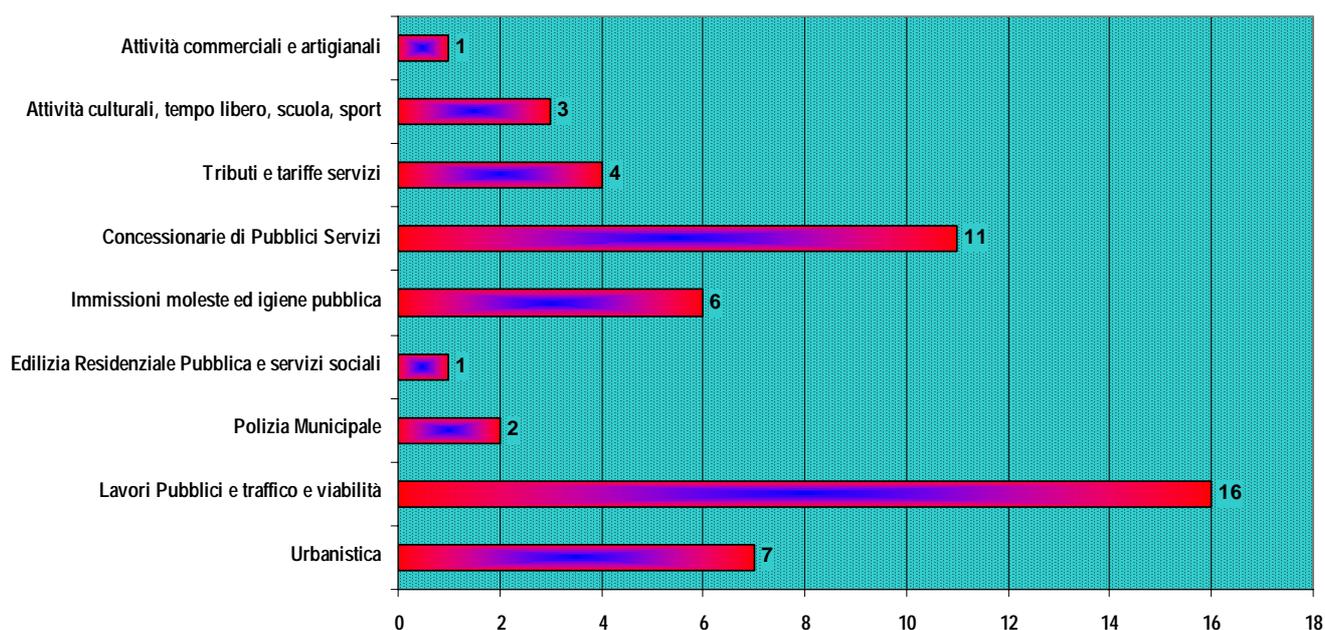
4.1 Pratiche trattate a Figline

Come abbiamo già visto le pratiche aperte a Figline sono state in totale 51, distribuite secondo le tabelle ed i grafici già sopra riprodotti e che, per maggior comodità di illustrazione, torno a riprodurre anche nei paragrafi

Settori	n. pratiche	distribuzione percentuale
Urbanistica	7	13,73%
Lavori Pubblici e traffico e viabilità	16	31,37%
Polizia Municipale	2	3,92%
Edilizia Residenziale Pubblica e servizi sociali	1	1,96%
Immissioni moleste ed igiene pubblica	6	11,76%
Concessionarie di Pubblici Servizi	11	21,57%
Tributi e tariffe servizi	4	7,84%
Attività culturali, tempo libero, scuola, sport	3	5,88%
Attività commerciali e artigianali	1	1,96%
Totale	51	100,00%

dedicati a ciascun Comune, in modo da poterle meglio evidenziare nel dettaglio.

Pratiche relative al Comune di Figline (totale 51)



Esaminiamo nelle linee generali gli aspetti più rilevanti delle pratiche evidenziate nel grafico:

- **Urbanistica** (7 pratiche): due delle pratiche aperte erano relative a questioni in cui all'interessato erano sufficienti informazioni che ho fornito direttamente, rispetto alle altre questioni quattro erano relative ad accertare eventuali abusi edilizi o comunque l'esistenza di poteri dell'Amministrazione Comunale per impedire determinati comportamenti. Rispetto ad esse in due casi si è registrata l'assenza di abusi edilizi e la regolarità dei manufatti realizzati, anche se in un caso si sono chiesti ulteriori approfondimenti rispetto alla circostanza che il manufatto realizzato (caminetto) seppur regolarmente autorizzato reca disturbo ai vicini, alla luce del vigente regolamento di Polizia Locale.

Nel terzo caso (apposizione di un'insegna luminosa) si è riscontrato che effettivamente il regolamento comunale impone che essa non ostacoli la veduta dei vicini e l'insegna sarà fatta leggermente abbassare dall'Ufficio competente; nell'ultimo caso sono ancora in corso accertamenti per alcuni aspetti dell'istanza, che riguardava più problemi in relazione ad una ristrutturazione edilizia. L'ultimo caso riguarda infine l'applicazione della normativa relativa agli interventi nell'ambito di un programma di miglioramento agricolo ambientale, rispetto alla quale è tuttavia emerso che al momento in cui l'utente si era rivolto al Difensore civico per chiedere se un determinato parere della Provincia, reso tardivamente rispetto ai termini previsti dalla disciplina del settore, fosse vincolante o meno (circostanza che ha comportato il coinvolgimento anche del Difensore civico regionale al fine di accertare l'interpretazione della normativa in sede Regionale), l'Amministrazione Comunale si era in realtà già legittimamente ed autonomamente pronunciata in merito (e tale circostanza non mi era stata resa nota, partendo l'interessato dal presupposto che il parere giunto tardivamente dovesse essere automaticamente disatteso). Sono comunque in corso accertamenti da parte del Difensore civico regionale (convenzionato con la Provincia di Firenze) per chiarire i motivi per cui il parere sia stato fornito al di fuori dei termini al Comune di Figline.

- **Lavori Pubblici e traffico e viabilità** (16 pratiche): le questioni riguardano rispettivamente alcune segnalazioni di danneggiamento a manufatti pubblici o interventi di manutenzione, che sono state tempestivamente risolte, o modifiche alla viabilità rispetto alle quali sono già stati compiuti i necessari interventi di regolamentazione o che sono in corso di soluzione.

Tre questioni riguardano richieste di risarcimento danni rispetto alle quali una si è rivelata tardiva (al momento in cui l'istanza è giunta al Difensore civico, non è stato possibile per gli Uffici competenti accertare che la situazione denunciata avesse prodotto danni) e due sono in corso di definizione (si tratta in tutti e tre i casi di danni di lieve entità).

In questo settore una questione rilevante della quale sono stato investito e che ha riflessi su tutta la popolazione è quella relativa ai problemi connessi con i disturbi ed i rischi per l'igiene pubblica derivanti dall'annidamento dei piccioni nelle abitazioni private. Come è noto rispetto al problema l'Amministrazione Comunale ha provveduto a adottare provvedimenti tesi ad allontanare i piccioni da tutti gli edifici pubblici di proprietà comunale ed ha recentemente previsto contributi economici agevolati per i privati che adottino iniziative in tal senso.

Grazie alla collaborazione dell'Ufficio Lavori Pubblici e del Difensore civico Regionale, è stata risolta anche la questione relativa all'imposizione ad un proprietario privato dei tributi per la concessione di un passo su un torrente. Pur essendo stato realizzato per fini privati, dagli accertamenti è emerso che attualmente il passaggio riveste interesse pubblico ai fini della manutenzione del torrente stesso ed in forza di tale esigenza l'Amministrazione si è fatta carico dei relativi oneri; alla luce di

tale scelta, grazie anche alla collaborazione del Difensore civico regionale, le Amministrazioni statale e Provinciale che si sono succedute nella competenza ad esigere il tributo hanno fatto venir meno la pretesa di pagamento originariamente avanzata nei confronti degli interessati.

Rispetto infine alla lamentela di un utente il cui fondo era gravato da una servitù di passaggio pubblico che veniva utilizzata per passeggiate a cavallo da un maneggio, a seguito degli accertamenti è emersa la legittimità della servitù, tuttavia attraverso un incontro del Difensore civico con le parti interessate, anche alla presenza dell'Assessore Competente, del Funzionario per il territorio e del Comandante della Polizia Municipale, si è giunti ad una mediazione fra le parti. La questione riveste comunque aspetti generali connessi con le modalità di viabilità nelle strade secondarie ed investe tutti i Comuni della Toscana. Il problema generale sottoposto da me e da altri Difensori civici locali alla Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana ed oggetto degli approfondimenti del gruppo di lavoro costituito in seno alla Conferenza relativo alle problematiche del territorio, investe la necessità di trovare (probabilmente attraverso una disciplina della materia concordata tra Regione ed Enti Locali nell'ambito delle rispettive competenze) un equilibrio fra il giusto diritto di tutti di fruire delle risorse paesaggistiche, naturali e turistico culturali che l'utilizzo della viabilità secondaria offre ed il diritto alla sicurezza ed alla quiete di chi vi abita, anche con riferimento al transito dei veicoli a motore.

- **Polizia Municipale** (2 pratiche) una delle due pratiche si è risolta semplicemente indicando all'interessato il fondamento giuridico della sanzione che gli è stata applicata, l'altra era relativa ad un verbale di contravvenzione rispetto al quale l'utente aveva inizialmente dichiarato di volere solo chiarimenti provvedendo al pagamento del verbale medesimo, rispetto al quale c'era stata la disponibilità della Polizia Municipale a fornirli al Difensore civico, mentre è poi emerso che il trasgressore aveva presentato ricorso al Giudice di pace e quindi sarà in quella sede che la questione verrà approfondita.
- **Edilizia Residenziale Pubblica e servizi sociali** (1 pratica) la questione è relativa alla lamentela di un utente circa la sua esclusione dal contributo affitto perché aveva presentato tardivamente la domanda. L'utente lamentava di essersi dimenticato di verificare se il bando era uscito poiché si era recato più volte in Comune nel periodo precedente e riteneva che ci fosse un obbligo di legge di prevedere un termine di almeno trenta giorni di apertura del bando. Un'altra generica istanza che investiva fra l'altro anche questa materia sottolineava fra l'altro che il bando fosse scaduto in una data coincidente con uno sciopero generale e che gli uffici comunali fossero chiusi. Dagli accertamenti condotti quest'ultima segnalazione si è rivelata infondata (nonostante lo sciopero era stata garantita la presenza di un impiegato per consentire la consegna delle domande anche l'ultimo giorno); inoltre la normativa vigente prevede un termine di trenta giorni solo per i concorsi

per l'accesso al pubblico impiego, ed è emerso che, nel caso concreto, il termine breve era stato frutto proprio dell'esigenza di erogare velocemente i contributi, alla luce della circostanza che la necessità di definire a livello sovracomunale criteri uniformi per l'erogazione dei contributi stessi aveva determinato tempi più lunghi nella redazione del bando, che era stato reso pubblico non solo nelle forme di legge, ma anche con avvisi pubblici e comunicati stampa.

- **Immissioni moleste ed igiene pubblica** (6 pratiche) in due casi la richiesta si limitava all'ottenimento di informazioni in merito alla problematica, due casi si sono rivelati infondati, mentre due casi attengono a problematiche che merita accennare più in dettaglio:
 - il primo attiene al problema degli odori molesti provenienti da un'attività alimentare. Pur essendo stata l'attività in questione oggetto di accertamenti da parte dell'Azienda Sanitaria dalla quale è emerso che gli odori provengono dall'impianto di ventilazione e non dalla canna fumaria, per cui non ci sono gli estremi per consentire all'Amministrazione Comunale di adottare provvedimenti coercitivi, fatta salva l'eventuale applicazione delle norme del Regolamento di Polizia Locale e ferma la possibilità della tutela giurisdizionale ai sensi dell'art. 844 C. Civ., resta aperto il problema della compatibilità fra attività di ristorazione e somministrazione alimentare ed abitazioni, rispetto al quale – soprattutto nei centri storici – il problema non è esclusivo di Figline.
 - L'altra segnalazione è relativa alla rumorosità degli avventori di un locale notturno. Nonostante le disposizioni adottate dal Comune di Figline e l'intensificazione della sorveglianza notturna nell'estate scorsa il problema si è proposto, anche perché era originato dalla circostanza che gli avventori del locale, anziché entrare o recarsi negli appositi spazi all'aperto si ammassavano a chiacchierare sui marciapiedi antistanti al medesimo, provocando non solo rumori molesti, ma anche intralcio alla circolazione dei veicoli; l'applicazione di provvedimenti sanzionatori nei confronti dei pedoni è come noto complessa. L'Amministrazione sta approfondendo la possibilità di soluzioni alternative per l'estate prossima, tuttavia anche in questo settore è problematico trovare un bilanciamento fra la fruibilità del centro storico anche nelle ore notturne e il diritto alla quiete dei cittadini. Da sottolineare come nel caso concreto al Difensore civico sia giunta una sola lamentela, a fronte di un rilevante numero di abitanti nella zona in questione e ciò ha reso complesso sostenere che la presenza del locale era fonte di disturbo per i residenti della zona.
- **Concessionarie di Pubblici Servizi** (11 pratiche) in questo settore la maggior parte delle lamentele ha riguardato soprattutto vari aspetti connessi con la gestione del servizio idrico da parte di Publiacqua. Due sole pratiche hanno riguardato Coingas, in relazione alla necessità di realizzare un allacciamento su un fondo privato, stante l'impossibilità fisica di provvedere sulla pubblica via e

rispetto al quale c'è stato un tempestivo accoglimento dell'istanza ed ai tempi necessari per realizzare l'allacciamento per la fornitura del gas ad immobili di nuova costruzione, che l'interessato lamentava essere superiori a quelli previsti dalla Carta dei Servizi dell'Ente, rispetto alla quale Coingas si è giustificata chiarendo che i tempi erano stati determinati anche dalla necessità che l'utente provvedesse a determinati adempimenti e non mi sono pervenute osservazioni dell'interessato a confutazione di tali argomentazioni.

Per quanto attiene le problematiche con Publiacqua le questioni sono invece più numerose ed alcune anche rilevanti. Rinviando al paragrafo relativo alle Concessionarie dei Servizi Pubblici per le considerazioni generali, sottolineo come in un primo momento ci sono stati problemi anche per ottenere risposte, problema adesso in parte – ma non del tutto – superato alla luce dei rapporti di collaborazione stabiliti con l'URP ed anche con gli Uffici di San Giovanni Valdarno. Venendo ad elencare le questioni, queste riguardano:

- due segnalazioni relative a problemi connessi con consumi abnormi, una delle quali è stata in parte chiarita, l'altra ancora in attesa di chiarimenti;
 - la tematica del deposito cauzionale, anche con riferimento all'addebito del deposito ad un utente che aveva provveduto a disporre la domiciliazione bancaria della bolletta. Quest'ultimo problema si è risolto, per quanto attiene il deposito cauzionale è noto che la questione è all'attenzione del Difensore civico regionale e comunque rimando per approfondimenti al paragrafo dedicato alle concessionarie di Pubblici servizi.
 - Un problema connesso con una segnalazione di ritardo di intervento relativo ad una perdita d'acqua, rispetto alla quale si sono ottenuti chiarimenti, mentre per quanto attiene le numerose segnalazioni ricevute anche dall'URP del Comune durante i mesi estivi in merito a ritardi negli interventi di manutenzione ho aperto una pratica d'ufficio che tratterò nel paragrafo dedicato alla gestione dei servizi Pubblici.
 - Un problema relativo al posizionamento di alcuni contatori lontano dalle abitazioni degli interessati (che erano sulla pubblica via) e che è stato risolto con lo spostamento dei contatori.
- **Tributi e tariffe servizi** (4 pratiche) una pratica è relativa alle modalità di calcolo dell'ICI a fronte della mancata presentazione di una dichiarazione costitutiva e si è risolta con l'applicazione delle maggiorazioni per l'anno passato e con l'impegno a non applicarle in futuro alla luce dei chiarimenti forniti all'ufficio competente tramite l'istanza al Difensore civico, due pratiche sono relative a chiarimenti agli interessati circa i tributi comunali e le relative procedure, una pratica è relativa alla lamentela di un utente che continuava a pagare la luce votiva per un antenato nonostante non fosse più in grado di individuare il loculo a causa del danneggiamento dei marmi in quell'ala del cimitero;

vista la difficoltà di risalire con esattezza al loculo (la sepoltura risale agli inizi del secolo scorso) il Comune ha disposto la sospensione della tariffa.

- **Attività culturali, tempo libero, scuola, sport** (3 pratiche): una delle tre questioni mi è pervenuta fuori competenza (riguardava una scuola elementare e quindi era eventualmente competenza del Difensore civico regionale) ed ho comunque interessato l'Amministrazione Comunale, una questione riguarda le modalità di informazione degli iscritti ad un corso di nuoto gestito da una Associazione sportiva presso la piscina comunale, circa le modalità di recupero delle assenze, rispetto alla quale si è verificato effettivamente la lacunosità delle informazioni fornite e si è invitato l'Associazione a richiamare all'attenzione degli iscritti l'applicazione del regolamento. L'ultima e più rilevante questione riguarda le modalità di formazione della graduatoria degli asili nido, rispetto alla quale si sono ottenuti i chiarimenti richiesti e si è provveduto a richiederne di ulteriori alla luce delle ulteriori obiezioni degli interessati, ma rispetto alla quale resta aperto il problema generale della carenza di posti rispetto alla domanda dell'utenza. In tal senso l'Amministrazione si sta attrezzando per far fronte alla domanda con la realizzazione di nuove strutture. Purtroppo a fronte dei tagli ai bilanci comunali le risorse limitate a disposizione degli Enti Locali non garantiscono tempi brevi. Nel merito del quesito postomi va sottolineato come gli utenti contestassero che l'attuale regolamento prevede per i genitori che lavorano a più di quindici chilometri da Figline un punteggio più alto rispetto a chi, pur avendo la propria sede lavorativa nel capoluogo, è costretto a recarsi fuori dal Comune in relazione alla tipologia del lavoro svolto. Comprendendo come la scelta fatta dal regolamento salvaguardi gli utenti con parametri certi a fronte di situazioni il cui accertamento è difficile e complesso ho comunque sottoposto il problema all'attenzione dell'Amministrazione Comunale.
- **Attività commerciali e artigianali** (1 pratica): l'istanza ha riguardato i chiarimenti forniti ad un commerciante ambulante portatore di handicap, circa le modalità adottate dal Comune di Figline per l'assegnazione dei posti riservati ai portatori di handicap.

4.2 Pratiche trattate ad Incisa

Ad Incisa sono state trattate un totale di 18 pratiche, distribuite come illustrano la tabella ed il grafico qui di seguito. Nel Comune di Incisa molte questioni trattate in relazione alla viabilità ed ai lavori pubblici ed alle Concessionarie di Servizi pubblici hanno un rilievo generale.

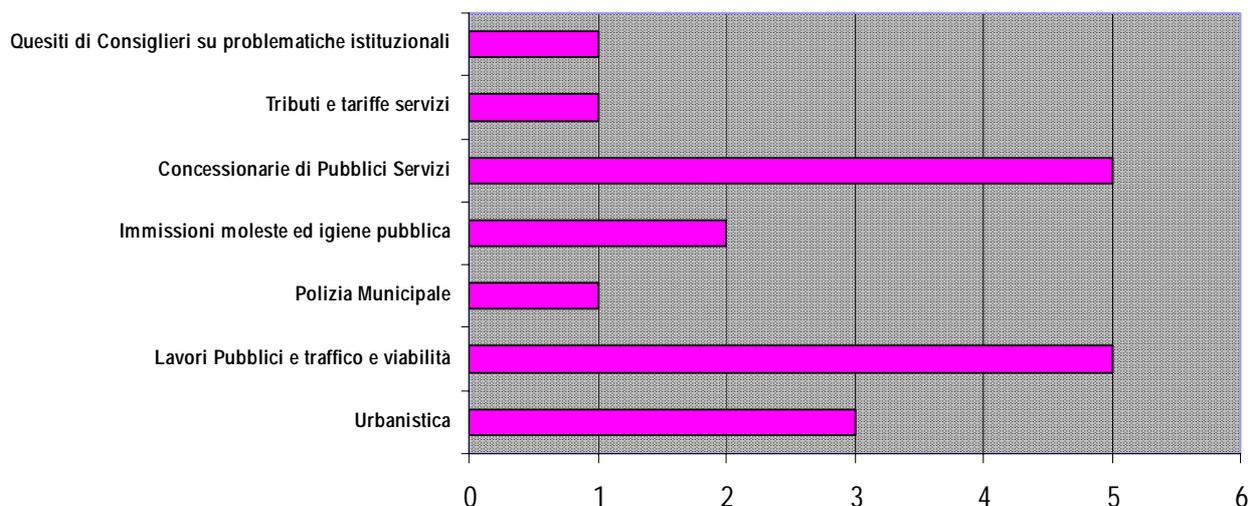
Esaminando nel dettaglio le questioni abbiamo:

- **Urbanistica**: delle tre pratiche trattate due riguardano questioni che di fatto afferiscono a problemi fra privati, la terza (oggetto di una pluralità di istanze ricevute dal Difensore civico sullo stesso tema) è connessa con le problematiche legate al nuovo Centro Sportivo in località Entrata. Va sottolineato

Settori	n. pratiche	distribuzione percentuale
Urbanistica	3	16,67%
Lavori Pubblici e traffico e viabilità	5	27,78%
Polizia Municipale	1	5,56%
Immissioni moleste ed igiene pubblica	2	11,11%
Concessionarie di Pubblici Servizi	5	27,78%
Tributi e tariffe servizi	1	5,56%
Quesiti di Consiglieri su problematiche istituzionali	1	5,56%
Totale	18	100,00%

come tutte le istanze ricevute dal Difensore civico sull'argomento non entrassero tanto nel merito delle problematiche connesse con il nuovo impianto previsto, ma lamentassero piuttosto la mancata risposta a precedenti note che gli interessati avevano inviato al Sindaco. Poiché come è noto il Sindaco ha chiarito diffusamente, sia in sede di Consiglio Comunale sia sulla stampa i motivi per i quali non era stata data risposta a tali istanze, anche con una lettera a tutti coloro che avevano chiesto chiarimenti sull'argomento¹⁴, da questo punto di vista la questione può considerarsi conclusa, fermo restando – come ho chiarito anche agli interessati che si erano rivolti a me – che il Difensore civico resta disponibile a sottoporre all'Amministrazione e ad approfondire nel merito le osservazioni che gli perverranno sulla questione. Da sottolineare che, dovendo il progetto in questione esser oggetto di variante al Piano Regolatore Comunale, è in quella sede che eventuali osservazioni dovranno essere proposte. Preso positivamente atto della volontà espressa dall'Amministrazione Comunale di garantire la massima partecipazione sulla problematica e della volontà di costituire un Comitato di cittadini per il monitoraggio delle procedure relative all'attuazione del progetto, ho inoltre dato all'Amministrazione Comunale la mia disponibilità a partecipare agli incontri del Comitato medesimo.

Pratiche trattate ad Incisa per settore (totale 18)



- **Lavori Pubblici e Viabilità** (5 pratiche): tre delle questioni riguardano problematiche minori, relative a lavori di manutenzione che in due casi sono stati ritenuti necessari ed eseguiti, le altre due sono rispettivamente relative a:
 - Rumorosità lamentata dai residenti relativamente alle condizioni di manutenzione della S.R. 69 poco dopo la frazione “La Massa” in direzione del Capoluogo. Il tratto di strada in questione era effettivamente sconnesso e – oltre al pericolo che ciò rappresentava – la rumorosità del fondo stradale provocava disturbo ai residenti. Il Difensore civico è intervenuto sia nei confronti del Comune che della Provincia, tramite il Difensore civico Regionale. Sia il Difensore civico regionale che l’Amministrazione Comunale hanno sollecitato la Provincia a risolvere il problema. La Provincia, che stava realizzando una variante alla S.R. 69 poco prima del tratto di strada in questione, ha provveduto alla riasfaltatura completa dell’intero tratto al termine dei lavori alla variante, con un notevole miglioramento delle condizioni di viabilità.
 - Segnaletica verticale sulla SP 1 e velocità dei veicoli in attraversamento della frazione Palazzolo. Rispetto ai due problemi il Difensore civico ha interessato sia la Provincia di Firenze (tramite il Difensore civico regionale) che la Polizia Municipale per valutare se fosse opportuno provvedere ad installare una postazione fissa autovelox in prossimità della frazione al fine di dissuadere comportamenti pericolosi. Dagli accertamenti nei confronti della Provincia è emerso che la competenza alla segnaletica verticale è del Comune nei tratti urbani delle strade provinciali e l’Amministrazione si è impegnata ad intervenire per il ripristino della segnaletica. La Polizia Municipale ha fatto presente che al momento le risorse del Comune avevano consentito l’apposizione di due autovelox nei punti ove si era verificato il maggior numero di incidenti, ma che l’eventualità di apporne un ulteriore sarebbe stata presa in considerazione nelle proposte di futuri investimenti economici per la sicurezza stradale al Comune.
- **Polizia Municipale**: si tratta di una pratica relativa alle modalità di revoca di una multa per errore materiale nella data dell’infrazione. La revoca era stata esercitata correttamente, ma con modalità irrituali, rispetto alle quali sono stati forniti gli opportuni chiarimenti all’interessato.
- **Immissioni moleste ed Igiene Pubblica**: si tratta di due situazioni che avevano risvolti soprattutto per quanto atteneva i rapporti fra privati. In uno dei due casi c’era stata comunque già un’ordinanza comunale, impugnata al T.A.R. dal proprietario, rispetto alla quale il Comune si è costituito in giudizio.

¹⁴ Poiché tali motivi sono stati oggetto di diffusa illustrazione e dibattito sia in sede Consiliare che sulla stampa locale nonché in Assemblee con la cittadinanza non ritengo di dovermi dilungare in merito.

- **Concessionarie di Pubblici Servizi** (5 pratiche): due pratiche riguardano rispettivamente Aer e Fiorentinagas, le altre tre riguardano invece Publiacqua e sono estremamente rilevanti per i risvolti generali anche a livello più ampio.
- **Aer**: la lamentela riguardava le modalità di raccolta della carta in una strada del Comune. Aer si è scusata del temporaneo disservizio, garantendo che ciò dipendeva dalla ditta incaricata del servizio alla quale sarebbero state applicate le penali previste, poi destinate a finanziare servizi aggiuntivi;
 - **Fiorentinagas**: la questione è piuttosto grave in quanto ad un utente è stato contestato il mancato pagamento di una bolletta (nell'ambito di una generalizzata regolarità dei pagamenti) risalente a dieci anni fa. Il Difensore civico ha chiesto chiarimenti (che ancora non sono pervenuti) eccependo sia la prescrizione del credito (ed invitando l'utente ad eccepire tale circostanza anche direttamente) sia chiedendo notizie circa le modalità di monitoraggio delle morosità da parte della Concessionaria;
 - **Publiacqua**: una prima questione riguarda le modalità con le quali l'utenza è informata di interruzioni del servizio idrico¹⁵, la seconda è connessa con le continue mancanze d'acqua nei mesi estivi in una strada collinare del centro abitato¹⁶, la terza è quella più rilevante per i risvolti generali che comporta. Si tratta infatti della questione relativa ad alcune abitazioni, poste in un tratto di strada privata aperta al pubblico; tuttavia le utenze sono collegate direttamente alla condotta idrica senza un contatore al limite tra suolo pubblico e proprietà privata ed i contatori delle singole unità immobiliari sono direttamente gestiti da Publiacqua come erano precedentemente in carico al Comune. Nel giugno 2003 si è verificata una perdita. I tecnici sono intervenuti per la riparazione pretendendo però una liberatoria dai proprietari per i danni provocati dall'allagamento. La condotta si è nuovamente danneggiata poco dopo e da quel momento Publiacqua si è telefonicamente rifiutata di intervenire sostenendo che la tubazione era in proprietà privata, senza tuttavia inviare alcuna comunicazione formale agli utenti in merito a tale rifiuto. Nell'autunno del 2003 gli utenti si sono rivolti al Difensore civico che ha chiesto chiarimenti a Publiacqua. Solo dopo quella data è giunta agli interessati ed al Difensore civico una comunicazione formale ove si sosteneva che la situazione fosse assimilabile a quella di un condominio ove c'è un contatore generale e diversi contatori divisionali o dove – anche in mancanza di un contatore generale – comunque gli oneri a carico del fornitore del servizio pubblico si fermano al punto di consegna posto al

¹⁵ Da rilevare che anteriormente all'affidamento del servizio talvolta gli utenti venivano addirittura avvertiti direttamente dai tecnici addetti alla manutenzione delle sospensioni del servizio.

¹⁶ Incisa è stato uno dei Comuni colpito da emergenza idrica nei mesi estivi ed è probabile che la situazione segnalatami non sia isolata.

limite tra proprietà pubblica e proprietà privata. A mio avviso tuttavia le norme del Regolamento idrico parlano espressamente di condomini e la situazione degli immobili in oggetto non può giuridicamente qualificarsi in tal modo, trattandosi di abitazioni private con una strada in comunione, non di un condominio. Sulla situazione concreta, il Difensore civico è riuscito ad ottenere una proposta di mediazione ed in merito si deve dare atto della disponibilità di Publiacqua, che ha espresso la disponibilità a cambiare la tubatura se gli utenti si faranno in futuro carico della stessa ed acconsentiranno ad apporvi un contatore generale a monte. Restano a carico degli utenti i lavori di scavo, rispetto ai quali il Comune ha offerto un contributo. Ignoro se gli utenti (che pretendevano che l'Amministrazione e Publicqua si facessero interamente carico dei lavori) acconsentiranno alla proposta avanzata loro. Al di là del problema concreto resta comunque aperto il problema generale dell'interpretazione della norma e delle modalità con le quali Publiacqua intenda informare gli utenti in situazioni analoghe a quella descritta, prima che si verifichino guasti o perdite che rischiano di ingenerare contenziosi. Degli aspetti generali della vicenda ho investito anche gli altri Comuni Convenzionati ed il Difensore civico regionale.

- **Tributi e tariffe dei Servizi:** si sono forniti chiarimenti in merito alle modalità del rimborso di somme relative a conguagli sulla bolletta dell'acqua (relative ad un soggetto che si era trasferito da Incisa anteriormente al passaggio del servizio idrico a Publiacqua)
- **Quesiti dei Consiglieri su tematiche istituzionali:** è stata approfondita la tematica dell'opportunità di un regolamento di Polizia Locale Comprensoriale, chiarendo anche che ciò non era previsto – ferme le valutazioni da parte dei tre Comuni in merito – dalla Convenzione per la Gestione Associata del Servizio di Polizia Municipale.

4.3 Pratiche trattate a Rignano

A Rignano sono state trattate 19 pratiche distribuite secondo la tabella che segue ed il grafico alla pagina seguente. Prima di passare all'analisi dei singoli settori di attività, c'è da rilevare che, per quanto attiene le

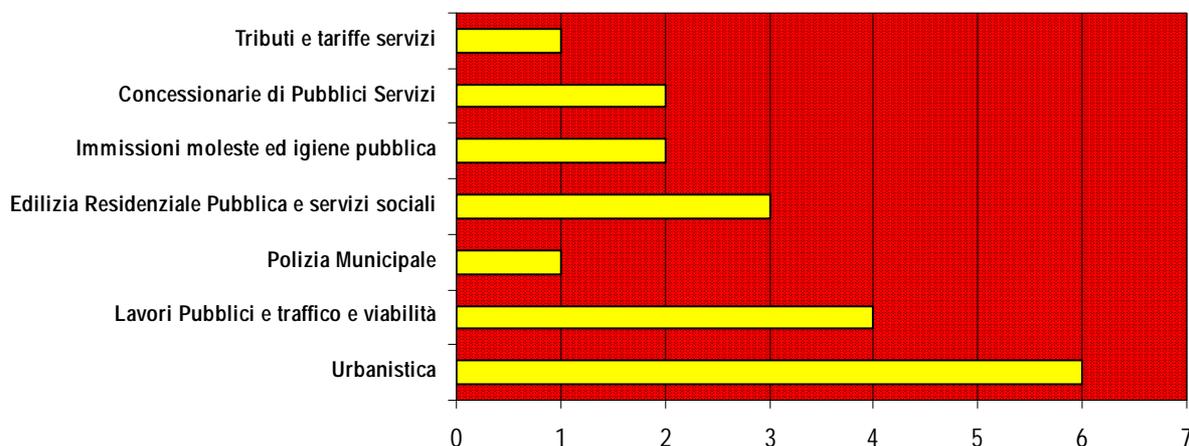
Settori	n. pratiche	distribuzione percentuale
Urbanistica	6	31,58%
Lavori Pubblici e traffico e viabilità	4	21,05%
Polizia Municipale	1	5,26%
Edilizia Residenziale Pubblica e servizi sociali	3	15,79%
Immissioni moleste ed igiene pubblica	2	10,53%
Concessionarie di Pubblici Servizi	2	10,53%
Tributi e tariffe servizi	1	5,26%
Totale	19	100,00%

problematiche con Publiacqua, presso il Comune di Rignano non si sono rilevate lamentele circa ritardi o disservizi nella riparazione di guasti o nell'erogazione del servizio e su tale problematica neppure l'URP ha

ricevuto segnalazioni¹⁷. Da sottolineare che il Comune di Rignano fa capo ad Uffici diversi da quelli del Valdarno per la manutenzione della rete.

Ciò premesso, per quanto attiene i vari settori di attività abbiamo:

Pratiche aperte a Rignano nel 2003 per settore (totale 19)



- **Urbanistica** (6 pratiche): tutte le problematiche segnalate in questo settore erano relative a conflitti fra vicini, senza poteri di intervento da parte dell'Amministrazione Comunale.
- **Lavori Pubblici, traffico e viabilità** (4 pratiche): due problemi riguardano la manutenzione di un lavatoio (che è risultato essere privato e quindi a carico dei proprietari) e della ringhiera laterale in una strada secondaria (oggetto di prossimi lavori di manutenzione); un'altra questione riguarda inoltre la regolamentazione del deflusso delle acque in una strada comunale secondaria, rispetto alla quale l'Amministrazione sta approfondendo la questione.

Una questione piuttosto rilevante relativa alla viabilità riguarda la lamentela ricevuta da alcuni abitanti di una strada circa il sistematico mancato rispetto del divieto di sosta da parte di alcuni utenti durante il lavaggio strade. Il problema è complicato dalla circostanza che gli orari del lavaggio strade coincidono con altri servizi della Polizia Municipale e che, se è vero che alcuni dipendenti di Aer hanno ricevuto la necessaria formazione per essere qualificati ausiliari del traffico ed elevare sanzioni amministrative, non è pensabile che le operazioni di spazzamento siano costantemente interrotte a tal fine. Ho appreso dalla stampa che è previsto, proprio al fine di ovviare all'attuale situazione anche con riferimento agli altri Comuni Convenzionati, la stipula di una convenzione con ausiliari del traffico dedicati appositamente a sorvegliare il rispetto dei divieti nell'orario di pulizia delle strade ed altre forme di violazione del divieto di sosta.

¹⁷ Sono a conoscenza dell'esistenza del problema della mancata fatturazione dei consumi a Rignano da parte di Publiacqua, rispetto alla quale non sono intervenuto avendo preso atto delle garanzie fornite dalla concessionaria tramite la stampa in risposta alla notizia di una interrogazione consiliare sul caso. Qualora tali garanzie non siano rispettate, mi riservo naturalmente di intervenire.

- **Polizia Municipale:** la questione ha riguardato le modalità di notifica di una multa iscritta a ruolo ad un indirizzo diverso da quello di residenza dell'interessato a causa di un'omonimia ed è stata risolta con l'emissione di un nuovo ruolo e la cancellazione del precedente, notificato all'indirizzo sbagliato. In realtà il problema è frutto di un errore della Concessionaria della riscossione e la Polizia Municipale è stata interpellare solo per verificare le modalità di notifica.
- **Edilizia residenziale Pubblica e servizi sociali** (3 pratiche): uno dei tre casi era completamente relativo ad una controversia fra privati connessa con uno sfratto, nel secondo caso l'interessato si è rivolto al Difensore civico lamentando la mancata concessione di un alloggio ERP. Alla luce delle notizie fornite al Difensore civico si è verificato che alcune delle situazioni lamentate dall'interessato (umidità dell'alloggio, malattia di uno dei componenti del nucleo familiare) non erano state oggetto di rilievo da parte della ASL nella precedente domanda e la domanda successiva è stata così integrata dall'interessato con i nuovi dati. La terza questione era relativa ad una controversia fra assegnatari ERP, che è stata comunque segnalata a Casa S.p.A. ed al Comune.
- **Immissioni moleste e igiene pubblica** (2 pratiche): una questione è stata relativa all'approfondimento circa il divieto di fumo in un circolo privato (alla luce della normativa precedente all'attuale riforma), l'altra era relativa al disturbo lamentato a causa dei cani del vicino ed è stata trasmessa per competenza anche al Difensore civico regionale.
- **Concessionarie di Pubblici Servizi** (2 pratiche): un caso investe Publiacqua, relativamente alle lamentele per l'erogazione dell'acqua in una zona servita in realtà da un pozzo privato scavato anni or sono dal Comune in cambio del diritto di attingervi l'acqua. L'acquedotto che serviva le abitazioni in questione era in realtà interamente privato e sono in corso accordi per la presa in carico del servizio idrico da parte di Publiacqua. L'altra vicenda è relativa ad un'indagine circa i tempi di allacciamento di una nuova utenza del gas. Poiché dall'accertamento è emerso che i tempi sono determinati dai ritardi da parte della Provincia nel rilascio della concessione allo scavo sulla strada provinciale, la questione è stata trasmessa per competenza al Difensore civico Regionale.

4.4 Le problematiche generali relative alla gestione dei servizi pubblici

Rispetto a questa tematica l'esame della casistica sopra osservata impone una serie di osservazioni generali, con alcuni riferimenti a problematiche registrate con Publiacqua.

La gestione dei servizi tramite le Concessionarie, se da un lato contribuisce ad una razionalizzazione delle risorse, dall'altro allontana il soggetto erogatore dall'utente. Se è vero che si cerca da parte delle concessionarie di far fronte a tale *gap* con numeri verdi dedicati e *call center*, va tenuto presente che non tutti i cittadini sono in grado di interagire efficacemente con simili sistemi. Inoltre ci sono situazioni nelle quali a fronte delle ripetute chiamate a tali servizi non si riescono ad avere informazioni chiare ed univoche. A

sostegno delle fasce deboli e di quelle situazioni in cui nonostante le chiamate ripetute ai servizi di assistenza il problema non si risolve, l'URP del Comune, presente sul territorio, potrebbe divenire un interlocutore privilegiato della Concessionaria, anche per evitare, a fronte di guasti o disservizi generalizzati legati a situazioni contingenti, che i centralini della Concessionaria siano intasati da telefonate di molti utenti. Se nel nome della razionalizzazione del Servizio pubblico questo viene allontanato dall'utenza, mi sembrerebbe importante che gli URP Comunali fossero messi in grado di essere interlocutori privilegiati. In questo senso, apprendendo che a fronte delle molteplici segnalazioni ricevute dall'URP di Figline le trasmissioni da parte di quest'ultimo a Publiacqua erano valutate con la stessa procedura delle segnalazioni di guasto, ho chiesto di approfondire questa tematica, investendo anche l'URP della Regione Toscana ed il Difensore civico Regionale.

In questo contesto va ricordato, che il nuovo Difensore civico regionale ha aperto un tavolo di confronto fra Difensore civico regionale e Publiacqua su tematiche generali, quali ad esempio il dibattito sul deposito cauzionale, anche per i numerosi conflitti che la sua applicazione concreta ha generato. Inoltre la tematica dei servizi pubblici nel suo complesso è uno degli argomenti di approfondimento dei gruppi di lavoro della Conferenza permanente dei Difensori civici Regionali anche a fronte dell'esclusione, da parte di alcuni regolamenti comunali, della competenza del Difensore civico locale nei confronti delle concessionarie dei servizi pubblici.

5 Conclusioni

Il 2003 è stato un anno di attività intenso e nel 2004 si dovranno intraprendere ulteriori iniziative di comunicazione, anche a livello locale per diffondere maggiormente fra la cittadinanza la consapevolezza delle funzioni e dei compiti del Difensore civico. Auspico che il dibattito statutario in corso in Regione Toscana, il lavoro della Conferenza Permanente dei Difensori civici regionali e la riforma della disciplina degli Enti Locali, unitamente alla riflessione sui nuovi Statuti degli Enti Locali possano contribuire alla maggior conoscenza dell'istituto del Difensore civico e alla sua maggior incisività.

L'esperienza concreta di questo anno ha dimostrato che la maggior parte dei problemi che mi sono stati sottoposti ha trovato una positiva soluzione, con soddisfazione degli utenti, ma anche evitando lunghi e costosi contenziosi.

Nel corso di questa relazione e della precedente ho più volte sottolineato come la difesa civica si configura come un sistema a rete. Nella realtà italiana, pur caratterizzata dall'incompletezza del sistema di difesa civica, la difesa civica locale costituisce una peculiarità preziosa, consentendo non solo la possibilità per il cittadino di ottenere assistenza nei confronti dei problemi con l'Ente locale, ma anche di poter portare al Difensore civico locale le proprie problematiche in relazione ad altri Enti, senza doversi recare dal Difensore civico Regionale o da un altro Difensore civico locale.

6 Appendice

6.1 *Risoluzione di Castiglioncello (Rosignano Marittimo – Li) del 7 novembre 2003¹⁸*

I Difensori civici, l'ANCI Regionale i funzionari ed i partecipanti al Convegno "Sussidiarietà e Difesa civica: la rete della difesa civica dopo la riforma del titolo V della Costituzione", riuniti a Castiglioncello (Rosignano Marittimo – Li) il 7 novembre 2003, in riferimento agli argomenti trattati dai gruppi di lavoro previsti:

- Richiamate le risoluzioni internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa in materia di autonomia e di indipendenza del Difensore civico, con particolare riferimento alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 e la Raccomandazione 61/1999 e la Risoluzione 80/1999 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa;
- Richiamata l'esigenza di svolgere la loro funzione in rete regionale, nazionale, europea (anche in raccordo con il Mediatore Europeo) ed internazionale (anche in raccordo con le Associazioni Internazionali di Difesa civica, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, l'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite);
- Richiamata l'esigenza del Difensore civico di essere momento di confronto e di scambio con le Associazioni di Volontariato e Tutela e con le ONG (Organizzazioni Non Governative), anche a livello internazionale.
- Richiamati gli artt. 2, 3, 97, 117 e 118 della Costituzione;
- Richiamata la risoluzione del Congresso delle Regioni del 5 giugno 2002 e il documento del Congresso delle Regioni sugli Statuti Regionali, approvato il 16/05/2003 dal Gruppo di lavoro tecnico politico della III Commissione del Congresso delle Regioni.
- Richiamato l'art. 25 L. n.° 241/90 come modificato dall'art. 15 L. n.° 340/2000, l'art. 16 L. n.° 127/87 e le disposizioni di cui al DDL di modifica della L. n.° 241/90, in tema di diritto di accesso alla documentazione amministrativa;
- Richiamato l'art. 113 bis del D. Lgs. n.° 267/2000 in tema di rilevanza industriale dei pubblici servizi;

Raccomandano quanto segue:

1. Gli Enti locali devono garantire la difesa civica in forma singola o associata o in convenzione con altri Difensori civici: la difesa civica non è una funzione amministrativa, ma è una funzione di tutela non giurisdizionale pubblica che deve essere garantita come essenziale ed uniforme su tutto il territorio regionale, con particolare riferimento ai diritti sociali e alla loro attuazione

¹⁸ Il documento è stato approvato al termine della Conferenza e fatto proprio, con alcuni adattamenti (dovuti anche allo sviluppo del dibattito intorno al progetto di legge sull'accesso), dalla Conferenza permanente dei Difensori civici. Da sottolineare, positivamente, che molte delle previsioni richiamate nel documento sono già garantite nella Convenzione Comprensoriale per il servizio di difesa civica fra i Comuni di Figline, Incisa e Rignano.

- nei confronti dei soggetti e delle categorie sociali più deboli. In ossequio al principio di sussidiarietà la rete della difesa civica deve operare, il più vicino possibile al cittadino.
2. Deve essere promosso il ruolo del Difensore civico come organo di risoluzione non giurisdizionale delle controversie e di mediazione nei conflitti con la pubblica Amministrazione, anche prevedendo meccanismi di sospensione dei provvedimenti amministrativi in attesa di trovare soluzioni di mediazione attraverso il Difensore civico, valutando – in analogia con disposizioni simili di altre leggi nazionali – la possibilità di esonero dei funzionari da responsabilità amministrative e contabili qualora si adeguino all'accordo di mediazione raggiunto con il Difensore civico.
 3. Gli Statuti degli Enti Locali devono garantire l'autonomia e l'indipendenza dei Difensori civici, anche da un punto di vista di autonomia funzionale, in particolare:
 - Richiamando le risoluzioni internazionali sopra citate;
 - Garantendo al Difensore civico dotazioni di organico (laddove necessario) e le risorse anche strumentali ed economiche, necessarie a svolgere il proprio mandato;
 - Prevedere l'indennità di carica del Difensore civico con riferimento a parametri certi (es. indennità dell'Assessore, dei Consiglieri o del Sindaco);
 - Garantire il diritto – dovere del Difensore civico di poter scambiare le proprie esperienze con altri soggetti, anche attraverso la possibilità di partecipare ad incontri in sede regionale e nazionale e garantendo la possibilità del Difensore civico di aderire ad associazioni internazionali di difesa civica.
 4. Deve essere affrontato e risolto il problema delle incompatibilità del Difensore civico, promuovendo la modifica della D. Lgs. n.° 267/2000 cercando di rendere applicabile anche al Difensore civico quanto previsto per Assessori e/o Consiglieri Comunali.
 5. Il Difensore civico deve essere competente ad intervenire anche nei confronti delle Concessionarie dei Pubblici servizi, anche se gestiti in forma di S.p.A. Pubblica.
 6. Il diritto di accesso deve esercitarsi anche nei confronti delle Concessionarie dei Pubblici Servizi, perché esercenti comunque funzioni pubbliche.
 7. Si auspica che venga mantenuta a favore del Difensore civico regionale, la competenza ad esercitare il diritto di accesso ed i relativi strumenti di tutela anche nei confronti degli organi periferici dello Stato operanti sul territorio Regionale, per evitare un riaccentramento che allontanerebbe e demotiverebbe gli utenti ad utilizzare la tutela prevista dalla L. n.° 241/90 nella sua attuale formulazione.

6.2 Intervento del Difensore civico Comprensoriale al Convegno Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini – Milano 21 novembre 2002¹⁹

Vittorio Gasparrini

(Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana, Difensore civico dei Comuni di Figline Valdarno, Incisa In Val D'Arno e Rignano Sull'Arno – FI)

Vi porto innanzitutto il saluto del Difensore civico della Regione Toscana, il Dottor Romano Fantappiè.

Ricordo, sinteticamente che anche in Toscana la L.R. 4/94 consente al Difensore civico della Regione Toscana di convenzionarsi con gli enti Locali e abbiamo anche in Toscana convenzioni attive con il Difensore civico Regionale ed enti locali e numerose esperienze di convenzioni fra Enti Locali per servizio di difesa civica. Ai sensi della L.R. 4/94, anche il Difensore civico della Regione Toscana promuove periodiche riunioni di coordinamento con i Difensori civici locali che, dal 1999 hanno costituito la Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana.

Ciò premesso, ho preso la parola per proporvi alcune riflessioni.

La Difesa civica locale non è importante solo perché, come è stato detto, se il principio di sussidiarietà sposta competenze agli enti locali è necessario che anche le garanzie si spostino più vicino ai cittadini, ma anche perché l'ente locale costituisce per i cittadini, soprattutto per quelli più "sprovvéduti", un punto di riferimento. Infatti, nonostante l'utilizzo di strumenti quali la posta elettronica, il numero verde e così via, è molto difficile a volte per i cittadini raggiungere il Difensore civico regionale o provinciale, mentre l'ente locale, se il cittadino ha un problema, è un punto di riferimento immediato. Questo lo dico anche per esperienza diretta acquisita recandomi a ricevere i cittadini presso gli enti locali convenzionati con il Difensore civico regionale e della mia più recente esperienza, essendo appena stato nominato Difensore civico comprensoriale di tre Comuni del Valdarno Fiorentino, Figline Valdarno, Incisa In Val D'Arno e Rignano sull'Arno.

Un'altra riflessione: neanche il Difensore civico Regionale della Toscana rivendica la propria competenza istituzionale quando un Difensore civico locale agisce nei confronti degli uffici periferici dello Stato o delle Aziende regionali come le A.S.L.. Vi segnalo che talvolta è invece accaduto che sia stato l'ente locale a richiamare il proprio Difensore civico ad agire strettamente nell'ambito della propria competenza istituzionale, vietandogli di intervenire nei confronti di enti diversi da quelli che gli avevano conferito il mandato.

Per quanto riguarda l'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico, vi ricordo che l'esistenza di precise risoluzioni delle Nazioni Unite (Assemblea Generale e Commissione Diritti Umani) e del Consiglio D'Europa ove si richiamano specifici parametri per garantire l'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico; queste risoluzioni si riferiscono normalmente al Difensore civico nazionale e quindi sono applicabili al Difensore civico

¹⁹ Pubblicato in "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini – Milano 21 novembre 2002", Consiglio Regionale della Lombardia, marzo 2003.

regionale o locale solo analogicamente. A questo proposito è importante sottolineare come invece, nel 1999, il Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (un organismo del Consiglio D'Europa dove hanno una propria rappresentanza anche gli Enti Locali e le Regioni degli Stati membri) ha approvato una raccomandazione (61/1999) ed una risoluzione (80/1999) espressamente riferite alla Difesa civica locale e regionale e ai parametri di autonomia e di indipendenza che devono essere riconosciuti anche ai Difensori civici locali e regionali.

A proposito infine dell'opportunità di una normativa nazionale sul Difensore civico, una delle cose che la legge statale dovrebbe probabilmente regolamentare è riferita alle modalità con le quali chi viene nominato Difensore civico locale o regionale possa conciliare questa attività con un suo impiego pubblico o privato, in analogia con quanto previsto per i consiglieri e gli assessori regionali e comunali. Al di là della circostanza che, in assenza di una disciplina comune statale, si va da statuti che pongono le incompatibilità più assolute per la stessa nomina a Difensore civico a statuti comunali che invece non ne prevedono nessuna, va tenuto presente che solo statuto o il regolamento di difesa civica dell'ente locale (e neppure la legge regionale) possono risolvere questo problema, che era invece affrontato e risolto in una delle proposte di legge sulla difesa civica nazionale presentate in passato.