

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 2004**

Indice

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUZIONE | 1 |
| 2 | DOTAZIONE FUNZIONALE DEL DIFENSORE CIVICO | 7 |
| 3 | ATTIVITÀ ISTITUZIONALE | 9 |
| 4 | LA CASISTICA | 10 |
| 4.1 | PRATICHE TRATTATE A FIGLINE..... | 16 |
| 4.2 | PRATICHE TRATTATE AD INCISA..... | 24 |
| 4.3 | PRATICHE TRATTATE A RIGNANO..... | 30 |
| 5 | CONCLUSIONI | 36 |
| 6 | APPENDICE | 37 |
| 6.1 | LA NUOVA NORMA STATUTARIA SUL DIFENSORE CIVICO REGIONALE (ART. 56)..... | 37 |
| 6.2 | LA "CARTA DELLA DIFESA CIVICA LOCALE IN TOSCANA" | 37 |
| 6.3 | CARTA INTERNAZIONALE DEL DIFENSORE CIVICO EFFICIENTE..... | 43 |
| 6.4 | ORDINE DEL GIORNO DEGLI ENTI LOCALI RELATIVAMENTE ALL'ASSUNZIONE DI INIZIATIVE LEGISLATIVE NAZIONALI PER UNA LEGGE QUADRO SULLA DIFESA CIVICA | 51 |

Premessa

Signori Consiglieri Comunali, Signori Presidenti dei Consigli Comunali, Signori Sindaci, 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 terza relazione.

Desidero innanzitutto ringraziare i Consigli, per aver riconfermato la scelta della difesa civica comprensoriale, che è la strada della difesa civica italiana per il futuro e rispetto alla quale la Toscana si pone all'avanguardia insieme al Veneto, la Lombardia e l'Emilia Romagna. Desidero inoltre ringraziare i Consigli per aver riconfermato la fiducia nella mia persona, rinnovando il mio mandato per altri due anni e assicurare il mio impegno per essere all'altezza del compito di nuovo assegnatomi.

La difesa civica Italiana sta vivendo un momento di stasi, alla quale i Difensori civici della Toscana, a partire dal Difensore civico regionale Dr. Giorgio Morales, che ringrazio per la collaborazione prestata nelle pratiche trattate congiuntamente, sta cercando di dare nuovo impulso, proprio a partire dalla rete della difesa civica, in collaborazione sempre più stretta con gli Enti Locali, sia come singoli sia a livello di Consiglio delle Autonomie Locali della Toscana. In tal senso, richiamo l'attenzione dei Consigli sulle decisioni di altri Enti Locali nel cercare di dare impulso concreto a tale tentativo, tramite l'approvazione di un ordine del giorno che inviti il Parlamento Nazionale a prendere in esame la tematica della difesa civica, che senza una legge quadro nazionale rischia di non poter essere incisiva e diffusa su tutto il territorio nazionale. Un'altra sfida che attende i Consigli Comunali nei nuovi Statuti è la possibilità concessa dalla legge nazionale di ampliare la sfera del diritto di accesso ai documenti amministrativi. In tal senso ricordo la scelta della Regione Toscana nel suo nuovo Statuto, di prescindere dall'esigenza di motivare le richieste di accesso e la possibilità che anche gli Enti Locali hanno di compiere una simile scelta.

Permettetemi di esprimere in questa premessa anche i miei rallegramenti ed auguri di buon lavoro al Médiateur Europeo, Prof. Nikiforus Diamandourus, riconfermato dal Parlamento Europeo a seguito del rinnovo del Parlamento con l'ultima consultazione elettorale, al nuovo Presidente dell'Istituto Europeo dell'Ombudsman Markus Kági, al Difensore civico della Regione Toscana Dr. Giorgio Morales e a quello del Veneto Avv. Vittorio Bottoli per i loro incarichi nel Consiglio Direttivo dell'Istituto.

Con il rinnovo del mio mandato, la difesa civica comprensoriale termina la fase sperimentale ed entra a pieno regime nell'ordinamento dei tre Comuni Consorziati. Il 2005 vedrà dunque il tentativo di attivare iniziative tese a far meglio conoscere la figura del Difensore civico alla popolazione, poiché si tratta di una figura ancora poco conosciuta e quindi sotto utilizzata da parte della cittadinanza, pur dovendo registrare, a livello generale, un lieve aumento delle pratiche nel 2004 rispetto al 2003.

La Regione ha approvato un nuovo Statuto che rinnova la disposizione relativa al Difensore civico e quindi a breve la nuova legislatura affronterà anche la modifica della normativa regionale in materia, il che darà nuovo

impulso all'istituzione, assieme all'opera promozionale del Difensore civico sul territorio che il Difensore civico regionale sta portando avanti e che ha già delle ricadute positive anche a livello locale.

Nel concludere questa premessa, torno a ringraziare i Consigli Comunali per l'attenzione sempre prestata alle Relazioni del Difensore civico ed anche i Sindaci dei tre Comuni, gli Assessori, i tre Direttori generali (per quanto attiene Figline consentitemi di ringraziare il precedente Direttore Generale Dr. Massimo Migani che ha recentemente assunto un nuovo incarico in un altro Comune e di dare il benvenuto al nuovo Direttore Generale Dr. Sergio Pota, mentre per quanto riguarda Incisa e Rignano torno a ringraziare il Dr. Aldo Perasole per la costante collaborazione prestata al Difensore civico) e tutti i Funzionari e i Dipendenti dei Comuni, per l'attenzione e la disponibilità a collaborare con me.

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

1 Introduzione

La relazione che segue dà conto, ai sensi dell'art. 2.7. della Convenzione Comprensoriale per l'esercizio della difesa civica associata dei Comuni di Figline Valdarno, Incisa In Val D'Arno e Rignano Sull'Arno, dell'attività svolta nel corso del 2004.

La Convenzione ha terminato la fase della sperimentazione ed è stata oggetto di rinnovo da parte dei tre Comuni Associati. Scaduta il 16 ottobre 2004, la Convenzione prevedeva che il Difensore civico in carica proseguisse il proprio mandato in regime di *prorogatio* per sei mesi da quella data.

Con separati atti deliberativi i tre Comuni associati hanno da prima rinnovato la Convenzione Comprensoriale per altri cinque anni ed hanno inoltre confermato il Difensore civico in carica per un ulteriore biennio. Tornando a ringraziare i Consigli Comunali per la fiducia accordatami, come già fatto in premessa, osservo che nel corso di questo biennio gli Statuti di Figline e quello di Incisa necessiteranno di una modifica che tenga conto della circostanza che le scadenze elettorali dei tre Comuni sono sfalsate e che le norme Statutarie che prevedono una durata in carica coincidente con il mandato elettorale dei rispettivi Consigli Comunali sono da adeguare, indipendentemente dalle scelte che i Comuni opereranno in futuro per la designazione del Difensore civico, in modo da garantire un'uniformità della durata del mandato ai sensi della Convenzione Comprensoriale rispetto alla diversa scadenza dei mandati dei rispettivi Consigli Comunali. Lo Statuto del Comune di Rignano è invece già adeguato in tal senso dal 2002. Del resto, alla luce della riforma Costituzionale e dello Statuto Regionale, gli Statuti dovranno comunque essere oggetto di modifiche ed integrazioni anche in altre parti, alla luce delle nuove competenze attribuite agli Enti Locali.

Con il rinnovo della Convenzione Comprensoriale e del mandato, la difesa civica comprensoriale entra a pieno regime nei tre Comuni e auspico che, anche grazie alle positive attività di ricaduta della promozione della difesa civica che l'attuale Difensore civico Regionale sta portando avanti, tramite iniziative itineranti nelle varie Province della Toscana, che i cittadini prendano piena coscienza di quest'istituto, che risente della scarsa conoscenza da parte della cittadinanza e non è pertanto in grado di essere utilizzato in tutta la propria potenzialità. Mentre, infatti, nell'Europa Occidentale la figura del Difensore civico (Ombudsman, dal termine svedese del nome del primo organismo istituito in Svezia) è ben presente, conosciuta ed utilizzata e mentre anche nelle cosiddette "Nuove Democrazie" dell'Europa Orientale ed in molti paesi in via di sviluppo da tempo sono stati costituiti e si vanno rafforzando questi Istituti¹ (le cui denominazioni spesso evocano anche l'azione

¹ Per avere una sommaria idea della forza e dell'importanza che ha l'Istituto del Difensore civico in altre realtà, si pensi che il Defensor del Pueblo nazionale spagnolo ha il potere di ricorso diretto alla Corte Costituzionale nei casi in cui ravvisi violazione dei diritti fondamentali e che la mancata collaborazione con il Defensor del Pueblo in Spagna configura una specifica ipotesi di reato. Anche realtà "più giovani" come la Polonia, conferiscono al Difensore civico nazionale il potere di ricorso diretto alla Corte Costituzionale. In Italia la sentenza 112/2004 ha invece messo in discussione il semplice potere di nominare un Commissario ad acta in caso di omissione di un atto obbligatorio per legge da parte di un'Azienda Regionale, potere che era conferito ad un Difensore civico regionale di un'altra regione. Tale sentenza ha rimesso in discussione l'esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico sia ex art. 7.8 L.R. 52/99 (attivazione del Difensore civico anche locale

di promozione dei diritti che è tipica del Difensore civico in queste realtà: Commissario per i Diritti Umani in Russia ed in molti stati dell'Est, Avvocato del Popolo in Romania), in Italia assistiamo ad una scarsa conoscenza del Difensore civico nella cittadinanza (è abituale essere confuso con il Giudice di Pace) e ad una confusa regolamentazione dell'Istituto, in assenza di una normativa nazionale di riferimento². In quest'ultimo senso, è opportuno tornare a sottolineare come la Convenzione Comprensoriale approvata dai Comuni di Figline, Incisa e Rignano nel 2002, sia perfettamente in linea con le ultime proposte elaborate in seno alla Conferenza Permanente dei Difensori civici Regionali della Toscana e dal Consiglio delle Autonomie Locali, che si sono concretate nella "Carta della Difesa Civica Locale in Toscana", riportata in Appendice della presente Relazione e cui accenneremo in seguito, ivi compreso il ricorso alla forma comprensoriale nel prevedere l'Istituto. Ho già avuto modo di ricordare nella mia prima Relazione, come la disciplina data all'Istituto del Difensore civico nella Convenzione Comprensoriale trovi rispondenza anche nei principi desumibili dai documenti internazionali per quanto attiene l'autonomia e l'indipendenza del Difensore civico. A livello Regionale, va ricordato come nel 2004, a seguito della riforma della Costituzione Italiana per quanto attiene le competenze delle Regioni e degli Enti Locali, il Consiglio Regionale ha adottato un nuovo Statuto che, all'art. 56 prevede una norma specifica relativa al Difensore civico Regionale. Rimandando alla prossima Relazione del Difensore civico Regionale per un commento più approfondito della norma, che comunque ho ritenuto opportuno riportare in Appendice alla presente Relazione, è da sottolineare come tale scelta sia in linea con il precedente Statuto, il primo fra gli Statuti Regionali ad avere previsto la figura del Difensore civico e come l'attuale norma rafforzi ed inquadri in modo più sistematico l'Istituto e faccia esplicito riferimento al ruolo della Regione nel promuovere la rete della difesa civica anche a livello locale, confermando così quella scelta che da anni il Difensore civico Regionale della Toscana ha promosso e che è alla base della cooperazione anche internazionale fra i Difensori civici, che tende a vedere la difesa civica come una rete integrata di rapporto, scambio e confronto, in modo da essere da un lato sempre più vicina al cittadino, dall'altro sempre più in grado di affrontare ai vari livelli istituzionali la crescente complessità della casistica, che spesso vede concorrere nello stesso caso Ente Locale, Provincia, Concessionarie di Pubblici Servizi, Regione, Amministrazioni Statali. La Conferenza Permanente dei Difensori civici Regionali, della quale fanno parte i Difensori civici locali della Toscana ed il Difensore civico Regionale, convocata dal Difensore civico

in caso di mancato rilascio della concessione edilizia nei termini, che è stata abolita) ed i poteri conferiti al Difensore civico regionale dalla L. 127/97 con più generale riferimento a qualsiasi omissione di "atto obbligatorio per legge" da parte degli Enti Locali.

² È opportuno ricordare che nelle nuove Democrazie dell'Est, la figura è stata istituita anche su pressione dell'Unione Europea e del Consiglio D'Europa, che ponevano fra le condizioni per ammettere i nuovi stati all'Unione Europea o al Consiglio D'Europa, non solo la creazione dei meccanismi di garanzia "classici" (riconoscimento costituzionale dei diritti fondamentali, Costituzione rigida, indipendenza della magistratura e garanzia della sindacabilità costituzionale delle leggi da parte della Corte Suprema o di una Corte Costituzionale all'uopo costituita), ma anche la previsione di Istituti di garanzia non giurisdizionale dei diritti come il Difensore civico. L'Italia, Stato fondatore di entrambi gli Organismi Internazionali sopra ricordati, non ha una legge nazionale sulla difesa civica, né un sistema di difesa civica diffuso su tutto il territorio nazionale, sia per quanto attiene la difesa civica regionale che, soprattutto, per quella locale.

Regionale in periodiche riunioni nel corso del 2004, cui ho partecipato, si è posta il problema dell'attuale disomogeneità della regolamentazione dell'istituto del Difensore civico a livello locale, aggravata dalla circostanza che in alcune realtà il mandato del Difensore civico locale non si estende alle Concessionarie dei Servizi Pubblici, ma è limitato agli uffici dell'Ente Locale³, cosa abbastanza grave se si pensa alla tendenza sempre crescente a gestire tali servizi affidandogli a società concessionarie di livello sovracomunale. Inoltre anche in Toscana, dove pure oltre il 50% della popolazione può contare su un Difensore civico locale, singolo o in convenzione con altri Enti Locali, molti Enti Locali sono ancora privi di Difensore civico. Da tale riflessione, d'intesa con il Consiglio delle Autonomie Locali della Toscana, è nata la "Carta della Difesa Civica Locale in Toscana" che intende promuovere la difesa civica locale in Toscana ed anche fornire agli Enti Locali che si apprestino ad istituire il Difensore civico o a riformularne le rispettive norme Statutarie o i regolamenti, uno strumento di riferimento, anche per quanto attiene i parametri di autonomia e di indipendenza dell'istituto, fornendo una sintesi dei principali documenti internazionali in merito ed un confronto a campione fra le varie discipline dell'Istituto in Toscana a livello locale. Ribadisco come la Convenzione Comprensoriale adottata dai Comuni di Figline, Incisa e Rignano sia già sostanzialmente uniforme ai parametri richiamati nella Carta.

Accanto a questa azione della Conferenza, il Difensore civico Regionale sta promuovendo incontri fra i Difensori civici locali e le istituzioni locali a livello provinciale, tese a promuovere l'istituto e la sua conoscenza sia fra gli amministratori che fra la cittadinanza. A riprova della ricaduta indiretta che ha questa attività di promozione sulla cittadinanza, ho osservato un sostanziale aumento delle pratiche presentate al Difensore civico comprensoriale nei primi due mesi del 2005. Per quanto attiene la ricerca di dimensioni ottimali per l'esercizio della difesa civica, ricordo come la Carta espressamente preveda il ricorso alla forma consorziata o convenzionata con l'ente di dimensioni superiori (es. la Provincia) e come già la L.R. 40/2001⁴, nel prevedere incentivi regionali per l'esercizio associato di funzioni da parte degli Enti Locali, annoveri fra le attività che possono essere oggetto di gestione associata anche la difesa civica.

Se queste sono le novità sul versante regionale, si ricorda sinteticamente come a livello nazionale la situazione sia abbastanza confusa e le iniziative legislative per la difesa civica siano ferme⁵, mentre si susseguono le proposte per l'istituzione di figure del Difensore civico "di settore". La sentenza 112/2004, affrontando la problematica della competenza del Difensore civico ad esercitare i poteri sostitutivi, ha incidentalmente affrontato anche la natura dell'istituto, fornendo un quadro nebuloso ed incerto, che rispecchia le problematiche sul dibattito intorno all'Istituto nell'ordinamento italiano sopra richiamato. Nel dibattito

³ Non è fortunatamente il caso della Convenzione Comprensoriale fra i Comuni di Figline, Incisa e Rignano.

⁴ "Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni"

⁵ Va segnalato che il progetto di legge sulla difesa civica elaborato nel corso della precedente legislatura era stato approvato all'unanimità dalla Commissione Parlamentare che aveva elaborato la proposta di legge. Il progetto di legge aveva incontrato soprattutto l'opposizione delle Regioni e degli Enti Locali per le modalità con le quali, nell'intento di far partire la difesa civica contemporaneamente su tutto il territorio nazionale a tutti i livelli, prevedeva l'attuazione della figura, con modalità che si ponevano al di fuori dell'autonomia degli Enti Locali. Oggi, alla luce della Riforma Costituzionale, probabilmente diverse sarebbero tali modalità.

normativo si va inoltre paventando la possibilità di togliere al Difensore civico regionale la competenza nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, riportando un vuoto o comunque un riaccentramento di tale funzione, scelta del resto che già si è fatta per quanto attiene la tutela del diritto di accesso, laddove la recente riforma della L. 241/90, ha conferito la competenza a decidere dell'accesso ai documenti delle Amministrazioni periferiche dello Stato in caso di diniego di accesso, alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi, restituendo a livello centrale una competenza prima esercitata dal Difensore civico Regionale e quindi rendendo più difficile ai cittadini l'accesso a strumenti di tutela non giurisdizionale sul territorio. Rinviano alla prossima Relazione del Difensore civico Regionale quale più consona sede per approfondimenti, mi limito qui a ricordare una recente iniziativa della Conferenza nazionale dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome tesa a sollecitare l'adozione di una legge quadro nazionale in materia di difesa civica che detti alcuni principi generali anche in relazione al rapporto fra Difensore civico e il crescente numero di Autorità Amministrative Indipendenti che la legge ha istituito.

Nel corso della propria attività di presentazione e promozione del Difensore civico nella Provincia di Arezzo, alcuni dei Comuni della Provincia di Arezzo che hanno partecipato all'incontro di Montevarchi nel gennaio 2005 hanno chiesto al Difensore civico regionale di predisporre una mozione che inviti il Parlamento Nazionale ad assumere "una decisa iniziativa per la discussione e l'approvazione" di una legge quadro sulla difesa civica. Ho riportato il documento in Appendice, qualora i Consigli Comunali, in sede di discussione della presente Relazione, decidessero di sostenere anch'essi una mozione in tal senso.

Per concludere il quadro delle innovazioni normative in Toscana ed in Italia, va ricordato che – per quanto attiene il diritto di accesso – la recente riforma della L. 241/90 (con Legge 15 del febbraio 2005), riconferma purtroppo una impostazione del diritto di accesso a tutela di diritti procedimentali, piuttosto che come diritto generalizzato a prescindere dalla motivazione, come troviamo nell'art. 54 del nuovo Statuto della Regione Toscana. Tuttavia, nel riformulare l'art. 22.2, laddove si precisa che il diritto di accesso ai documenti amministrativi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117.2 lett. m della Costituzione, specifica anche la potestà delle Regioni e degli Enti Locali di garantire livelli ulteriori di tutela; in tal senso assume piena legittimità una scelta come quella operata nello Statuto della Regione Toscana. La Conferenza permanente dei Difensori civici, nel suo incontro del febbraio 2005 ha approvato una risoluzione che invita il Consiglio Regionale a dare piena attuazione all'art. 54 dello Statuto ed invita il Consiglio delle Autonomie locale ad esortare gli Enti Locali affinché assumano iniziative tese ad ampliare il diritto di accesso al di là delle previsioni della L. 241/90, prescindendo dall'obbligo di motivazione. Concordando con tale mozione, sono ad invitare i Comuni di Figline, Incisa e Rignano a voler valutare l'opportunità di modificare in tal senso la propria disciplina statutaria e regolamentare del diritto di accesso (scelta legittima ai sensi dell'art. 22.2 sopra richiamato), prescindendo dall'obbligo di motivazione.

Concludendo questa parte introduttiva con un sintetico riferimento alla panoramica internazionale, torno a ricordare come, a livello di Unione Europea, il Parlamento Europeo abbia riconfermato, nel gennaio 2005, il mandato al Médiateur Europeo in carica prima del rinnovo del Parlamento, il Prof. Nikiforus Diamandurous (già Difensore civico della Grecia), cui – oltre al ruolo di tutela dei cittadini europei nei confronti delle Istituzioni Comunitarie – spetterà il compito di raccordare la difesa civica nazionale, regionale e locale europea, anche con riferimento ai nuovi Stati membri dell'Unione. Al Prof. Diamandurous, che – come ho detto nella mia precedente Relazione ho avuto il piacere di incontrare e conoscere personalmente nel corso del 2003 – rinnovo, come già fatto in premessa i miei rallegramenti per il rinnovo dell'incarico ed i migliori auguri di buon lavoro per gli impegni che lo attendono nel suo nuovo mandato istituzionale.

Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa ha inoltre riunito nel 2004 i Difensori civici regionali degli stati europei aderenti al Consiglio D'Europa a Barcellona.

Inoltre nel corso del 2004 l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), dopo avere messo a punto in sede di Consiglio Direttivo, a Rotterdam (ove ho partecipato all'incontro su invito del Presidente Dr. Werner Palla e su delega del Difensore civico Regionale della Toscana), la proposta definitiva di Carta per l'effettività dell'Ombudsman, redatta a cura del Difensore civico della Polonia (Prof. Andrzej Zoll, già giudice costituzionale), giungendo ad una proposta poi approvata dalla recente Assemblea di Innsbruck (A) e che riporto in appendice nella traduzione italiana che ho curato per conto dell'EOI, si è riunito in Assemblea Generale a Budapest nel maggio 2004 e ad Innsbruck nel gennaio 2005. In qualità di membro istituzionale dell'Istituto, ho partecipato all'Assemblea Generale di Budapest e, anche su delega del Difensore civico Regionale, a quella recente di Innsbruck. Purtroppo, l'Assemblea di Budapest, al di là dell'interessante tema trattato relativo alla tutela delle minoranze⁶, non è stato possibile rinnovare gli organi direttivi a causa dell'atteggiamento di un nutrito gruppo di italiani⁷, la maggior parte dei quali era ospite della conferenza, ma non aveva diritto a partecipare all'Assemblea riservata ai soci, ed il loro rifiuto di abbandonare l'aula ha obbligato a sospendere l'Assemblea. Tale atteggiamento, purtroppo motivato dal tentativo di un gruppo di persone di attuare una vera e propria "scalata" alla Presidenza dell'Istituto⁸, è stato osteggiato, oltre che da tutti i Difensori civici stranieri, dai Difensori civici Regionali Italiani e da alcuni Difensori civici locali aderenti all'EOI, fra cui anche il sottoscritto, che hanno fatto sì che l'Istituto non fosse snaturato nelle sue finalità. La successiva conferenza dell'EOI di Innsbruck (cui ho partecipato in veste istituzionale, ma anche su delega del

⁶ L'Ungheria ha un Difensore civico ad hoc oltre a quello con mandato generale, per l'alto numero di minoranze etniche presenti nel paese e le conseguenti problematiche e il tema è comune a molti altri stati europei.

⁷ Peraltro non tutti Difensori civici locali, ma molti dei quali aderenti all'Istituto come membri individuali.

⁸ Tutte queste persone aderivano fra l'altro ad una Associazione di Difensori civici Italiani che ha anche costituito un'Associazione Internazionale la cui finalità è quella, elementare senza il bisogno di costituire alcuna associazione in tal senso, in quanto costituente il primo livello di collaborazione fra i Difensori civici, di facilitare lo scambio delle istanze fra i vari Difensori civici. Finalità che fra l'altro, a livello di Unione Europea è garantita da anni dalla "rete degli agenti di collegamento" che, in raccordo tra il Médiateur Europeo e i Difensori civici dei vari paesi dell'Unione, già garantisce tale attività istituzionale.

Difensore civico Regionale) si è fortunatamente svolta senza incidenti⁹ e l'EOI è riuscito a rinnovare i propri organi direttivi eleggendo come Presidente l'attuale Difensore civico della città di Zurigo, Markus Kägi e, fra i membri del Consiglio Direttivo, il Difensore civico della Regione Toscana e quello della Regione Veneto. È stata anche definitivamente approvata la Carta Internazionale per il Difensore civico efficiente, che – nella sua relazione finale – tiene presenti anche le specifiche esigenze del Difensore civico locale¹⁰, anche grazie a proposte di emendamento provenienti dal Difensore civico della Regione Toscana e da alcuni Difensori civici regionali e locali stranieri e italiani, fra cui il sottoscritto. La Carta inoltre richiama oggi espressamente i principi dei documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa in materia di difesa civica. Nel corso del 2005 l'EOI rifletterà sulla riforma del proprio statuto¹¹. Il ruolo dell'EOI è importante sia come luogo di scambio e di incontro di esperienze diverse nella panoramica della difesa civica Europea, ivi comprese le realtà dell'Europa dell'Est fino agli Urali, sia come momento di cooperazione e di sostegno ai nuovi uffici del Difensore civico, collaborazione e sostegno che spesso possono essere reciproci perché anche gli uffici del Difensore civico di recente costituzione hanno qualcosa da insegnare a quelli di lunga tradizione.

⁹ Anche perché era venuta meno la qualifica di Difensore civico del candidato proposto come Presidente dall'Associazione, ed essere Difensore civico in carica è requisito per essere eletto Presidente.

¹⁰ Essendo la Polonia una realtà in cui esiste solo il Difensore civico nazionale, la prima stesura della Carta risentiva pesantemente di tale impostazione.

¹¹ Il problema che si pone è dato anche dall'alto numero di Difensori civici presenti in Italia, rispetto alla circostanza che in alcuni stati esiste un solo Difensore civico, competente a livello nazionale, regionale e per gli enti locali. Si tratta dunque di trovare un punto di equilibrio fra la legittima rappresentanza individuale nelle votazioni e la rappresentanza delle singole realtà nazionali. Attualmente peraltro l'EOI ammette con gli stessi diritti di voto i membri individuali ed i membri istituzionali.

2 Dotazione funzionale del Difensore civico

Non ci sono sostanziali novità da segnalare in questo campo, salvo tornare a ricordare che dal marzo 2003 il Difensore civico può contare, grazie alla disponibilità della Dr.ssa Lorella Vichi del Settore informatica del Consiglio Regionale, del programma informatizzato di gestione delle pratiche precedentemente utilizzato dal Difensore civico regionale e sottolineare che, mentre il programma non rispondeva più alla complessità dell'attività del Difensore civico regionale, anche per dare conto dei molteplici interlocutori istituzionali delle pratiche di quest'ultimo¹² e doveva essere adeguato alla normativa sul protocollo elettronico¹³, si rivela ottimale nella gestione delle pratiche per il Difensore civico Comunale, anche di livello comprensoriale.

Auspicio che nel corso del 2005, presso la sede di Figline, il Difensore civico sia finalmente dotato di una stampante, anche perché, al di là della stampa delle lettere (cui attualmente provvedo con mezzi propri o avvalendomi in rete della stampante presso l'URP), è frequente dover assistere cittadini nella redazione di domande o dover fornire ai medesimi informazioni reperite su Internet, talvolta anche dallo stesso sito del Comune.

Va infine ricordato, che il Difensore civico ha attivato delle pagine web su tutti e tre i Comuni, ove sono reperibili in linea informazioni generali sull'Istituto, la Convenzione Comprensoriale, le norme statutarie relative al Difensore civico e le relazioni ai Consigli Comunali (che sono messe in linea dopo che i tre Consigli le hanno discusse). Alcuni utenti si rivolgono al Difensore civico anche tramite la posta elettronica.

Presso il Comune di Figline il Difensore civico ha una propria stanza, mentre presso i Comuni di Incisa e Rignano viene utilizzata di regola la stanza del Segretario Generale per ricevere i cittadini. Il Comune di Incisa sta provvedendo a ristrutturare la propria sede e probabilmente in quell'ambito saranno disponibili anche altri locali a tal fine. Nella sede di Figline il ricevimento dei cittadini avviene 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. È opportuno tornare a sottolineare come la modalità di ricevimento dei cittadini il sabato mattina sia particolarmente gradita alla cittadinanza, soprattutto per coloro che hanno impegni lavorativi nel corso degli altri giorni della settimana.

Per la gestione dell'agenda degli appuntamenti viene utilizzato l'URP a Figline e a Rignano, mentre ad Incisa, per motivi logistici viene utilizzata la Segreteria del Sindaco. Grazie al Comune di Incisa è possibile anche al Difensore civico accedere alla rassegna stampa predisposta dall'Ufficio protocollo del Comune, che mette in grado il Difensore civico di poter prendere visione delle più rilevanti problematiche non solo in relazione al Comune di Incisa, ma più in generale dell'intera area del Valdarno Fiorentino, ivi compresi i Comuni di

¹² Una singola pratica del Difensore civico Regionale può interessare contemporaneamente per la problematica affrontata Azienda Sanitaria, Direzione Generale Diritto alla Salute della Regione Toscana, oppure Enti Locali, Provincia ARPAT etc.

¹³ Ai sensi della convenzione comprensoriale il Difensore civico si avvale invece per la spedizione delle proprie note e per il protocollo delle risposte, dei protocolli dei tre Enti Locali, che si sono adeguati a tale normativa.

Rignano e Figline come emergente dalle cronache locali dei quotidiani. Grazie a tale strumento nel corso del 2004, ho potuto anche attivare alcune pratiche d'ufficio.

Nel corso del 2005, spero di poter approfondire modalità congiunte di trattazione dei reclami con i vari Uffici Rapporti con il Pubblico dei tre Comuni, in modo da poter trattare anche la casistica emergente da quei reclami eventualmente presentati all'URP, rispetto ai quali i cittadini si non siano rimasti soddisfatti delle risposte ricevute tramite l'URP o direttamente dagli uffici cui l'URP ha trasmesso la segnalazione.

Va infine ricordato che nel corso del 2004 è stato predisposto un volantino informativo sull'attività del Difensore civico, che ad Incisa è stato oggetto di invio a domicilio e che a Rignano e Figline è stato distribuito presso l'URP.

3 Attività Istituzionale

Ho già dato conto nell'introduzione dell'attività istituzionale a livello internazionale (partecipazione ad un Consiglio Direttivo e all'Assemblee Generali dell'EOI), mentre a livello regionale ho preso parte agli incontri della Conferenza Permanente dei Difensori civici della Toscana e ad alcuni gruppi di lavoro istituiti presso la stessa. È quotidiana la collaborazione con il Difensore civico regionale nell'affrontare tematiche comuni, ma anche con i Difensori civici locali dei Comuni confinanti ed in alcuni casi di questioni relative a cittadini dei tre Comuni, ma verificatisi in altre Regioni, sono stati investiti i Difensori civici regionali o, laddove esistevano locali di altri Enti al di fuori della Toscana.

A Figline sono stato invitato alle riunioni della Consulta per le Politiche sociali e della Consulta dei Giovani, cui ho partecipato quando mi è stato possibile. Credo che la collaborazione con le Associazioni presenti sul territorio possa essere un efficace strumento sia per diffondere la conoscenza dell'Istituto nel territorio, sia perché il Difensore civico possa eventualmente indirizzare a determinate associazioni i cittadini che gli rappresentino problematiche cui egli non può far fronte, sia per quanto attiene l'ambito della tutela nelle questioni privatistiche (ove è utile avere a portata di mano i recapiti delle associazioni di tutela del consumatore effettivamente presenti sul territorio, anziché dover fornire agli utenti generiche indicazioni in merito), sia per quanto attiene altre problematiche che incidentalmente potrebbero venir rappresentate al Difensore civico.

Auspicio che la conoscenza e la collaborazione fra Difensore civico ed Associazioni di Volontariato e Tutela presenti sul territorio possa divenire una modalità operativa anche negli altri Comuni aderenti alla Convenzione comprensoriale ed in tal senso, essendo terminata la fase sperimentale della Convenzione ed avviandosi il nuovo mandato del Difensore civico, mi attiverò nel corso del 2005.

4 La casistica

Nel corso del 2004 sono state formalizzate 111 pratiche, che sono riassunte per categoria nella tabella che segue, con un lieve aumento rispetto alle 106 del 2003.

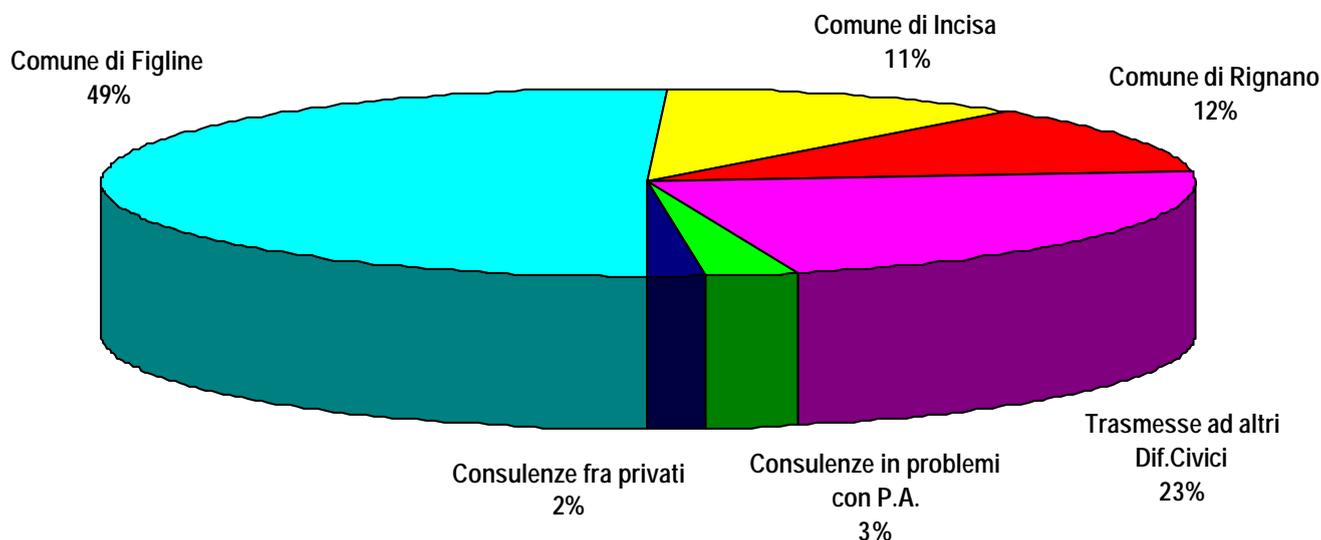
Totale pratiche per categoria nel 2004: totale pratiche 111

| | n.° pratiche |
|---------------------------------|--------------|
| Comune di Figline | 56 |
| Comune di Incisa | 12 |
| Comune di Rignano | 13 |
| Trasmesse ad altri Dif.Civici | 25 |
| Consulenze in problemi con P.A. | 3 |
| Consulenze fra privati | 2 |
| Totale | 111 |

Prima di passare al commento della tabella e all'andamento percentuale del grafico che segue, è opportuno evidenziare che, come vedremo nell'esame dei settori di intervento illustrato più avanti, un numero significativamente rilevante di pratiche del 2003 riguardava lamenti nei confronti di Publiacqua, soprattutto nei Comuni di Incisa e Figline e tale numero è significativamente sceso nel corso del 2004. Se si considera tale circostanza il lieve aumento che evidenzia l'andamento delle pratiche aperte è ancor più significativo.

Per quanto attiene le categorie che la tabella sopra evidenzia in valore assoluto ed il grafico sotto in percentuale, al fine di dare ai rispettivi Consigli comunali la dimensione delle pratiche aperte in ciascun Comune, al di là di quelle relative a questioni riguardanti l'Ente Locale o le Concessionarie di Servizi pubblici dell'Ente stesso, nelle tabelle e nei grafici successivi ho aggregato insieme alle pratiche di competenza del

Pratiche aperte nel corso del 2004 per categoria: totale 111



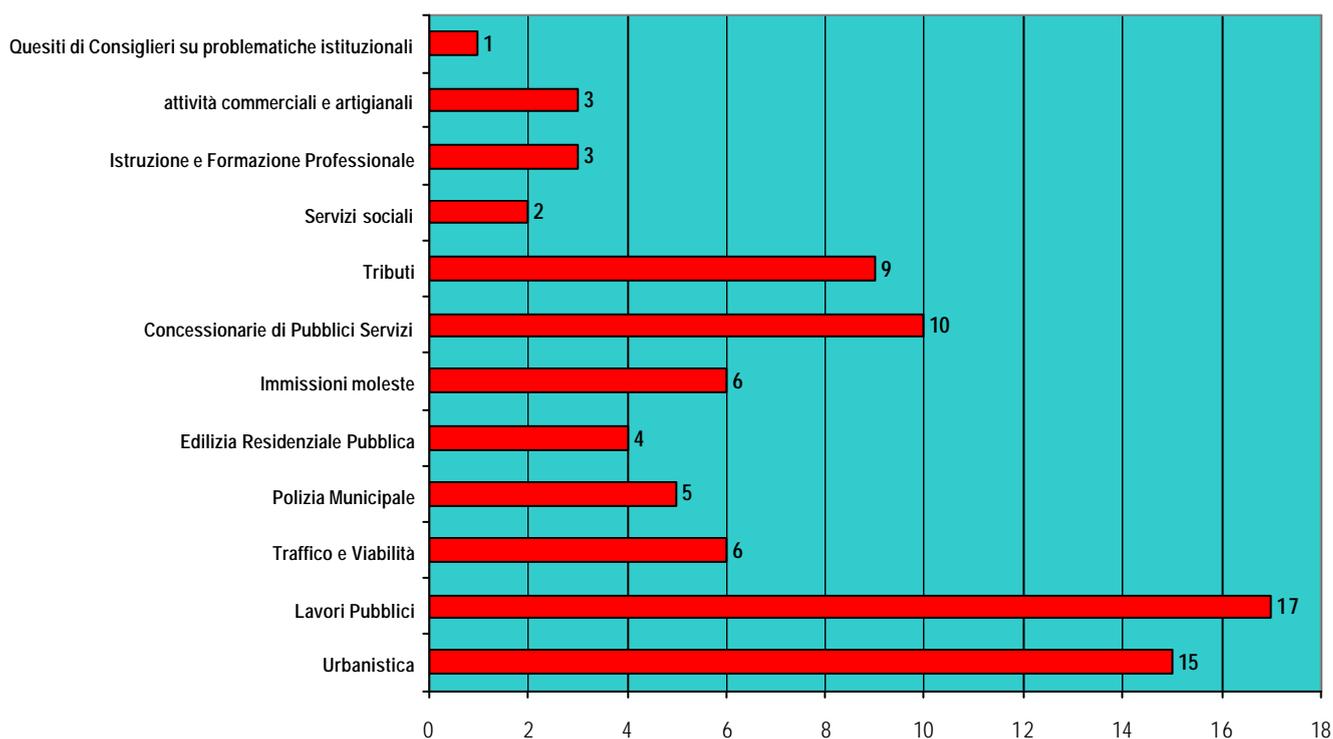
singolo comune, anche quelle aperte fuori dalla mia competenza istituzionale, ma relative a cittadini residenti in quel Comune.

Ciò premesso, il grafico e la tabella sopra riportata evidenziano che – come del resto prevedibile visto il maggior numero di abitanti – il maggior numero di pratiche riguarda il Comune di Figline, seguito da Rignano (che però conta circa 2000 abitanti più di Incisa e da Incisa). Significativo è anche il numero di istanze trasmesse al Difensore civico regionale, sia nel suo ruolo istituzionale che in qualità di Difensore civico competente in convenzione con la Provincia di Firenze e con la Comunità Montana ed i Comuni Associati della Montagna Fiorentina (in quest'ultimo caso le pratiche riguardano soprattutto problemi con il Comune di Reggello, i cui abitanti trovano più agevole recarsi a Figline, piuttosto che doversi recare a Firenze, sede del Difensore civico Regionale o presso la sede della Comunità Montana della Rufina nei giorni di ricevimento).

I tre casi di consulenze nei confronti di altre Pubbliche Amministrazioni sono relativi a pratiche in cui al Difensore civico è stata fatta una richiesta relativamente a questioni che hanno comportato uno studio della normativa vigente o una semplice richiesta di informazioni ad uffici della Regione o ad altri uffici o l'assistenza nel redigere una domanda, senza il bisogno di dover investire il Difensore civico Regionale per l'esame di queste pratiche si rimanda ai paragrafi successivi rispetto al Comune di residenza dell'utente (in tutti e tre i casi, quello di Figline).

I due casi di consulenza fra privati formalizzati sono relativi ad istanze che hanno richiesto una ricerca più approfondita, rispetto all'abituale "consulenza informale" che i cittadini talvolta chiedono al Difensore civico

Riepilogo generale attività 2004 per settore: totale 111 pratiche



regionale. Rispetto a quest'ultimo punto, pur se come osservato nell'introduzione è frequente lo scambio di competenze fra Difensore civico e Giudice di Pace, è da rilevare che nel corso del 2004 la maggior parte dei cittadini che si sono rivolti al Difensore civico per sottoporgli problematiche privatistiche, lo hanno fatto nella consapevolezza che altro è il ruolo del Difensore civico, chiedendo tuttavia un parere informale e con la garanzia di riceverlo da un soggetto terzo, indicazione che il Difensore civico ha fornito pur precisandone la portata informale e la circostanza che la materia privatistica, al di là degli aspetti molto generali desumibili dal Codice Civile non è il mio settore di specializzazione ed invitando quindi l'interessato a rivolgersi per ulteriori approfondimenti ad un avvocato di fiducia o ad una associazione di tutela del consumatore.

Il relativo aumento del numero delle pratiche, pur se confortato dalla circostanza sopra evidenziata e dal fatto che già nei primi mesi del 2005 si osserva un sostanziale aumento delle istanze presentate all'Ufficio, come ricaduta dell'attività di promozione portata avanti dal Difensore civico regionale, che ha effetti su tutta la rete dei Difensori civici locali, dà comunque conto della scarsa conoscenza dell'istituto nella cittadinanza, anche se si va diffondendo tra la popolazione locale la consapevolezza che esiste il Difensore civico e che ci si può rivolgere a lui per problemi con il Comune.

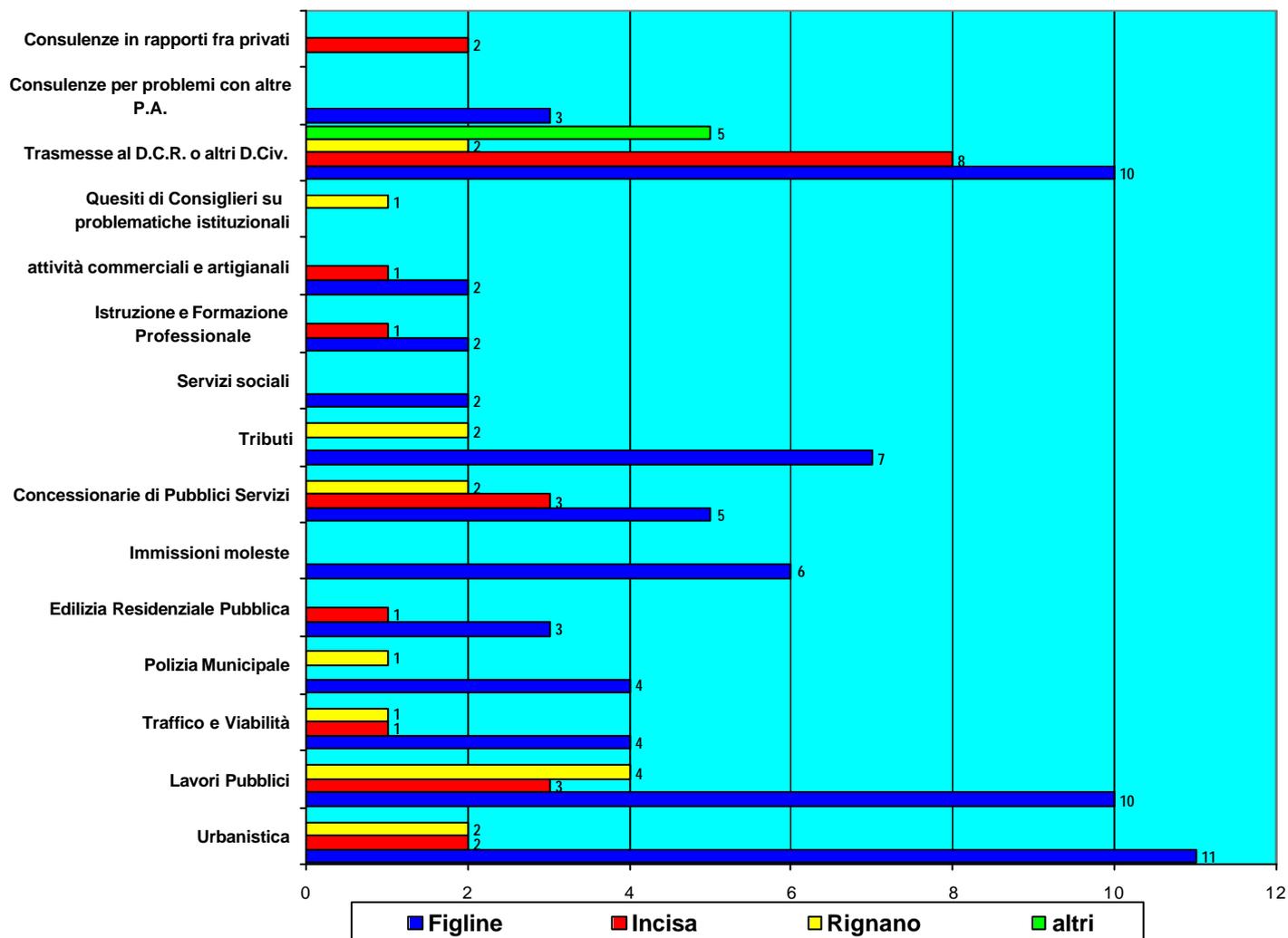
Un primo sguardo d'insieme alla casistica, evidenzia come il rilievo maggiore dei settori sia quello dei lavori pubblici e dell'urbanistica, seguito dalla casistica relativa alle concessionarie di pubblici servizi, rispetto alle quali va osservata la significativa diminuzione delle istanze rispetto al 2003 (10 contro 18), relativa in particolare al calo delle istanze nei confronti di Publiacqua, rispetto alla quale c'è da osservare un più tempestivo rispetto dei tempi di risposta nel 2004 e una più controversa natura delle istanze rispetto a quanto osservato nel 2003 dove ad esempio le lamentele per i tempi di riparazione di guasti o per la scarsa erogazione idrica nel periodo estivo, ponevano la "ragione" inequivocabilmente dalla parte dell'utenza. Se ciò è senz'altro dovuto anche ad una migliore organizzazione del servizio di front – office da parte di Publiacqua (rispetto alla quale mi preme anche dar conto di un incontro avuto con il Dr. Claudio Da Milano, responsabile della fatturazione delle bollette, che mi ha illustrato nel dettaglio le modalità con le quali Publiacqua fattura e che sta rispondendo celermente ad istanze relative ad eventuali problematiche relative alle modalità di fatturazione delle bollette) e se non va dimenticato che, per far fronte alle necessità di rinnovamento degli impianti, il territorio comunale di Incisa è interessato ad importanti lavori di rinnovamento dell'acquedotto, c'è anche da ricordare che l'estate 2004 è stata più piovosa rispetto alla precedente estate 2003, quando la crisi idrica provocò numerosi disagi, soprattutto nel territorio comunale di Figline e di Incisa e più in generale di tutta la Toscana. Va infine ricordato che la questione relativa al deposito cauzionale, trasmessa anche da me al Difensore civico regionale nel 2003 è stata risolta dal Difensore civico regionale nel 2004. Nel corso del 2004 ho trasmesso al Difensore civico un'istanza di un utente che lamentava la mancata previsione di tariffe agevolate per le famiglie, dal momento che – come è noto – il costo dell'acqua aumenta proporzionalmente

alle fasce di consumo ed il Difensore civico Regionale sta affrontando anche questa problematica, che era già alla sua attenzione da altre segnalazioni.

Il grafico che segue, mostra la distribuzione delle pratiche per categoria e per settore di intervento, distribuendo le tre categorie. Si evidenzia un andamento più o meno analogo delle pratiche per categoria nei tre Comuni, proporzionalmente al numero delle pratiche aperte in ciascun Comune. Per dare conto dell'effettiva attività in ciascun comune ho riportato anche il dato relativo alle pratiche trasmesse al Difensore civico o relative a settori al di fuori della competenza istituzionale del Difensore civico in ciascun Comune, in modo che i Consigli Comunali possano avere la visione dell'andamento delle istanze anche al di fuori da quella che è l'attività istituzionale del Difensore civico nei confronti dell'Ente locale e delle concessionarie di servizi pubblici.

Le uniche difformità nell'andamento delle pratiche per categoria, riguardano il picco delle questioni in materia tributaria che ha caratterizzato la fine del 2004 ed i primi mesi del 2005 (legato all'emissione di vari avvisi di accertamento TARSU per la tassazione di aree scoperte delle attività industriali ed artigianali che

Distribuzione pratiche per comune e per settore: totale pratiche 111



commenteremo quando tratteremo la casistica a Figline) e, sempre a Figline, il numero di istanze legate a problematiche connesse con immissioni moleste da parte di attività commerciali, artigianali ed industriali. Quest'ultimo dato è dovuto alla circostanza che mentre a Rignano e ad Incisa, per la conformazione dei rispettivi centri abitati tali attività si trovano al di fuori dell'abitato, a Figline la maggior dimensione territoriale dell'abitato fa sì che alcune situazioni si trovino a convivere.

Anche il calo delle segnalazioni relative a problematiche urbanistiche ad Incisa e a Rignano è da leggersi in senso positivo, rispetto al dato dello scorso anno, dal momento che la maggior parte delle situazioni commentate nella Relazione 2003 erano relative al tentativo strumentale di fare intervenire il Comune in situazioni che invece dovevano trovare soluzione nell'ambito della tutela fra privati. Rispetto a tale diminuzione il dato di Figline nel 2004 è stato invece in controtendenza.

Il dato relativo alle Concessionarie di Pubblici servizi (che è opportuno ricordare riguardano anche il gas e non solo l'acqua) è già stato oggetto di commento sopra.

Le 5 pratiche aperte in relazione a cittadini di altri Comuni sono per la maggior parte relative ad utenti abitanti nel Comune di Reggello che hanno trovato più comodo venire a Figline anziché recarsi a Firenze presso il Difensore civico Regionale o alla sede della Comunità Montana della Rufina nei giorni di ricevimento.

Prima di procedere all'esame della casistica delle pratiche di tutti e tre i Comuni è opportuno dar conto in via generale degli ottimi rapporti di collaborazione della Polizia Municipale con l'Ufficio del Difensore civico, che merita un ringraziamento ed una menzione a parte, in quanto l'ambito dei rapporti fra Difensore civico e Ufficio Unico di Polizia Municipale non si limita alla risposta al Difensore civico nelle pratiche che investono direttamente la medesima, ma che più in generale comporta un'attività di approfondimento e sopralluogo che viene disposta, su segnalazione del Difensore civico o su richiesta degli Uffici che il Difensore civico investe della problematica, in relazione a questioni relative alla viabilità, all'Urbanistica, ai problemi connessi con le immissioni moleste ed inviando i propri rapporti di servizio al Difensore civico e all'Ufficio competente.

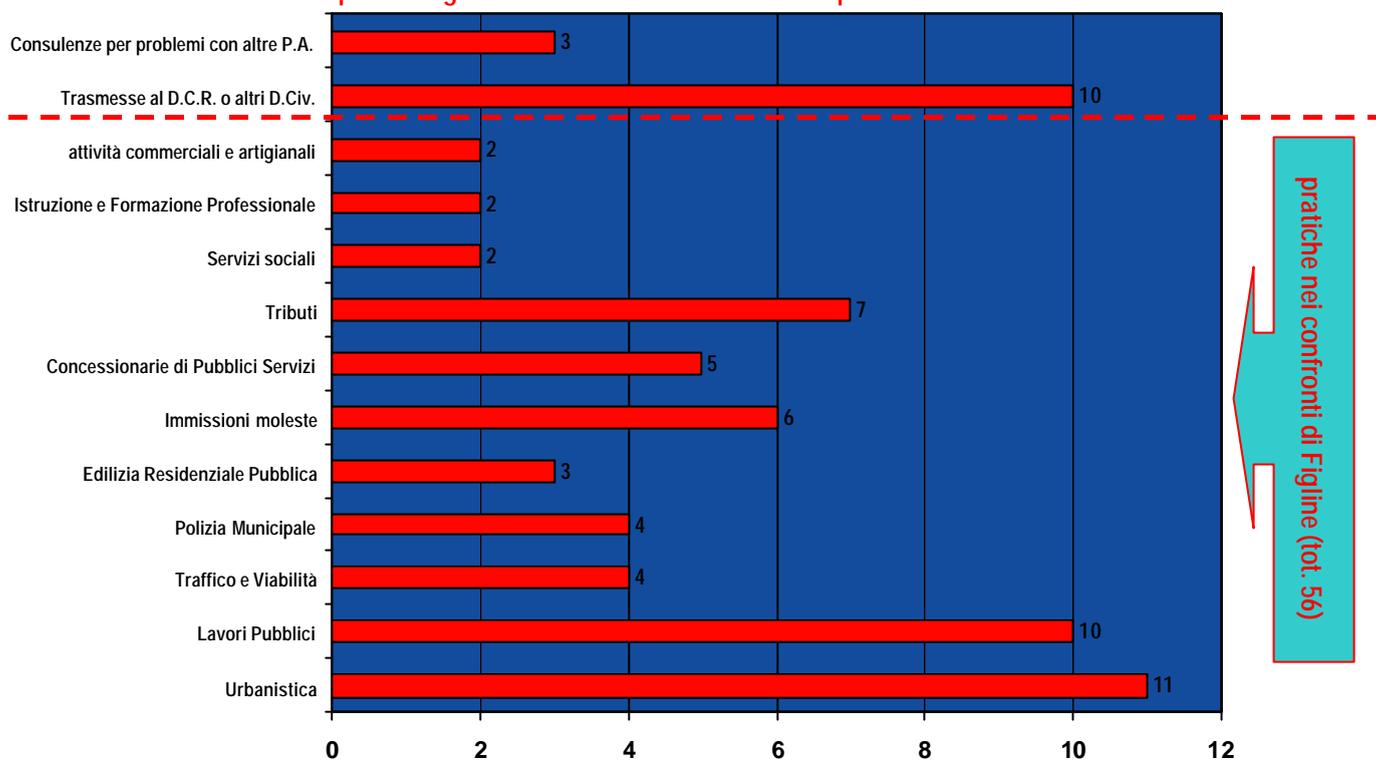
Segnalo in sede di commento generale che la problematica relativa all'eventuale oscenità di alcuni cartelli pubblicitari affissi nel territorio comunale, sollevata ad Incisa è stata oggetto di dibattito consiliare a Figline e a Rignano.

Due notazioni generale infine per le casistiche relative ai problemi urbanistici sottoposti all'ufficio del Difensore civico, anche a fronte della tendenza di cercare di utilizzare le competenze del Comune in tema di repressione di eventuali abusi edilizi e alla circostanza che spesso i cittadini si trovano di fronte a situazioni determinate dagli strumenti urbanistici (P.R.G. ed atti conseguenti) che, pur essendo sottoposti a procedure formali di evidenza pubblica, non hanno le stesse garanzie della L. 241/90 (obbligo di dare notizia ai destinatari del provvedimento finale ed ai controinteressati), poiché tale legge non è applicabile agli atti di pianificazione generale e spesso i cittadini ignorano che i P.R.G. e gli atti ad essi conseguenti possono avere ricadute dirette nei loro confronti. Rispetto alla casistica in materia di urbanistica si osserva dunque che:

- 1) è estremamente complesso cercare di chiarire agli utenti che l'Ente Locale, se sussistono i requisiti di legge, è addirittura tenuto a rilasciare autorizzazioni o concessioni e che è automatica l'autorizzazione in caso di Denuncia di Inizio Attività (D.I.A.), che valgono sempre "fatti salvi i diritti dei terzi". Spesso gli utenti si sentono infatti direttamente lesi da provvedimenti autorizzatori che l'Ente Locale ha rilasciato a terzi perché era tenuto a farlo in presenza dei requisiti di legge e tendono quindi a contestare tale comportamento del Comune. Da sottolineare che i tempi di prescrizione di alcune modalità di tutela possessoria (es. per apertura luci o vedute) sono estremamente brevi (un anno dalla presa coscienza) e che la tutela civilistica comporta tempi e costi non indifferenti. È estremamente difficile quindi spiegare a questi cittadini che l'Ente Locale (fermi i poteri di vigilanza e repressione in caso di eventuali abusi), non ha inteso fare un torto a loro autorizzando determinati lavori al vicino, ma ha agito in conformità della normativa vigente.
- 2) È necessario che gli Enti locali facciano ogni sforzo possibile per coinvolgere la cittadinanza nella conoscenza dei provvedimenti di pianificazione generale, che spesso invece vedono la partecipazione attiva in sede di Osservazioni da parte dei soli "addetti ai lavori" e che poi hanno ricadute dirette sui terzi (che magari si vedono intercludere un fondo o costruire di fronte), che se pur tutelabili in via giurisdizionale, avrebbero potuto trovare tutela in sede di osservazioni al Piano Regolatore.

4.1 Pratiche trattate a Figline

Pratiche aperte a Figline o relative a cittadini residenti per settore nel 2004 - totale 71



Figline è il Comune dove il Difensore civico ha aperto il maggior numero di pratiche, anche tenuto conto della circostanza che il 55% della popolazione (16769 abitanti su un totale di 30486 sui tre Comuni) risiede nel territorio Comunale di Figline. Si tratta di un totale di 71 pratiche, di cui 56 relative a questioni di competenza del Comune o di Concessionarie di Servizi Pubblici comunali.

Il grafico sopra e la tabella sotto evidenziano le pratiche aperte per settore, rispetto alle quali ho cercato di

Pratiche aperte o relative a Figline nel 2004 (56) o relative a cittadini residenti a Figline: totale 71

| Settore | n.° pratiche |
|--|--------------|
| Urbanistica | 11 |
| Lavori Pubblici | 10 |
| Traffico e Viabilità | 4 |
| Polizia Municipale | 4 |
| Edilizia Residenziale Pubblica | 3 |
| Immissioni moleste | 6 |
| Concessionarie di Pubblici Servizi | 5 |
| Tributi | 7 |
| Servizi sociali | 2 |
| Istruzione e Formazione Professionale | 2 |
| attività commerciali e artigianali | 2 |
| Totale pratiche nei confronti del Comune | 56 |
| Trasmesse al D.C.R. o altri D.Civ. | 10 |
| Consulenze per problemi con altre P.A. | 3 |
| Totale generale pratiche relative a residenti | 69 |

distinguere nel 2004 l'attività istituzionale nei confronti dell'Ente dall'attività di tutela più estesa richiesta dai cittadini residenti a Figline, che ha riguardato altre Pubbliche Amministrazioni o pratiche di competenza del Difensore civico regionale perché relative ad Amministrazioni periferiche dello Stato, alla Provincia, alla Regione, o a Concessionarie di Pubblici Servizi Nazionali (Enel e Telecom).

Venendo ad esaminare le 56 pratiche nei confronti del Comune, a disposizione del Consiglio e dei singoli Consiglieri per ulteriori specificazioni, cercherò per quanto possibile di dare un quadro di insieme, soffermandomi esclusivamente sulle questioni più rilevanti, anche al fine di sottoporre all'attenzione del Consiglio l'adozione di provvedimenti tesi eventualmente a risolvere tali problematiche.

- 1) **Urbanistica:** la maggior parte delle 11 pratiche riguardano abusi lamentati da parte di vicini che eseguono lavori di ristrutturazione e/o di restauro del proprio immobile e rispetto ai quali spesso gli utenti chiedono l'intervento del Comune per la repressione di abusi (reali o presunti), preferendo tale via rispetto a quella offerta dalla tutela privatistica. Alcune di queste pratiche sono tuttora in istruttoria e, pur ritenendo che in assenza di risposta da parte del Competente Ufficio probabilmente si è valutato che non esiste alcun abuso (e tenuti presenti i carichi di lavoro dell'Ufficio Urbanistica che ha tempi rigidi da rispettare nel rilascio delle concessioni e autorizzazioni edilizie e nell'esame delle Denunce di Inizio attività) gli utenti meritano comunque una risposta formalizzata, pur se informati dal Difensore civico delle modalità alternative di tutela, e sarà mia cura inoltrare nel mese di marzo un sollecito formale in merito ai casi ancora in attesa di un riscontro. Rispetto a quanto osservato a proposito delle modalità con le quali c'è spesso scarsa conoscenza degli strumenti urbanistici, è rilevante ricordare a Figline il caso di un utente che, nella convinzione che rimanesse vigente una previsione di costruzione di una strada pubblica a fronte della sua proprietà, ha ceduto, senza riservarsi la servitù di passaggio i fondi di sua proprietà retrostanti la propria abitazione e si trova oggi in una situazione di fondo intercluso, in contenzioso con i proprietari del fondo antistante cui il PRG di qualche anno fa ha variato la destinazione. Solo il nuovo P.R.G. potrà fornire una soluzione alla problematica.
- 2) **Lavori Pubblici e viabilità:** le 14 (10 più 4) pratiche, aperte in questo settori – nei quali si deve dar conto della tempestiva e sollecita collaborazione sia della Polizia Municipale che del Competente Ufficio Lavori Pubblici – riguardano in massima parte segnalazioni relative a problemi di piccola manutenzione, tempestivamente affrontati e risolti. Si dà qui conto delle problematiche più rilevanti:
 - a. Le modalità che assumerà la viabilità con i prossimi lavori di adeguamento del ponte sul torrente nella zona la Gaglianella, che implicherà la costruzione di un ponte provvisorio e la deviazione di tutto il traffico della S.R. 69 a partire da via della Comunità Europea, su istanza di alcuni abitanti della zona, giustamente preoccupati del futuro afflusso dei veicoli in prossimità delle loro abitazioni. Purtroppo l'Ufficio Lavori Pubblici ha chiarito che tale

soluzione rappresenterà l'unica alternativa possibile, dal momento che la Provincia non ha ancora realizzato la variante sull'altra riva dell'Arno e che quindi non sono possibili alternative. Rispetto alla tempistica prevista all'epoca dell'istanza i lavori sembrano essere stati procrastinati, forse anche in considerazione che sulla S.R. 69 nel territorio del Comune di Incisa ci sono altri lavori in corso per il rinnovo della rete idrica. Resto comunque disponibile, come già comunicato all'Ufficio tecnico, per attivare sulle problematiche generali di viabilità di competenza regionale e provinciale il Difensore civico regionale.

- b. È stato prontamente risolto il problema di una crepa nell'asfalto nella parte superiore del parcheggio di piazza Salvo, dove peraltro era caduto un pedone, che è stato risarcito dei danni subiti.
- c. Problema della sosta degli autocarri e degli autoarticolati nel territorio Comunale. Su questa tematica il Difensore civico ha ricevuto due istanze "contrapposte", una di un conducente di autotreno che lamentava la carenza di aree per la sosta del proprio autocarro nel territorio comunale, l'altra di un camperista che lamentava l'occupazione da parte di molti autoarticolati dell'accesso all'area di scarico per le acque reflue dei camper lungo la S.R. 69 e le condizioni di igiene dell'area, rispetto alle quali Aer, interpellata, lamentava la difficoltà di accedere con i propri mezzi alla medesima a causa della sosta degli autotreni. In questo contesto è necessario trovare modalità per garantire la sosta degli autotreni nel territorio comunale e la fruibilità degli spazi destinati ad altre finalità. Nel frattempo è stata ripristinata la segnaletica nell'area di sosta, che erano stati divelti dalle manovre degli autotreni.
- d. Il territorio comunale di Figline Valdarno non è stato significativamente interessato dall'evento calamitoso del novembre scorso. Un abitante che ha subito un danno significativo da tale evento (un albero della sua proprietà ha danneggiato seriamente l'auto in sosta a fronte della sua abitazione, peraltro in divieto di sosta permanente), ha chiesto che anche il Comune attivasse la procedura per il riconoscimento di calamità naturale. Il Difensore civico, pur riconoscendo che non poteva essere attivata tale procedura per un solo, seppur rilevante danno, ha chiesto di verificare se esistessero i presupposti anche in relazione ad altri eventuali danni alle proprietà pubbliche o private del Comune. Sul versante della viabilità, si è anche raccomandato alla Polizia Municipale di proseguire i controlli nel frattempo attivati per scoraggiare la sosta in divieto in quell'area la domenica.
- e. Alcuni cittadini si sono lamentati per la difficoltà di raggiungere la stazione ecologica nei pressi del Cimitero della Misericordia, distante dalle loro abitazioni. È stato chiarito che motivi tecnici (opzione per stazioni ecologiche di dimensioni maggiori rispetto a pochi cassonetti isolati) non permettevano di ripristinare la stazione ecologica precedentemente allestita in

Piazza Firenze, perché sottodimensionata rispetto alle modalità di utilizzo della stessa, invitando i cittadini ad identificare eventuali soluzioni alternative. In merito si registra lo scontento di alcuni utenti, ma il Difensore civico non può sindacare i motivati chiarimenti ricevuti.

- f. Si segnala infine la problematica di una strada posta nel centro dell'abitato, diventata privata a seguito di una sentenza del Tribunale su ricorso di alcuni abitanti (confermando una servitù pubblica di transito a piedi), rispetto alla quale ci sono continue controversie fra i proprietari che, forti della natura privatistica della strada, parcheggiano il proprio autoveicolo ostruendo l'accesso ai mezzi che afferiscono alle attività commerciali ed artigianali in fondo alla strada. Pur rivestendo la questione più che altro aspetti privatistici (ma rammentando che comunque il Codice civile vieta gli atti di emulazione e comunque impedire l'accesso ai mezzi di soccorso può consentire l'intervento sanzionatorio della Polizia Municipale anche su fondi privati aperti al pubblico accesso), oggetto di contenzioso giurisdizionale, ho invitato l'Amministrazione a considerare gli aspetti di eventuale rilievo pubblicistico in relazione alla sicurezza dei pedoni ed alla possibilità di accesso di eventuali mezzi di soccorso all'area in caso di necessità.
- 3) **Polizia Municipale:** la casistica, non rilevante numericamente, ha riguardato più che altro alcune richieste di chiarimento in merito a sanzioni, talvolta risolte direttamente anche senza investire la Polizia Municipale del problema.
- 4) **Edilizia Residenziale pubblica:** in un caso sono stati richiesti chiarimenti rispetto ad una richiesta di cambio alloggio, gli altri due casi riguardano più genericamente problematiche di sistemazione del verde pubblico in aree di costruzione relativamente recente. La mancata sistemazione di tali aree da parte dei costruttori ha fatto sì che si creassero aree incolte e piene di erbacce, ma il Comune non poteva assumere le aree fino a che non fossero state sistemate come da loro destinazione. In entrambi i casi la situazione appare in via di risoluzione ed in un caso c'è stato un sollecito diretto da parte dell'Amministrazione ai costruttori per sistemare definitivamente l'area.
- 5) **Immissioni moleste:** si tratta di un numero di pratiche relative a disturbi da rumori, odori, fumi per la prossimità di attività commerciali o artigianali ad abitazioni vicine. In alcuni dei casi è stata attivata da parte dell'Amministrazione Comunale l'Arpat e l'Azienda Sanitaria e sono in corso gli opportuni approfondimenti. Una attività commerciale particolarmente frequentata in orari notturni è stata spostata in un luogo più periferico all'aperto nei mesi estivi, grazie anche alla disponibilità dei gestori che hanno fatto notevoli investimenti per garantire comportamenti rispettosi della quiete pubblica anche da parte degli avventori. Un circolo privato si sta inoltre progressivamente adeguando ad allestire accorgimenti contro la rumorosità. Il Comune di Figline per ridurre simili disagi, soprattutto nei mesi estivi, ha attivato anche turni straordinari di sorveglianza notturna da

parte della Polizia Municipale. Rispetto alla tematica delle immissioni moleste, si segnalano due problematiche generali all'attenzione del Consiglio Comunale:

- a. La necessità di riflettere circa l'opportunità di adottare anche nel comune di Figline Valdarno una normativa che regolamenti le modalità con le quali i condizionatori debbano essere allocati negli spazi privati, soprattutto con riferimento agli sfoghi dei medesimi in aree private ristrette (cortili etc.), ferme le norme già esistenti in materia di estetica. Il clima sempre più torrido nei mesi estivi infatti farà sì che sempre di più si ponga in futuro tale problematica.
 - b. La problematica delle canne fumarie. Il regolamento edilizio già prevede che queste siano a tetto, ma il problema resta aperto quando il tetto ove arriva la canna fumaria è più in basso rispetto alle finestre dei vicini.
- 6) **Concessionarie di Pubblici servizi:** delle cinque pratiche aperte, tre riguardano Publiacqua e due Coingas. Come già ricordato sopra Aer è stata coinvolta incidentalmente nella questione relativa alla pulizia dell'area per sosta dei camper.
- a. **Publiacqua:** due pratiche sono relative alle problematiche dei consumi, la prima riguarda l'interpretazione circa la copertura assicurativa per perdite occulte, rispetto alla quale la posizione dell'utente è risultata infondata, ma si ponevano più che altro problematiche rispetto alle modalità con le quali era stato creato nell'utente un'aspettativa di recupero del maggior consumo dovuto alla perdita, l'altra rispetto ad un conguaglio relativamente ingente per l'utente che lamentava anche la tardività con la quale le era stato proposto il contratto. Dagli accertamenti è emerso che il ritardo era dovuto ad un errore nell'individuazione dell'utenza a causa di un'omonimia. L'altro caso è relativo alla proprietà degli impianti nel tratto di strada divenuto privato a seguito della sentenza del Tribunale sopra ricordata, rispetto alla quale si è interpellato Publiacqua circa la proprietà degli impianti,
 - b. **Coingas:** una pratica ha riguardato le modalità di gestione di un addebito bancario non andato a buon fine, rispetto al quale è emerso che le responsabilità erano dell'Istituto di credito dell'utente e non di Coingas, l'altra ha riguardato le modalità di assicurazione della parte privata dell'impianto, rispetto alla quale l'Azienda ha assicurato di avere attivato tale opzione nel corso del 2004.
- 7) **Tributi:** al di là di due marginali questioni relative a richieste di informazione sulle modalità di reperimento delle informazioni sul calcolo dell'ICI da parte dell'utenza, le questioni più rilevanti nel corso del 2004 hanno riguardato la TARSU, soprattutto con riferimento alle nuove modalità di tassazione delle aree scoperte connesse con il procedimento produttivo delle aree industriali, artigianali e commerciali. Istanze su problematiche di questo genere stanno provenendo anche nei primi mesi del 2005. Il problema generale è che – a seguito delle variazioni introdotte dal nuovo

regolamento sulla Tassa di Smaltimento dei rifiuti, che sta avviandosi ad una trasformazione da tributo a tariffa per un servizio – l'Ufficio Tributi sta correttamente inviando alle imprese una serie di avvisi di accertamento, comprensivi di arretrati per il tributo, sulla base delle denuncia presentate negli anni precedenti dalle imprese. I conflitti nascono dalla circostanza che al momento della denuncia la tassazione delle aree scoperte godeva di una tariffa ridotta, per cui non c'è stata una adeguata riflessione sulla corretta individuazione delle stesse al momento di tale denuncia, essendo indifferente la loro destinazione ai fini della tassazione dell'area. Adesso che sono cambiate le modalità di tassazione l'Ufficio Tributi correttamente applica il tributo dovuto, ma i destinatari dell'imposta si pongono il problema della diversa effettiva destinazione dell'area: tutto quello che l'Ufficio Tributi può fare a seguito della richiesta di chiarimenti dell'interessato e del Difensore civico è limitato ad invitare l'interessato a rettificare la propria denuncia, ma ciò non ha evidentemente effetto sul tributo dovuto per il passato. In tal senso sarebbe forse opportuno riflettere in sede di Consiglio Comunale e di Giunta, al fine di valutare quali spazi la normativa nazionale vigente ammetta per prendere in considerazione queste situazioni anche per il passato, considerata anche la tendenza di una pronuncia della Commissione Tributaria di un'altra regione che afferma che comunque si deve guardare all'effettiva potenzialità dell'area a produrre rifiuti al di là di come essa sia stata qualificata. L'Ufficio Tributi è forse il più solerte nel fornire chiarimenti al Difensore civico, e c'è la massima disponibilità ad accettare per quanto possibile istanze di rettifica in autotutela, ma la situazione normativa attuale non consente all'Ufficio spazi di manovra tali da prendere in considerazione la tematica che sta alla base della problematica generale, rispetto alla quale mi rimetto alle valutazioni di Consiglio e Giunta.

Da un punto di vista strettamente amministrativo, il Difensore civico ha richiesto ed ottenuto di modificare la forma degli avvisi di accertamento in quei casi in cui siamo a fronte di un, legittimo, ricalcolo di un tributo e non dell'evasione di somme previste dalle cartelle esattoriali inviate ai contribuenti, poiché più di un cittadino si era lamentato con il mio ufficio dell'utilizzo della formula "ha omesso" di versare il tributo (in avvisi che comunque nella sostanza si limitavano a chiedere il tributo ricalcolato e non applicavano le sanzioni e gli interessi previsti in caso di omissioni), dal momento che vivevano l'utilizzo di tale formula come un'accusa di evasione fiscale, a fronte invece di una, seppur legittima, rettifica di precedenti avvisi esattoriali.

- 8) **Servizi Sociali:** in entrambi i casi c'è stato un coinvolgimento congiunto del Difensore civico del Comune con quello Regionale ed in un caso anche del Difensore civico della Provincia di Arezzo in qualità di Difensore civico convenzionato con il comune del Valdarno Aretino interessato. Il primo caso riguarda la problematica del pagamento della quota sanitaria per un ricovero in Residenza Sanitaria Assistita, problematica rispetto alla quale rimando alla prossima Relazione del Difensore

civico Regionale, precisando che per quanto attiene la parte di competenza del Comune mi sono limitato ad acquisire informazioni circa le modalità con le quali il caso era stato seguito; l'altro caso è molto più complesso e riguarda la titolarità al pagamento dei contributi per l'affido, a fronte di due prassi diverse, quella del Comune di Figline che seguiva il criterio di prendersi carico del pagamento dei contributi per minori in affidamento i cui genitori naturali risiedevano nel Comune e quella dell'altro Comune del Valdarno Aretino ove si seguiva il criterio opposto, ovvero della residenza del minore in affidamento. Pur garantendo il Comune di Figline altre modalità di sostegno al minore, non pagava i contributi di affido sostenendo la competenza dell'altro Comune, che a propria volta non pagava sostenendo un diverso criterio di attuazione della norma. A livello locale, di comune accordo con il Difensore civico della Provincia di Arezzo, abbiamo promosso un incontro fra i due servizi sociali, ove è prevalso il criterio del buon senso – anche evidenziandosi una lacuna nell'ordinamento – per cui i Comuni hanno concordato di concorrere comunque al 50% nel pagamento dei contributi, in attesa delle decisioni a livello regionale, tesi per la quale già i Servizi Sociali di Figline propendevano, ma che non era stata accettata dall'altro Comune. In sede regionale sono apparse corrette le modalità che già applicava il Comune di Figline, il problema dovrebbe essere comunque stato risolto dalla recente legge regionale sui servizi sociali.

Rispetto a quelle che sono le attive collaborazioni fra Difensore civico e Servizi sociali va segnalato che esiste un positivo rapporto di collaborazione, in base al quale spesso i Servizi Sociali indirizzano al mio ufficio quegli utenti più in difficoltà nel far valere i loro diritti per un'indicazione su problematiche con la Pubblica Amministrazione e, quando rilevo che la situazione dell'utente è problematica per quanto attiene gli aspetti di competenza del Servizio Sociale, mi accerto che l'utente si sia rivolto ai Servizi Sociali del Comune.

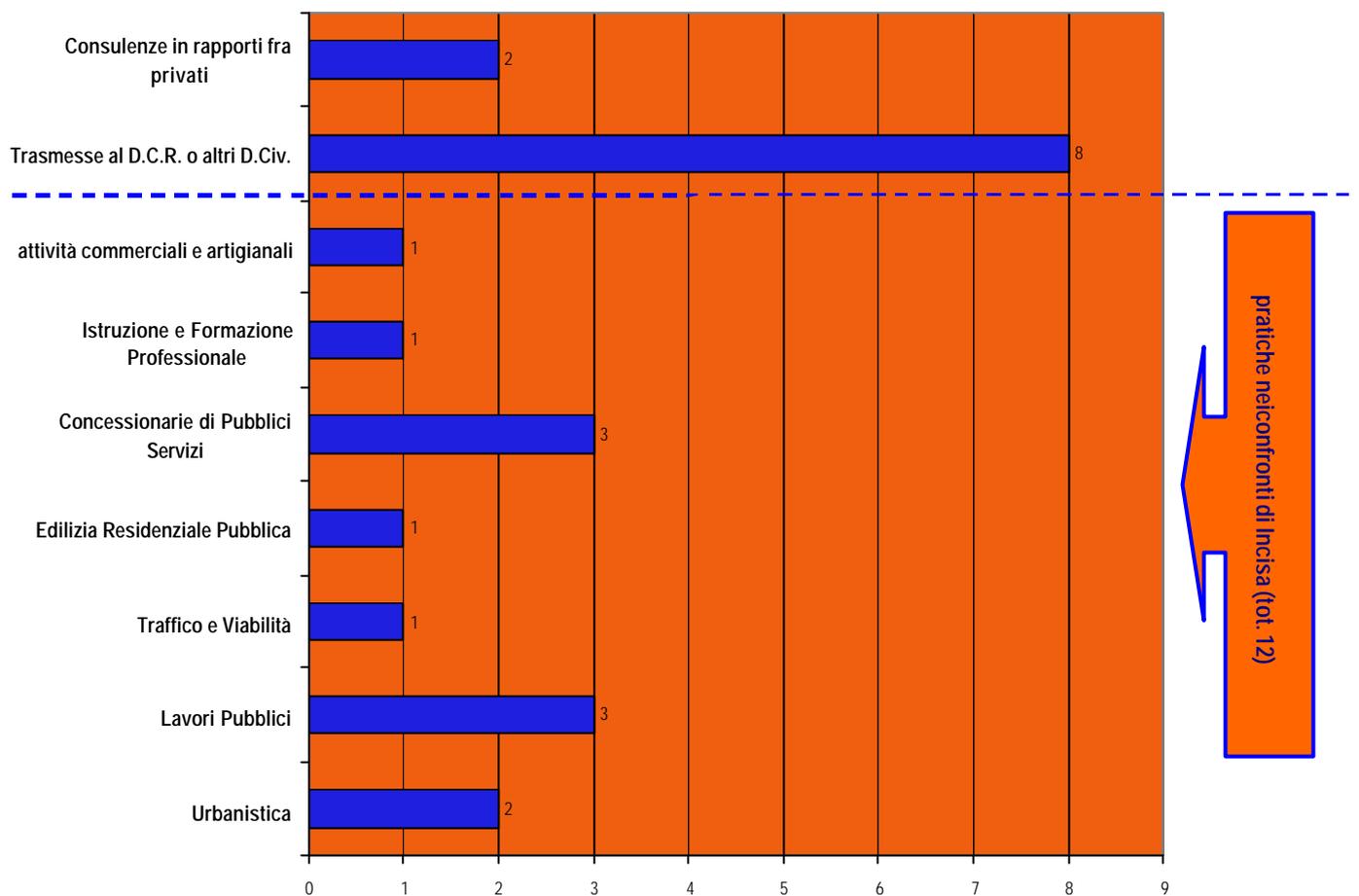
- 9) **Istruzione e Formazione Professionale:** in questo settore sono comprese anche le problematiche relative più in generale alle attività culturali e del tempo libero e a bandi che il Comune ha attivato su tematiche culturali. Una delle due pratiche era relativa all'accesso per le graduatorie di un concorso connesso con un premio bandito dal Comune e si è immediatamente risolta prima del mio intervento, l'altra riguarda solo incidentalmente il Comune essendo relativa a problematiche interne ad una Associazione Culturale alla quale il Comune concede solo gli spazi e che ha piena autonomia rispetto alle scelte che opera, dal momento che la questione non sembra rivestire le competenze del Comune nell'ambito della Convenzione di affidamento dei locali.
- 10) **Attività Commerciali e artigianali:** si tratta di due pratiche, la prima relativa alla richiesta in merito ai tempi del rilascio di un'autorizzazione, che si è risolta prima che al Difensore civico pervenissero i chiarimenti, la seconda relativa ad un soggetto che, purtroppo, aveva perso i requisiti per

mantenere la licenza del posto fisso di ambulante e rispetto alla quale non è stato possibile trovare spazi per interventi equitativi, essendo la normativa molto precisa in tal senso.

Per quanto attiene le pratiche trasmesse al Difensore civico regionale, in parte sono state accennate sopra. Inoltre, l'istanza circa la mancata previsione di tariffe idriche agevolate per le utenze delle famiglie, della quale ho già parlato nel commentare le tabelle introduttive, è stata raccolta a Figline.

4.2 Pratiche trattate ad Incisa

Pratiche aperte a Incisa o relative a cittadini residenti per tipologia nel 2004 - totale 22



Nel Comune di Incisa sono state aperte un totale di 22 pratiche con un alto numero di istanze trasmesse per competenza al Difensore civico regionale. Segnalo che nel Comune di Incisa ho aperto quattro pratiche di ufficio, delle quali una tendeva ad approfondire la problematica della manutenzione della rete idrica nelle aree private aperte al pubblico e sprovviste di contatore generale al confine sulla base del problema evidenziato nella Relazione 2003 e tre nate dall'esame di problematiche evidenziate nelle cronache locali dei quotidiani, una delle quali ha una valenza che è importante non solo per il Comune di Incisa e per gli altri Comuni del Valdarno, ma anche per l'intero territorio Comunale della Toscana ed in tal senso è stata trasmessa al Difensore civico regionale.

Il grafico sopra e la tabella che segue evidenziano l'andamento delle istanze ad Incisa, dove il numero non altissimo di pratiche aperte (se pur non molto inferiore a quello aperto a Figline se lo pesiamo sulla popolazione che è di 5787 abitanti contro i 16769 di Figline), anche se ad Incisa più che negli altri Comuni l'anno scorso aveva pesato la problematica dei disservizi da parte di Publiacqua e proprio da Incisa sono partiti i lavori di ristrutturazione della rete idrica, rispetto ai quali ho osservato direttamente ed appreso dalla

stampa i disagi alla circolazione sulla S.R. 69, ma non sono intervenuto d'ufficio, avendo già rilevato l'attenzione diretta del Sindaco e dell'Amministrazione Comunale al problema ed osservando che i lavori effettivamente sono stati portati avanti in maniera continuativa e che i tecnici e gli operai erano attivi anche nel primo pomeriggio del sabato e nelle ore della tarda serata, dal momento che percorro la S.R. 69 in rientro da Figline, anche al fine di rendermi conto direttamente delle problematiche più rilevanti che si possano presentare sul territorio dei Comuni di Figline ed Incisa.

A livello generale sia Incisa che Rignano risentono inoltre del problema comune anche a Figline dei disservizi nel trasporto ferroviario, aggravati nei primi due Comuni dalla circostanza che – a differenza di quanto avviene per Figline che ha anche collegamenti diretti con Firenze tramite la linea ad alta velocità – i convogli che transitano per Incisa e Rignano utilizzano la vecchia linea ferroviaria e ciò aggrava le problematiche connesse a ritardi. Ho comunque sottoposto all'attenzione del Difensore civico regionale i problemi connessi con alcuni ritardi particolarmente eclatanti e con la sorveglianza della Stazione Ferroviaria, purtroppo oggetto di numerosi atti vandalici e spesso di guasti alle macchinette obliterate.

Pratiche aperte o relative a Incisa nel 2004 (12) o relative a cittadini residenti a Incisa: totale 22

| Settore | n.° pratiche |
|--|---------------------|
| Urbanistica | 2 |
| Lavori Pubblici | 3 |
| Traffico e Viabilità | 1 |
| Edilizia Residenziale Pubblica | 1 |
| Concessionarie di Pubblici Servizi | 3 |
| Istruzione e Formazione Professionale | 1 |
| attività commerciali e artigianali | 1 |
| Totale pratiche nei confronti del Comune | 12 |
| Trasmesse al D.C.R. o altri D.Civ. | 8 |
| Consulenze in rapporti fra privati | 2 |
| Totale generale pratiche relative a residenti | 22 |

La tabella evidenzia la casistica per settore che andiamo a commentare brevemente per quanto attiene le questioni più rilevanti, restando a disposizione del Consiglio Comunale e dei singoli Consiglieri per eventuali approfondimenti.

- 1) **Urbanistica:** qui notiamo un'inversione di tendenza rispetto alle problematiche evidenziate nel commento introduttivo che è positiva per i motivi sopra illustrati. Una delle due pratiche è in corso e lamenta una serie di presunti abusi edilizi, l'altra è tesa ad accertare la proprietà di una tettoia adiacente una pubblica via e, prima della ristrutturazione del locale sottostante, utilizzata dai condomini del vicino edificio, per verificare se sussistano aspetti di uso pubblico. Entrambe le pratiche sono ancora in istruttoria.

2) **Lavori Pubblici:** tre delle pratiche in realtà riguardano solo incidentalmente il Comune di Incisa in relazione ai lavori di ristrutturazione del ponte sull'Arno, poiché le problematiche erano state sollevate dagli abitanti della frazione di Fornaci in Comune di Reggello, soprattutto in prospettiva dell'utilizzo del ponte a doppio senso di circolazione, vista la viabilità nel raccordo fra S.R. 69 ed il ponte. Pur essendo tale frazione nel Comune di Reggello, l'Amministrazione Comunale di Incisa si è fatta parte attiva sia nel fornire indicazioni al Difensore civico regionale, sia nel garantire che l'attuale sistemazione della viabilità risponda a requisiti di sicurezza per gli abitanti della frazione. L'eventuale futuro utilizzo del ponte a due corsie non potrà prescindere da sostanziali modifiche alla sede stradale nella parte posta nel territorio comunale di Reggello, rispetto alla quale è stato investito il Difensore civico Regionale, in qualità di Difensore civico della Comunità Montana della Montagna Fiorentina e dei Comuni ad essa associati.

Le altre due questioni riguardano la richiesta di dissuasori di sosta, rispetto ai quali si registra la tendenza degli utenti a richiedere al Comune l'installazione dei dissuasori onde evitare la sosta sul marciapiede degli autoveicoli, rispetto alla quale l'Ufficio Tecnico tende a voler limitare a casi veramente eccezionali tale installazione, dal momento che la sosta sul marciapiede è di per se perseguibile dalla Polizia Municipale (che però nonostante l'impegno non può essere sempre presente sull'intero territorio comunale per reprimere abusi che spesso sono limitati al tempo di brevi occasionali fermate). Nei due casi sottoposti al Difensore civico l'Amministrazione si è impegnata ad installare i dissuasori in un tratto di strada dell'abitato ove effettivamente c'era una situazione di disomogeneità rispetto al resto della strada (essendo i dieci metri interessati alla richiesta gli unici privi di dissuasori e concentrandosi quindi in quella zona tutte le soste abusive), mentre nel caso relativo alla sosta sul marciapiede lungo la S.P. in frazione Palazzolo, ho appreso dalla stampa di una effettiva intensificazione dei controlli, come da mio invito, in alternativa all'installazione dei dissuasori. Va ricordato che la proposta di sistemazione della viabilità nel territorio comunale di Reggello in prossimità del ponte sull'Arno avanzata dal Comune di Incisa prevedrebbe anche la realizzazione di un parcheggio pubblico in quella zona, in modo da poter far meglio fronte alle esigenze di chi si rechi nel centro abitato di Incisa.

3) **Edilizia Residenziale Pubblica:** il caso riguarda i rapporti fra un costruttore e gli acquirenti di alcuni alloggi di recente realizzazione ed è stato chiarito che attiene alla sfera privatistica, non ravvisandosi, dai chiarimenti ricevuti dal Comune aspetti che attengono ai poteri di sorveglianza del Comune o della Regione e di altri Enti Nazionali sulle cooperative edilizie.

4) **Concessionarie di Pubblici Servizi:** si tratta di tre pratiche relative a **Publiacqua**, tutte e tre aperte di ufficio, la prima a seguito della vicenda di cui ho riferito nella precedente relazione, circa la necessità di individuare in modo certo la competenza ad eseguire riparazioni nelle aree private

aperte al pubblico in assenza di contatore generale e di chiara individuazione del cd. "punto di consegna" al limite fra proprietà pubblica e proprietà private. La vicenda presenta aspetti generali che ho trasmesso per competenza al Difensore civico regionale ed è relativa, come ho già detto nel commento generale alla relazione, anche ai Comuni di Figline e Rignano per gli aspetti generali che pone. Le altre due pratiche prendevano spunto da articoli di giornale circa le problematiche di approvvigionamento idrico nella frazione di Palazzolo ed in relazione ad un articolo che si interrogava sulla possibilità di utilizzare la sorgente in località "La Fonte" per approvvigionare l'acquedotto pubblico, dal momento che l'acqua andava dispersa in Arno. Rispetto al primo caso ho ricevuto rassicurazione che si sta provvedendo (come è anche evidente dai lavori in corso nell'abitato) a rinnovare l'impianto idrico, nel secondo caso è stato chiarito che la quantità d'acqua della sorgente non era sufficiente a giustificare lavori tesi a convogliarla nell'acquedotto pubblico. Va sottolineato come nel corso del 2004 le risposte ricevute dal mio ufficio da parte di Publiacqua sono state tempestive su questi due ultimi problemi, sintomo che la Concessionaria si sta organizzando per far fronte alle richieste di chiarimenti dell'utenza per il tramite del Difensore civico.

Rispetto a quelle che sono le problematiche con **Fiorentinagas**¹⁴ ritengo rilevante richiamare l'attenzione del Consiglio sulle modalità seguite per il recupero di crediti rispetto a bollette inevase. Ricordo il caso della richiesta di arretrati prescritta per termine decennale lo scorso anno, cui ha seguito nei primi mesi del 2005 la richiesta di arretrati tramite minaccia di azione giudiziaria ad un utente che aveva affittato la propria abitazione senza provvedere alla volturazione dell'utenza, che si è visto richiedere una somma molto consistente (quasi 2000 €) per consumi che sembrano risalire anche al 2000. Oltretutto nella richiesta di arretrati non si specifica il dettaglio delle somme dovute. Se è corretto da parte della Concessionaria non interrompere la fornitura per una singola bolletta inevasa, ci si interroga e si invita a valutare la problematica da parte della Giunta e del Consiglio Comunale, se sia corretto e risponda ai principi di buona fede nell'adempimento delle rispettive obbligazioni contrattuali ai sensi del Codice Civile. Oltretutto, dal lato della tutela dell'interesse pubblico, mi chiedo se tali tempi per il recupero crediti siano compatibili con l'esigenza di ottenere il pagamento puntuale per la fornitura del servizio. Non mi sembra reggere la motivazione interlocutoria ricevuta dallo Studio Legale che ha giustificato il comportamento della Concessionaria con l'esigenza di non far venire a mancare all'utenza un bene primario, poiché credo che eventuali situazioni di reale difficoltà possano essere affrontate e risolte dalla Concessionaria anche tramite l'attivazione ed il supporto dei Servizi Sociali del Comune, piuttosto

¹⁴ Entrambe le pratiche non sono nella statistica illustrata dai grafici e dalle tabelle, perché sono relative una al 2003 e l'altra al 2005, ma vista la rilevanza del problema mi sembra importante richiamare l'attenzione del Consiglio e della Giunta in merito.

che scegliere la strada di attendere che il debito diventi tale da render conveniente il ricorso allo strumento giudiziario.

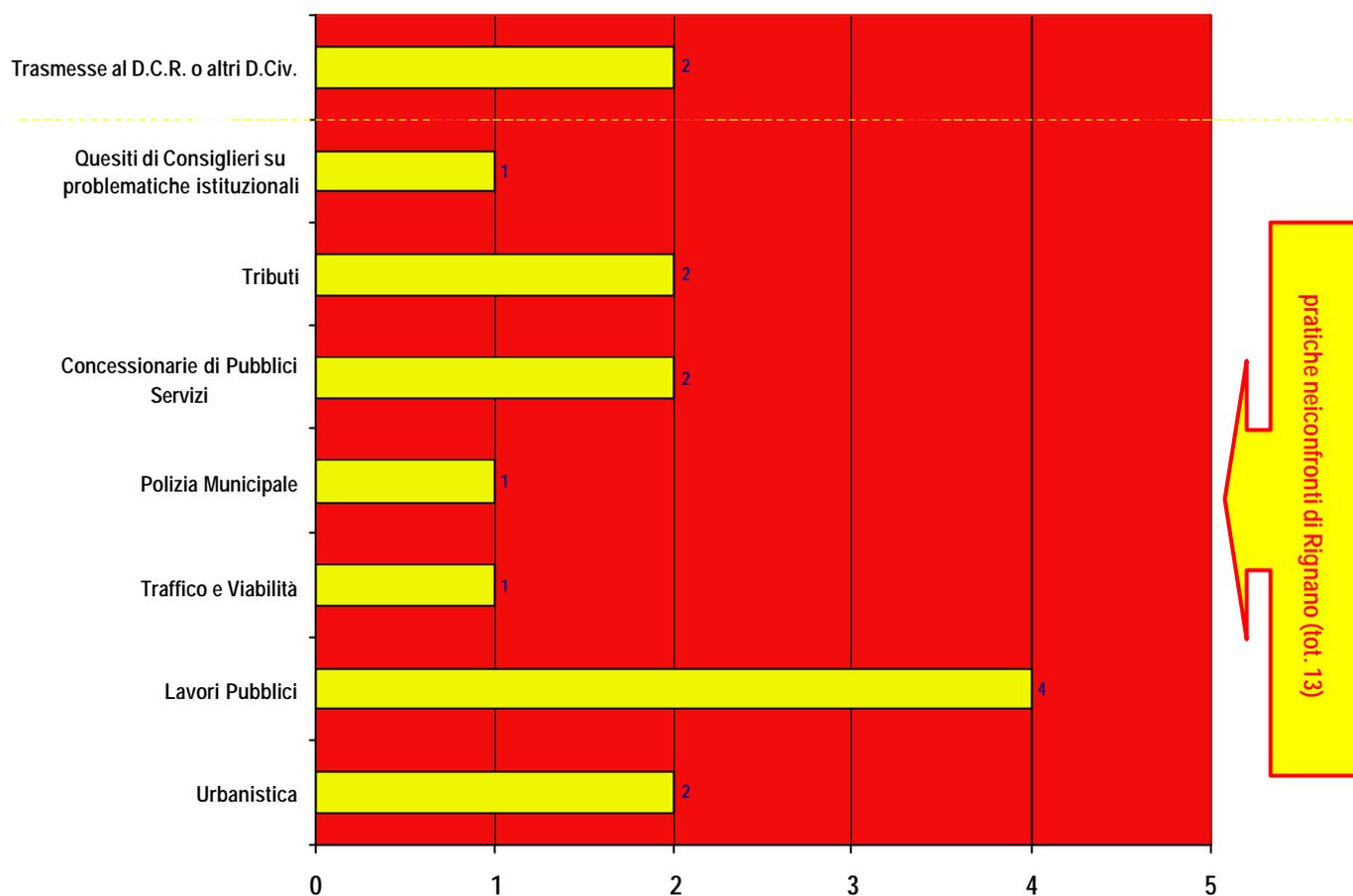
- 5) **Istruzione e Formazione professionale:** la problematica attiene le modalità di sorveglianza degli alunni delle scuole elementari nella gestione del servizio scuolabus, rispetto all'opportunità che questi siano accompagnati da un adulto oltre all'autista nel tragitto da e per la scuola e riguarda anche (per quanto attiene il versante di competenza della scuola, su cui è eventualmente competente il Difensore civico regionale). Ho ricevuto alcuni chiarimenti interlocutori, anche con un colloquio con il funzionario responsabile, che mi sembrano fornire sufficienti garanzie sulla procedura per quanto attiene il rilascio dei minori alle fermate (l'autista li fa scendere solo se c'è il genitore o la persona dal medesimo delegata, altrimenti prosegue il giro e poi viene telefonicamente contattato il genitore), mentre più problemi sembrano porsi in merito alla verifica dell'effettivo utilizzo del servizio quando il minore sale sullo scuolabus a scuola, anche se il tratto di strada è brevissimo e nel merito mi riservo ulteriori approfondimenti anche congiuntamente con il Difensore civico regionale, anche sulla base della circostanza che per ora l'istanza è stata posta al Difensore civico in modo informale da un genitore ed è quindi necessario approfondire la portata reale del problema. Dal colloquio con la funzionaria del Comune è fra l'altro emerso che le modalità di rilascio dei minori ad Incisa, sono le più accurate confrontate con la prassi seguita negli altri due comuni.
- 6) **Attività commerciali ed artigianali:** anche questa istanza attiene alla problematica della tutela dei minori. Due genitori si sono rivolti al mio ufficio, lamentando l'affissione nel territorio comunale di Incisa (ma anche dei Comuni limitrofi) di pubblicità di locali che offrivano intrattenimento erotico in altro Comune del Valdarno aretino, con riferimento alle immagini utilizzate a tal fine. In particolare l'istanza lamentava che uno dei cartelli era stato affisso in prossimità dei giardini pubblici. Dopo una approfondita ricerca, anche con riferimento alla dottrina e alla giurisprudenza in merito è emersa una totale incertezza sulla definizione concreta di ciò che possa considerarsi osceno o meno e va anche considerato che simili immagini pubblicitarie appaiono frequentemente anche sui quotidiani locali o su quelli distribuiti gratuitamente (che traggono proprio dalla pubblicità il loro esclusivo guadagno) e che sarebbe arduo pretendere che gli uffici comunali esercitassero un sindacato sulle caratteristiche "oscene" o meno della pubblicità affissa. Ogni valutazione in merito spetta senz'altro alla magistratura caso per caso ed anche in questa circostanza non è estranea a valutazioni soggettive. Il consiglio del Difensore civico all'Amministrazione Comunale è stato quindi quello di compiere le proprie valutazioni non tanto sul merito delle immagini pubblicitarie delle quali si richiedeva l'affissione, quanto sulla valutazione circa le aree dove esse venivano affisse, cercando di far sì che le aree ove potevano con maggior facilità giungere minori venissero considerate "aree

protette" in analogia con quelle che sono le "fasce protette" della programmazione radiotelevisiva, anche se per quanto attiene le affissioni è molto più difficile garantire questa finalità. Va sottolineato come già l'istanza presentatami valutava positivamente che i manifesti in questione non fossero stati affissi in prossimità delle scuole pubbliche. Il problema comunque resta aperto proprio per la difficile valutazione soggettiva delle caratteristiche "oscene" o meno di un'immagine. Come già detto in premessa il problema è stato dibattuto, a seguito di interrogazioni consiliari anche a Figline e Rignano. A Figline il dibattito è stato successivo alla presentazione della succitata istanza all'ufficio e nella propria risposta la Giunta ha tenuto presente anche la posizione assunta dal mio ufficio in merito.

Il numero delle **pratiche trasmesse al Difensore civico regionale** è stato relativamente alto ad Incisa e ciò conforta perché si è compreso che il ruolo del Difensore civico locale non è solo quello di tutelare i cittadini nei confronti del Comune, ma che il Difensore civico locale è anche inserito in una rete di difesa civica che facilita il cittadino nella presentazione delle proprie istanze senza che questi debba spostarsi presso il Difensore civico competente. Ho già dato conto sopra delle più rilevanti pratiche trasmesse al Difensore civico Regionale, aggiungo che due di esse erano relative a problematiche con le Aziende Sanitarie per casi di presunta responsabilità professionale e mi soffermo, terminando la mia panoramica dell'attività svolta ad Incisa, sul caso, aperto d'ufficio, prendendo spunto da un articolo di giornale che lamentava l'accumulo di detriti legnosi e tronchi in prossimità del Ponte di Annibale, segnalando le difficoltà burocratiche che alcune Associazioni di Volontariato, che avrebbero gratuitamente provveduto alla rimozione dei tronchi in cambio della possibilità di utilizzare e vendere la legna così ricavata, avevano incontrato nell'individuare il soggetto che poteva loro rilasciare l'autorizzazione in tal senso. Dal momento che la ripulitura di argini e letti dei fiumi e torrenti è onerosa, l'articolo giustamente lamentava l'illogicità di tali difficoltà nel momento in cui la presenza di tronchi e detriti rischiava di vanificare, almeno in parte, gli interventi più generali tesi giustamente a metterli in sicurezza attraverso l'individuazione delle casse di espansione etc. Ho ritenuto che il problema avesse una valenza molto più generale e ho quindi trasmesso d'ufficio il caso al Difensore civico Regionale. L'istruttoria presso il Difensore civico regionale è ancora in corso, ma la posizione interlocutoria assunta da una delle Amministrazioni interpellate dal Difensore civico Regionale è stata quella che la competenza a rilasciare eventuali autorizzazioni è dell'Ente proprietario della riva o del ponte e quindi dei Comuni per gli argini ed eventualmente della Provincia o di altri enti (ferrovie, autostrade etc.) per i ponti o altri manufatti.

4.3 Pratiche trattate a Rignano

Pratiche aperte a Rignano nel 2004 (13) o relative a cittadini residenti : totale 15



Rignano resta il Comune ove il numero dei casi sottoposti al Difensore civico è il più basso, se consideriamo anche che la popolazione (7930 abitanti al 31/12) è superiore a quella di Incisa. Se va detto che l'attività nei primi due mesi mostra anche a Rignano una inversione di tendenza, e che comunque siamo nella media regionale rispetto alle domande di tutela in altri comuni, sarà mia cura cercare di concordare nel corso del 2005 interventi mirati di promozione dell'istituto, anche se – come ci si renderà conto dalla lettura della casistica sotto – molte pratiche aperte riguardano la generalità della cittadinanza e non solo il soggetto che si è rivolto al Difensore civico. Il dato di Rignano, non si discosta comunque dalla media regionale degli accessi al Difensore civico se consideriamo l'esperienza regionale e quella di altri Difensori civici comunali.

Sottolineo che nel corso del 2004 ho attivato a Rignano anche tre interventi d'ufficio due dei quali a seguito di notizie apprese dalla stampa.

Il minor numero di pratiche, al di là della circostanza che il dato è comunque in linea con l'attuale casistica che viene sottoposta all'Ufficio, poiché non sono note alla popolazione le potenzialità ed il ruolo dell'istituto come ho già più volte sottolineato, è probabilmente dovuto anche a tre fattori:

1. la popolazione di Rignano, a differenza degli altri due Comuni è maggiormente diffusa sul territorio e più distribuita nelle frazioni. Ciò non significa che al Difensore civico non siano pervenute istanze da cittadini residenti nelle frazioni, ma il Comune si trova più decentrato rispetto alle altre due realtà comunali. Rinnovo la disponibilità a valutare l'opportunità di alternare alle presenze in Comune presenze nelle frazioni, anche se sono stato informato che sperimentazioni analoghe condotte da Sindaco ed Assessori (ricevimenti dei cittadini anche nelle frazioni) non ha dato i risultati sperati.
2. c'è una grossa attenzione dei Consiglieri a portare in Consiglio Comunale le problematiche generali della popolazione e ciò è positivo e rientra nelle legittime prerogative dei Consiglieri, ma fa sì che la gente non senta la necessità di attivare altre forme di tutela.
3. Ho rilevato una notevole attenzione degli uffici comunali a cercare di risolvere le problematiche dei cittadini, anche al di là delle competenze strettamente istituzionali dell'Ente e questo fa sì che l'utenza non abbia normalmente la necessità di rivolgersi al Difensore civico. A ciò va assommata la maggior tempestività di Publiacqua, anche nello scorso anno, ad intervenire più rapidamente in caso di guasti o disservizi.

Pratiche aperte o relative a Rignano nel 2004 (13) o relative a cittadini residenti : totale 15

| Settore | n.° pratiche |
|---|---------------------|
| Urbanistica | 2 |
| Lavori Pubblici | 4 |
| Traffico e Viabilità | 1 |
| Polizia Municipale | 1 |
| Concessionarie di Pubblici Servizi | 2 |
| Tributi | 2 |
| Quesiti di Consiglieri su problematiche istituzionali | 1 |
| Totale pratiche nei confronti del Comune | 13 |
| Trasmesse al D.C.R. o altri D.Civ. | 2 |
| Totale generale pratiche relative a residenti | 15 |

La tabella sopra evidenzia le pratiche aperte a Rignano per settore, che andiamo sotto a commentare sinteticamente, a disposizione del Consiglio e dei singoli Consiglieri per ogni ulteriore approfondimento.

1. **Urbanistica:** anche a Rignano si osserva la positiva inversione di tendenza in questo settore, con la diminuzione delle segnalazioni tese a denunciare presunti abusi edilizi da parte di terzi. La pratica aperta in urbanistica riguardava invece un problema abbastanza rilevante, essendo l'istanza relativa alla problematica di un'ordinanza di demolizione della sede di un'Associazione che ha suscitato abbastanza scalpore e dibattito, anche sulla stampa locale e rispetto alla quale la tempestiva risposta ricevuta dall'Ufficio Urbanistica ha consentito di chiarire all'Associazione stessa, che aveva investito

anche il Difensore civico della problematica, interrogativi e perplessità che emergevano nelle notizie che era dato di leggere dalla stampa.

2. **Lavori Pubblici e Traffico e Viabilità:** in questo settore abbiamo avuto tre istanze dai cittadini ed una sollevata d'ufficio da me alla luce delle notizie apprese dalla stampa, mentre la pratica di viabilità è stata aperta d'ufficio sulla base delle informazioni ricevute dalla Polizia Municipale in merito ad un'altra istanza, già illustrata lo scorso anno. Due istanze riguardavano piccoli interventi di manutenzione e sono in corso di soluzione (uno dei problemi era già all'attenzione dell'ufficio che aveva più volte sollecitato la ditta competente alla manutenzione ad intervenire), tre sono più rilevanti e se ne dà indicazione più diffusa:
 - a. Una pratica è stata aperta sulla base di due separate istanze in merito alla viabilità sulla Via Garibaldi – SP 2, che è estremamente stretta in alcuni tratti. La pratica ha investito l'Amministrazione Comunale in merito alla possibilità di installare dissuasori di velocità o altre modalità tese a costringere a rallentare gli automobilisti (in alcuni tratti non c'è neppure lo spazio fisico ai lati della strada per valutare la possibilità di installare posizione fisse autovelox) ed è stato contestualmente investito il Difensore civico Regionale come Difensore civico della Provincia per attivarsi nei confronti dell'Ente proprietario. Dagli accertamenti è emerso che il Codice della Strada non consente di installare rallentatori nel tratto in questione.
 - b. La seconda, aperta di ufficio è relativa a quanto appreso dalla stampa in merito all'illuminazione del ponte sull'Arno recentemente restaurato dalla provincia, ma ove mancava l'illuminazione pubblica di competenza dei due Comuni. In questa pratica è stato investito anche il Difensore civico Regionale, anche in qualità di Difensore civico del Comune di Reggello oltre che per le sue competenze nei confronti della Provincia. Ho avuto recente notizia che è stato concordato fra i due Comuni un piano per il ripristino dell'illuminazione (peraltro con modalità migliori rispetto alla situazione precedente) e sarà mia cura monitorare gli sviluppi della situazione.
 - c. L'ultima pratica è stata aperta d'Ufficio sulla base di un rapporto della Polizia Municipale, intervenuta per sorvegliare la sosta durante la pulizia della strada, rispetto alla quale rimando alla mia precedente Relazione, che osservavano che nella zona in questione un segnale era privo di indicazione degli orari di divieto e che in altre vie del Centro abitato sussistevano problematiche simili. Su richiesta del Difensore civico la Polizia Municipale ha inviato un rapporto circa le carenze rilevate e l'Ufficio Lavori pubblici ha provveduto al ripristino corretto della segnaletica.
3. **Polizia Municipale:** la pratica aperta riguarda le lamentele di alcuni cittadini multati in assenza di segnaletica temporanea di divieto di sosta in occasione di lavori di restauro. Rispetto a questa istanza

la Polizia Municipale ha ritenuto che non sussistessero margini per esercitare l'autotutela e non è quindi entrata nel merito della versione dei fatti riportata dagli interessati. In effetti, la circolare ministeriale in merito è ambigua rispetto alla possibilità di esercitare autotutela in caso di errori materiali per eventuale erronea rappresentazione dei fatti.

4. **Concessionarie di Pubblici Servizi:** una delle due pratiche riguarda **Publiacqua** ed è stata aperta d'ufficio apprendendo dalla stampa di un'interrogazione consiliare circa i disagi nell'erogazione di acqua nella frazione di Troghi, l'altra riguarda una presunta responsabilità per danni da parte di un mezzo Aer che secondo l'istante avrebbe urtato sul muro della propria abitazione danneggiandola. Rispetto a quest'ultima istanza Aer ha risposto tempestivamente di aver presentato denuncia cautelare, ma giustamente pretendendo formale istanza risarcitoria corredata da più precisi elementi circostanziali. Per quanto attiene le modalità di erogazione dell'acqua nella frazione di Troghi, Publiacqua ha garantito che i disagi lamentati erano dovuti a circostanze eccezionali ed occasionali e che l'acquedotto della frazione sarà comunque prossimamente adeguato.
5. **Tributi:** le due pratiche aperte riguardano una un quesito generale sulla TARSU, mentre l'altra è relativa ad una complessa questione relativa all'ICI. Rispetto alla TARSU ho ricevuto un'istanza che lamentava l'aumento della TARSU da parte del Consiglio Comunale, sottolineando che a ciò non era corrisposto un aumento di servizi nella frazione del Comune di residenza dell'istante. Pur precisando che il Difensore civico non aveva competenza a sindacare le decisioni del Consiglio, ho richiesto notizie in merito, apprendendo che effettivamente il progressivo passaggio della TARSU da tributo a tariffa aveva comportato un aumento, se pur inferiore rispetto alla misura riportata nell'istanza. Non ho potuto approfondire il generico riferimento alla carenza dei servizi, dal momento che purtroppo l'istanza era firmata, ma priva di riferimenti ad indirizzo e telefono dell'istante il cui nominativo non risultava in elenco.

La questione di ICI si è rivelata estremamente lunga e complessa da trattare, essendo relativa ad un immobile frazionato e venduto. L'istante, dopo aver in passato contrattato e saldato in parte i tributi evasi con l'Ufficio Tributi, che era stato estremamente disponibile, contestava la mancata notifica della rivalutazione catastale dell'immobile e rimetteva in discussione l'intera operazione. Pur essendo le possibilità di ricorso giurisdizionale piuttosto aleatorie (la questione era già stata oggetto di accordo con il Comune in passato), ci sono stati più incontri, anche con il tecnico di fiducia dell'interessato, fino a che nell'ultima occasione è emerso, dagli stessi documenti forniti dall'istante, che l'interessato era effettivamente a conoscenza della variazione catastale intervenuta (mentre lamentava di esserne venuto a conoscenza solo con l'avviso di pagamento dell'ICI evasa). Si deve dare conto dell'estrema disponibilità dimostrata dall'Ufficio Tributi nel ricostruire la complessa vicenda e nel fornire indicazioni

all'Ufficio, fino ad accettare il confronto diretto con l'utente, nel corso del quale si è dimostrata l'infondatezza della pretesa di quest'ultimo.

6. **Quesiti di Consiglieri Comunali:** l'istanza era relativa alle modalità di comportamento del Presidente del Consiglio Comunale nella scelta della data di convocazione del Consiglio e quindi era al di fuori delle competenze del Difensore civico, sia perché il Difensore civico non è competente nei confronti del Consiglio Comunale, sia perché la questione riguardava l'organizzazione interna del Consiglio. Ritengo quindi di esserne stato investito solo per conoscenza, essendo ben note ai Consiglieri le competenze del Difensore civico locale. L'istanza comunque lamentava che il Presidente avrebbe disatteso le indicazioni della Conferenza dei Capi Gruppo circa la data di convocazione di un Consiglio Comunale (non è chiaro dall'istanza se esse fossero in tal senso unanimi) dopo le elezioni. Di fatto la convocazione era effettivamente avvenuta dopo le elezioni comunali e provinciali, ma in attesa del ballottaggio che interessava però solo il Comune di Firenze ed in tal senso anche l'indicazione "dopo le elezioni" poteva essere oggetto di dibattito interpretativo, essendo stata la data di convocazione successiva alle elezioni provinciali e comunali in alcuni Enti locali, che escludevano comunque il rinnovo del Consiglio nel Comune di Rignano. Senza voler entrare nel merito della questione, si osserva che mentre l'art. 6.2 lett. b del Regolamento del Consiglio Comunale prevede che, salvo motivate urgenze su motivata richiesta del Sindaco (ed ignoro se nel merito fossimo nel caso previsto), il Consiglio sia convocato in accordo con la Conferenza dei Capi Gruppo, l'art. 14.5 dello Statuto (norma superiore, sia per gerarchia sia perché successiva nel tempo rispetto al regolamento, che è del 2001), non pone alcun limite al potere di convocazione del Consiglio da parte del Presidente. Fermi i motivi di incompetenza del Difensore civico in tale materia sopra rilevati, segnalo al Consiglio l'eventualità di voler valutare l'adeguamento del Regolamento del Consiglio, dal momento che la norma è senz'altro superata dalla successiva disposizione Statutaria.

Rispetto alle pratiche trasmesse al Difensore civico Regionale, ho già dato conto delle questioni delle quali in cui ho investito anche il Difensore civico regionale nell'illustrazioni della casistica per settore.

Va ricordato che anche a Rignano ci sono i problemi relativi al trasporto ferroviario e ai disservizi segnalati in generale ed in relazione al Comune di Incisa (la linea è la stessa) e che da anni è all'attenzione del Difensore civico la tematica legata alle barriere architettoniche nella Stazione del Comune, ove peraltro dalla parte della piazza comunale, è stato realizzato un ascensore che non ha mai funzionato e dove al binario in riva dell'Arno si accede ancora esclusivamente attraverso una scala con i gradini tagliati a vivo nel cemento, senza alcun arrotondamento del piano di alzata come prescritto dalla vigente normativa antinfortunistica. L'unico modo per un invalido non deambulante di accedere a tale binario sarebbe accedere al binario 1 attraverso lo stretto varco in prossimità dei locali dell'ex stazione (oggi utilizzata dalla Polizia Municipale come sede) e poi effettuare un irregolare attraversamento dei binari sul passaggio a raso dei medesimi e la situazione è

emblematica dei disagi che ancora oggi i portatori di handicap possono avere nell'utilizzare i mezzi pubblici. Anche per Rignano vale la questione generale relativa alla competenza ad autorizzare la rimozione dei detriti sul fiume, che ho illustrato a proposito del Comune di Incisa.

5 Conclusioni

La difesa civica a livello di normativa nazionale sta vivendo una battuta di arresto e di incertezza. Non solo a livello legislativo, ma anche nell'interpretazione dell'istituto data dalla Corte Costituzionale. La scelta nella legge di riforma del procedimento amministrativo di riaccentrare, a livello nazionale, alla Commissione per l'Accesso ai documenti amministrativi il percorso di tutela per i dinieghi di accesso da parte delle Amministrazioni periferiche dello Stato è emblematica del rischio che si abroghi anche l'art. 16 della L. 127/97.

A livello Europeo il secondo mandato del Mediatore Europeo darà probabilmente nuovo impulso al dialogo e alla cooperazione fra Difensori civici nazionali e regionali e, laddove esistono, locali a livello di Unione Europea e la riflessione normativa statutaria in corso presso l'Istituto Europeo dell'Ombudsman (EOI), probabilmente consentirà di dare avvio ad una nuova stagione nel dialogo e nella cooperazione fra i Difensori civici a livello più ampio rispetto ai confini dell'Unione Europea.

L'esperienza conferma che il Difensore civico è, come spesso è ribadito dal Difensore civico Regionale nei suoi interventi sulla stampa, una figura ancora poco conosciuta e quindi poco sfruttata nelle sue potenzialità. La Carta della Difesa Civica Toscana, al di là degli importanti contenuti della medesima, segna anche l'inizio di un positivo rapporto di collaborazione fra Difensore civico e Consiglio delle Autonomie Locali e quindi più in generale fra Difensori civici ed Autonomie Locali. La difesa civica è nata nella realtà regionale ed ha trovato nuova linfa nel 1990 grazie all'istituzione della figura da parte delle autonomie locali, cui hanno seguito sviluppi normativi nazionali. Le Autonomie locali possono quindi forse contribuire a dare nuovo stimolo al legislatore nazionale, in un settore che non vede contrapposte maggioranza ed opposizione¹⁵, ma che è piuttosto oggetto di interesse marginale da parte del legislatore nazionale.

Da qui l'importanza che l'iniziativa sia stimolata dal livello locale, perché in tutto il territorio della Toscana ed anche in Italia sia garantita la presenza della rete dei Difensori civici. In questo senso torno a ricordare la scelta di alcuni comuni della Provincia di Arezzo che hanno deciso di approvare un ordine del giorno teso a promuovere la difesa civica anche a livello nazionale e a richiamare in merito l'attenzione dei Consigli Comunali per eventuali iniziative analoghe, tenuto presente che già la Convenzione Comprensoriale, seppur anteriore alla Carta della Difesa civica locale si uniforma ai parametri da essa previsti.

Sul più ampio versante della tutela dei cittadini, rammento inoltre la possibilità, in sede di riforma degli Statuti Comunali, di dare maggior estensione al diritto di accesso, trasformandolo da strumento di tutela procedimentale a strumento di effettiva trasparenza e rendendolo così un diritto a pieno titolo, non subordinato al sindacato sulla motivazione per la quale si richiede l'accesso.

¹⁵ Torno a ricordare che la precedente proposta di legge sul Difensore civico nazionale fu licenziata all'unanimità dalla Commissione della Camera competente.

6 Appendice

6.1 *La nuova norma statutaria sul Difensore civico Regionale (art. 56)*

Art. 56 (Difensore civico)

1. Il difensore civico regionale garantisce a tutti la tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione, svolgendo anche attività di mediazione.
2. Il difensore civico interviene d'ufficio o su richiesta dei soggetti che vi hanno interesse.
3. Gli specifici compiti del difensore civico, le modalità di intervento e i relativi effetti sono disciplinati dalla legge, con riferimento, in particolare, al diritto di accesso.
4. Il difensore civico è nominato dal consiglio, con la maggioranza qualificata prevista dalla legge e con modalità che ne assicurino l'imparzialità e l'indipendenza. Dura in carica sei anni e non è rieleggibile.
5. La legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale.
6. Il consiglio garantisce al difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere.

6.2 *La "Carta della Difesa Civica Locale in Toscana"*¹⁶

CARTA DELLA DIFESA CIVICA LOCALE IN TOSCANA

approvata il 27.9.2004 dalla Conferenza difensori civici della Toscana sulla quale il Consiglio delle Autonomie Locali ha espresso l'intesa l'8.10.2004

Premessa

Nonostante il ritardo che l'Italia sconta in questo settore (è l'unico paese europeo a non avere ancora istituito il difensore civico nazionale), si può dire che il Difensore civico rappresenti ormai un istituto "consolidato" nel diritto internazionale e comunitario. Dalla prima risoluzione dell'ONU che nel 1946 invitava gli stati membri ad istituirlo, a quella della stessa Assemblea delle nazioni unite del dicembre 1993 (la n.48), che individua i parametri di autonomia ed indipendenza dell'organo; dalla fondamentale, per noi europei, Risoluzione del Consiglio d'Europa n.80/1999 che elenca puntualmente i principi generali cui gli stati membri debbono ispirarsi nella disciplina del Difensore civico, all'istituzione nel 1995 del Mediatore europeo ed alla proposta di costituzionalizzazione dell'organo nel nuovo progetto di costituzione europea.

I documenti internazionali richiamati, ed in particolare la risoluzione del Consiglio d'Europa definiscono le caratteristiche fondamentali dell'organo di tutela e le sue principali competenze. Il difensore civico deve essere

¹⁶ La Carta è ripresa dal sito del Difensore civico della Regione Toscana www.consiglio.regione.toscana.it/difensore ed è disponibile anche in formato cartaceo. Il testo qui riportato, per comodità dei Consiglieri cui la presente relazione è diretta è privo degli allegati, per i quali si rimanda alla versione elettronica del documento o a quella cartacea, pubblicata a cura del Difensore civico Regionale.

autonomo, indipendente, imparziale, deve cooperare con tutti gli organismi che operano nel settore della difesa extra-giudiziale dei diritti. La sua funzione non è solo quella di assistere il cittadino, in un'ottica eminentemente conciliativa (di mediatore appunto), ma anche quella di stimolare l'Amministrazione ad adottare comportamenti virtuosi (è promotore di buona amministrazione). Tutti possono accedere gratuitamente ai servizi offerti dal difensore civico. Il Difensore civico, infine, deve essere dotato dei poteri necessari per esercitare efficacemente la propria azione (diritto di accesso agli atti dell'amministrazione inadempiente, potere di intervenire d'ufficio, previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non collaborano).

In allegato (All. A) sono puntualmente richiamati i documenti internazionali che affrontano e approfondiscono tali problematiche, fornendo una cornice completa dei principi a cui si deve ispirare la disciplina della difesa civica.

Statuto e proposta di legge di modifica della legge regionale n° 4/1994.

Nel nuovo Statuto regionale, approvato in seconda lettura in data 19.7.2004 (All. B), oltre a delineare in modo più puntuale (specie se confrontato con l'art. 61 del vecchio Statuto che lo aveva "pionieristicamente" introdotto nel nostro ordinamento) la figura e le funzioni del Difensore civico regionale, rinvia ad una legge apposita il compito di promuovere "l'istituzione della difesa civica locale". Il riconoscimento a livello statutario di un sistema integrato di difesa civica, auspicato anche nella Risoluzione del 5.6.2002 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 la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti i soggetti che esercitano funzioni pubbliche.

Un preciso riferimento alla rete di difesa civica locale è contenuto anche nella bozza di proposta di legge "Disciplina del difensore civico regionale" elaborata da un gruppo di lavoro; infatti si dedica ampio spazio alla rete di difesa civica locale finalizzata al raccordo e alla reciproca cooperazione fra i difensori civici locali e tra questi e il difensore civico regionale, nonché allo sviluppo e al miglioramento dell'istituto, prevedendo, in proposito, anche l'istituzionalizzazione della Conferenza regionale dei difensori civici della Toscana

Natura dell'istituto

Le funzioni che la legislazione regionale e quella statale nel tempo hanno attribuito all'organo si differenziano spesso tra loro per tipologia e natura.

Questo contribuisce a rendere problematica la collocazione dell'organo in un preciso modello istituzionale di riferimento, e delineare conseguentemente ambiti di autonomia e indipendenza adeguati ai suoi compiti.

La stessa Corte Costituzionale nella sentenza n.112/2004, in un inciso, denuncia una irrisolutezza circa la individuazione della natura dell'istituto, ma al tempo stesso non fornisce indicazioni univoche in merito. Un

rafforzamento effettivo della funzione di tutela non giurisdizionale degli interessi e dei diritti dei cittadini, che al di là di altre funzioni satelliti, sembra essere quella predominante e tipica del difensore, conduce ad una sua inequivoca collocazione nell'ambito degli organi di garanzia (e non in quelli di controllo), la cui indipendenza, oggettiva e soggettiva, rappresenta fattore essenziale per una tutela che è effettiva solo se garantita da soggetti che operano in condizione di terzietà rispetto ai destinatari del suo intervento e agli istanti.

Accresciuto rilievo della difesa civica locale

In coerenza con il quadro europeo ed internazionale sopra richiamato, l'istituzione del difensore civico, rafforzando la garanzia dell'effettiva tutela dei diritti e degli interessi, costituisce un elemento essenziale per la trasparenza e la correttezza dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed i cittadini e tutti coloro che sono interessati dall'azione dei pubblici poteri, nonché per l'ammodernamento ed il buon funzionamento dell'amministrazione stessa.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione, con l'attribuzione ai Comuni ed agli altri enti locali della titolarità delle funzioni amministrative, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, e la conseguente accentuazione del ruolo chiave di soggetti primari di riferimento per i cittadini e tutti gli utenti dei pubblici servizi, è più che mai necessario che la figura del difensore civico trovi pieno riconoscimento nell'ambito degli statuti e delle altre fonti normative degli enti locali.

Oltre a rafforzare la sua funzione fondamentale di garante della trasparenza e della imparzialità dell'agire amministrativo, occorre al tempo stesso formalizzare e valorizzare un'altra funzione che il Difensore civico, su impulso di pressanti istanze sociali, svolge di fatto fin dalle origini: quella di informazione, orientamento e tutela nei confronti delle categorie deboli.

Previsione statutaria e attuazione

L'istituzione del difensore civico locale deve innanzitutto trovare fondamento e garanzia nello statuto dell'ente, espressione primaria dell'autonomia locale 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 veda al riguardo l'allegata scheda di analisi di alcuni Statuti degli enti locali della Toscana (All. C).

I comuni che non hanno previsto in Statuto tale istituto sono 14, di cui n°1 nella Provincia di Arezzo, n°4 in Provincia di Grosseto, n°1 in Provincia di Livorno, n°7 in Provincia di Pisa, n° 1 in Provincia di Siena.

Si tratta quindi di completare e di integrare, per quanto necessario, il quadro esistente – innanzitutto dando attuazione alle previsioni statutarie già approvate ma non ancora attuate - per raggiungere il primo importante obiettivo: quello di avere difensori civici operativi su gran parte del territorio regionale.

Al contempo occorre operare per far sì che gli enti locali di tutto il sistema regionale, senza soluzione di continuità, siano coperti da adeguate previsioni normative in materia di difesa civica.

Il ricorso "suppletivo" al difensore civico regionale è da considerarsi un'ipotesi residuale e transitoria.

Elementi essenziali

L'elaborazione già presente in molti statuti locali della nostra regione e l'esperienza concreta fin qui condotta consentono di enucleare gli elementi minimi essenziali di una compiuta normativa statutaria e regolamentare della difesa civica locale:

- a) **Autonomia e indipendenza dell'organo**, non solo affermata in linea di principio (con riferimento alla mancanza di vincolo di subordinazione gerarchica) ma assicurata dalla assegnazione di idonee risorse (anche con autonomia di budget), a fronte di una situazione ad oggi eccessivamente squilibrata (si veda al riguardo l'allegata scheda di analisi, All. D), occorre assicurare in ogni ente locale una adeguata condizione operativa dei difensori civici locali. In proposito si può definire "adeguata condizione" quella in cui il difensore civico locale:
1) percepisca un'indennità pari ad almeno il 70% dell'indennità spettante all'assessore dell'ente locale singolo o, in caso di servizio associato, almeno il 70% dell'indennità che spetterebbe ad un assessore di un Comune con un numero di abitanti pari alla somma degli abitanti dei Comuni associati; 2) abbia diritto al rimborso spese per lo svolgimento dell'attività stessa, anche con riferimento ad una quota concordata per l'aggiornamento professionale; 3) disponga di un ufficio autonomo con le relative dotazioni tecniche e di personale – assegnato, previo parere del difensore civico locale - commisurate all'entità dell'attività effettivamente esercitata.
- b) **Istituzione associata del difensore civico tra più enti quale via preferenziale**, specialmente per i Comuni di minori dimensioni, per la risoluzione dei problemi sopra richiamati, anche tramite le opportunità offerte dalla normativa regionale in materia di gestioni associate.
- c) **Convenzioni tra enti di dimensioni maggiori (Regione, Provincia, Comunità Montane) e piccoli Comuni** per assicurare la difesa civica in una dimensione territoriale ottimale.
- d) **Ambito di competenza chiaramente rivolto alla composizione extra-giudiziale dei potenziali conflitti e dei problemi di cattiva amministrazione, nei confronti non solo dei cittadini ma di tutti i residenti ed utenti dei pubblici servizi**; la possibilità di tutela deve riguardare necessariamente anche i servizi pubblici gestiti da società concessionarie, società partecipate o controllate dall'Ente locale e da soggetti privati.

Il settore dei servizi pubblici locali, infatti, a seguito delle recenti riforme legislative rappresenta un settore in costante espansione. Il fenomeno come è noto, è accompagnato da processi di privatizzazione dell'ente gestore. La circostanza non incide sulla natura del servizio che rimane pubblico in ordine alla sua regolamentazione e quindi il difensore civico è competente ad intervenire per assicurare la tutela non giurisdizionale del cittadino utente.

È opportuno, pertanto, che l'Ente locale nell'atto di concessione o nel bando di gara preveda l'obbligo per il soggetto gestore di rispondere ai cittadini e al difensore civico.

Occorre comunque potenziare il ruolo dell'organo in questo settore, rafforzando attraverso la rete regionale la qualità e la incisività della sua presenza anche in una prospettiva di raccordo operativo tra le amministrazioni competenti, gli enti gestori, le associazioni di tutela, finalizzato anche a prevenire attraverso azioni di monitoraggio i fattori di potenziale contrasto con la utenza.

- e) **Natura dell'intervento di carattere collaborativo e di mediazione**, per favorire la ricerca di soluzioni; la correzione delle cattive pratiche nell'azione amministrativa e la diffusione di quelle buone; l'assistenza dei soggetti più deboli nei rapporti con la PA; l'intervento può essere su istanza di parte o anche d'ufficio.
- f) **Diritto di accesso**, con vincolo di riservatezza, agli atti necessari per la comprensione del caso (ciò costituisce peraltro un vincolo normativo ai sensi della legislazione nazionale sull'accesso), senza limite del segreto d'ufficio, e facoltà di convocare il personale amministrativo interessato con possibilità di esame congiunto della pratica anche con l'interessato.
- g) **Obbligo di risposta, entro tempi certi, da parte della PA interessata** e potere di segnalazione del difensore civico circa la mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati all'amministrazione di appartenenza per l'adozione dei conseguenti provvedimenti disciplinari secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge e contrattuali ovvero per la valutazione dei risultati ai fini della corresponsione della relativa indennità.
- h) **Obbligo del difensore civico di redigere una relazione**, almeno annuale, sull'attività svolta e discussione consiliare della stessa quale occasione per segnalare disfunzioni, ritardi e carenze e definire indirizzi e provvedimenti volti al miglioramento delle politiche e delle procedure. È opportuno che l'Ente locale attui interventi di informazione e comunicazione verso cittadini e associazioni sia sul ruolo che sulle attività del Difensore civico.
- i) **Modalità di nomina che prevedano un quorum**, requisiti e procedure di consultazione delle forze sociali, tali da assicurare al difensore civico il ruolo riconosciuto ed autorevole di soggetto autenticamente super partes. Occorre, peraltro, che gli statuti o i regolamenti degli enti locali introducano le opportune cautele perché il quorum elevato non pregiudichi la possibilità di nomina e che analogamente i requisiti per l'accesso alla carica non siano così restrittivi da rendere difficilmente reperibile il candidato.
- j) **Previsione di possibili iniziative dei cittadini** per richiedere la nomina del Difensore civico locale in caso di inerzia dell'Amministrazione.

Rete della difesa civica locale

I difensori civici operanti sul territorio regionale costituiscono nel loro insieme una rete di tutela, informazione, consulenza, collaborazione al servizio di tutti gli utenti e delle stesse amministrazioni locali.

I servizi del difensore civico regionale, le convenzioni tra quest'ultimo e gli enti locali, la Conferenza regionale dei difensori civici, un metodo permanente di collaborazione e di scambio tra i difensori civici costituiscono gli elementi portanti della rete che deve essere sviluppata.

La rete della difesa civica mantiene un rapporto costante con la Regione e con gli enti locali, in particolare tramite il Consiglio delle autonomie locali, per promuovere la riflessione sui temi di interesse generale che emergono dalla attività della difesa civica e la conseguente ricerca di soluzioni che favoriscano la buona amministrazione e i diritti degli utenti.

Il Difensore civico regionale

Giorgio Morales

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali

Alessandro Pesci

Firenze, 14 ottobre 2004

6.3 Carta Internazionale del Difensore civico Efficiente



*Commissario per la Tutela dei Diritti Civili
della Repubblica della Polonia
Prof. Dr. hab. Andrzej Zoll*

Carta Internazionale del Difensore civico Efficiente

Testo approvato ad Innsbruck gennaio 2005

L'istituto dell'ombudsman ha consolidato la propria posizione su scala globale come un'importante autorità nel sistema della protezione dei diritti umani e civili ed in molti Paesi ormai la popolazione è ben consapevole del suo ruolo. Da un punto di vista generale l'istituto facilita il consolidamento della democrazia e della legalità a livello internazionale.

È caratterizzato da un'ampia gamma di differenti regolamentazioni. Le caratteristiche comuni del Difensore civico sono la facoltà di controllare il rispetto dei diritti civili ed umani, la sua indipendenza dalle autorità sul cui operato l'ombudsman è competente ad esercitare i propri poteri di controllo e la facoltà di presentare alle autorità competenti mozioni (raccomandazioni) che tuttavia non sono vincolanti per i destinatari. Tuttavia ci sono differenze significative che, come evidenziano le comparazioni empiriche, non sono originate dalla circostanza che una nazione sia una "vecchia" o una "nuova" democrazia. Queste differenze riguardano soprattutto:

- il livello dell'indipendenza dell'ombudsman dall'autorità che lo ha nominato (e allo stesso modo la natura di tale autorità ed i principi e le modalità di nomina e revoca del Difensore civico), il suo essere vincolato o meno da direttive, le forme con le quali viene stabilito il suo budget economico;
- le qualifiche necessarie per essere nominato Difensore civico compreso il titolo di studio richiesto;
- i poteri e le competenze attribuiti al Difensore civico nella sua azione di controllo per valutare se i diritti civili ed umani sono rispettati. Spesso è esclusa la competenza del Difensore civico nei confronti del parlamento, del capo di stato e del governo – ad esempio del consiglio dei ministri, dei singoli ministri e dei rappresentanti del governo locale, ad esempio delle assemblee consiliari, dell'esercito e dei servizi di

sicurezza, del potere giudiziario e degli organi inquirenti. Le restrizioni alle sue competenze nei confronti di questi organismi talvolta limitano la sua azione ai meri controlli di legittimità nei loro confronti e talvolta escludono anche lo stesso controllo di legittimità. Spesso è difficile fare una distinzione chiara fra questi due criteri. Se, in una determinata nazione, le disposizioni normative sanciscono l'obbligatorietà per la pubblica amministrazione di prendere in considerazione gli interessi legittimi delle parti dopo averle interpellate prima di prendere una decisione, allora controllare l'efficienza della pubblica amministrazione significa al contempo controllare la legalità delle azioni che hanno compiuto;

- il potere di imporre o meno le proprie decisioni una volta che egli ha accertato una violazione di legge o un'irregolarità; spesso i poteri del Difensore civico sono limitati al diritto di fare una raccomandazione che, tuttavia non è vincolante. A volte egli ha il diritto di appello alla Corte Costituzionale o ad una corte, di suggerire modifiche normative, meno di frequente ha la possibilità di partecipare a procedimenti decisionali dell'Amministrazione coinvolta o di agire in giudizio contro atti o attività illegittimi.

Le differenti normative hanno un impatto significativo sull'effettività dell'istituto del Difensore civico.

Le Nazioni Unite (Commissione diritti umani e Assemblea Generale) ed il Consiglio D'Europa hanno adottato risoluzioni e raccomandazioni sul Difensore civico e le Istituzioni Nazionali di Tutela e promozione dei diritti umani. Anche l'OSCE ed altre Organizzazioni Internazionali Regionali hanno presentato proposte e raccomandazioni sulla figura del Difensore civico.

Durante gli incontri internazionali e le discussioni bilaterali fra Difensori civici, sono state fatte proposte per sviluppare un modello di "Carta per l'efficienza del Difensore civico" le cui raccomandazioni dovrebbero essere seguite per trovare soluzioni legislative e nei rispettivi paesi e nell'attività pratica del Difensore civico; l'Istituto Europeo dell'Ombudsman presenta qui di seguito la "Carta Internazionale del Difensore civico Efficiente" a cui le normative dei rispettivi stati dovrebbero uniformarsi. Contemporaneamente dovrebbero partire iniziative per modificare le normative dei singoli stati per quanto attiene gli aspetti fondamentali.

Le proposte presentate di seguito si basano sui principi di indipendenza e di autonomia del Difensore civico come definiti dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 48/134 , della Raccomandazione 61 (1999) e della Risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa .

Sotto presentiamo le proposte iniziali che dovrebbero far parte della Carta dell'Ombudsman e costituire il nucleo centrale dell'istituto.

I. Principi generali

1. Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Competenze e responsabilità") l'istituto del Difensore civico dovrebbe trovare il proprio fondamento nella costituzione di un determinato paese e la sua specifica disciplina in un provvedimento legislativo. Tali disposizioni normative dovrebbero garantire l'indipendenza del Difensore civico nei confronti di altre istituzioni dello stato e la sua autonomia nelle sue valutazioni.

La sua dipendenza organizzativa dall'autorità che lo ha nominato dovrebbe essere rigidamente definita dalla costituzione o almeno da un atto normativo. Dovrebbe essere esclusa la possibilità di revocare il Difensore civico durante il proprio mandato per motivi politici, come sancito dalla risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo") e dovrebbe prevedere specifiche ipotesi di sostituzione del Difensore civico nel corso del suo mandato (per esempio dimissioni, stato di incapacità di intendere e di volere permanente, azioni incompatibili con l'impegno preso nell'assumere la carica e perdita delle qualifiche necessarie per mantenere la carica).

Una soluzione ottimale potrebbe essere la nomina (ed in casi particolari la revoca) dell'ombudsman da parte dell'organo parlamentare, con l'eccezione dalla possibilità di proposta del candidato (o dei candidati) da parte del governo.

Il Difensore civico dovrebbe relazionare periodicamente al Parlamento sull'attività svolta e sul grado di osservanza dei diritti umani e civili. Questo non esclude la possibilità di inviare periodiche informazioni sullo stato di osservanza dei diritti umani e civili ad altre autorità e soprattutto al governo.

In conformità alla risoluzione 80 (1999) (Appendice Paragrafo 9) il Difensore civico non dovrebbe ricevere alcuna pressione dai partiti politici o da altre organizzazioni anche se queste lo hanno proposto come candidato all'organismo che lo ha nominato. Se egli è un membro di un partito politico dovrebbe sospendere la propria adesione al partito durante il suo mandato.

2. L'indipendenza finanziaria del Difensore civico dovrebbe essere garantita attraverso il suo diritto esclusivo di predisporre il proprio capitolo di bilancio come capitolo del bilancio generale del paese. Sulle modalità di utilizzo del proprio bilancio egli dovrebbe rispondere esclusivamente al parlamento o all'autorità preposta dal parlamento al controllo finanziario. Nel caso di Difensori civici locali questo principio dovrebbe essere applicato con riferimento alle assemblee consiliari locali.

Ai sensi della risoluzione 48/134 (Allegato, sezione "Composizione e garanzie di indipendenza e pluralismo" paragrafo 2) e della risoluzione 80 (1999) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa (Appendice par. 9) al Difensore civico dovrebbe essere garantito personale adeguato, in termini di qualifica e di numero, in grado di consentirgli di fare fronte alle istanze che possono pervenirgli dal territorio ove esercita la propria competenza in rapporto alla popolazione che può richiedere il suo intervento.

3. L'indipendenza dell'ombudsman nelle proprie attività di controllo, pronunce e attività istruttorie tese a verificare violazioni dei diritti umani e civili e delle libertà, dovrebbe essere garantita anche attraverso:

- 1) immunità dal potere giudiziario relativamente all'esercizio delle proprie funzioni;
- 2) il ritorno, alla fine del suo mandato, alla posizione occupata precedentemente o ad una posizione equivalente (a meno che nel frattempo l'ombudsman non abbia acquisito il diritto alla pensione di anzianità o un equivalente diritto, ad esempio il diritto alla percezione di un'indennità pari ad un magistrato in pensione);

3) la comunicazione delle informazioni di cui alla sezione 2 sopra all'autorità che ha nominato l'ombudsman, senza che questa abbia in merito diritto di voto. Questo ovviamente non esclude il diritto di dibattere tali informazioni, presentare interpellanze ed interrogazioni, oltre che proposte.

4) L'obbligo per il Difensore civico di astenersi dal compiere attività politica ed altre attività che potrebbero minare la fiducia nella sua imparzialità, come sancito dalla risoluzione 80 (Allegato, sezione 10) del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa.

4. I requisiti relativi al candidato per la nomina ad ombudsman dovrebbero comprendere l'autorevolezza del persona con riferimento alla sua moralità e sensibilità sociale, la sua esperienza nel trattare questioni relative alla pubblica amministrazione e tematiche sociali e alla sua formazione.

Se l'ombudsman è autorizzato dalla Costituzione o dal provvedimento normativo che lo ha istituito ad agire in giudizio – ad esempio di fronte al Tribunale Costituzionale o alle Corti, sarebbe consigliabile che il candidato avesse una rilevante esperienza giuridica, a meno che la non si preveda la sua possibilità di essere rappresentato in giudizio solo attraverso un proprio procuratore legale. In quest'ultimo caso deve essere sottolineato che il Difensore civico non può esercitare un controllo efficiente sui propri funzionari con competenze giuridiche e che egli sarà dipendente dalla propria fiducia nelle loro competenze.

II. Finalità del controllo del Difensore civico intesa nel senso di diritto di attivare un procedimento istruttorio:

In conformità con le Risoluzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio D'Europa, il mandato del Difensore civico deve comprendere le seguenti competenze:

1. Il potere di proteggere da parte del Difensore civico i diritti le libertà deve essere assicurata nei confronti di tutti i soggetti che ricadono sotto l'autorità di un determinato stato. Ciò significa le persone fisiche, persone giuridiche, gruppi e associazioni senza personalità giuridica, ma che, nello spirito della legge, possano essere ritenute titolari di diritti ed obblighi.

2. Il Difensore civico dovrebbe avere competenza ad investigare sull'osservanza dei diritti umani e civili e di libertà da parte delle autorità pubblica senza restrizioni di materia. Le finalità e le forme dell'attività tuttavia, dovrebbero prevedere appropriate cautele avendo presente l'attività giurisdizionale a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza delle corti ed anche la specifica natura degli organismi investigativi.

3. Il controllo del Difensore civico dovrebbe comprendere anche casi di violazioni della legge per inerzia da parte delle autorità e delle istituzioni.

III. Finalità dell'azione del Difensore civico in caso che riscontri la violazione dei diritti e delle libertà o il potenziale rischio di una simile violazione

1. Il diritto di presentare mozioni (raccomandazioni) all'autorità o all'istituzione, relativamente alla cui azione (od omissione) è stata riscontrata la violazione o ad una autorità di livello superiore. Queste raccomandazioni possono essere relative al caso particolare o ad una problematica di carattere generale.

2. Il diritto di attivare procedimenti di fronte ad organismi della pubblica amministrazione, di partecipare a procedimenti e di potere attivare procedure giurisdizionali avverso una controparte.

3. Il potere di appellarsi ad autorità indipendenti (corti e tribunali) sia contro provvedimenti normativi, che contro provvedimenti ed azioni relativi a casi particolari posti in essere dalla pubblica amministrazione o dalle istituzioni della pubblica amministrazione

4. Le misure enumerate sotto i paragrafi 2 e 3 dovrebbero essere applicabili nel caso in cui i soggetti che richiedono l'intervento del Difensore civico non abbiano vantaggi giuridici dal ricorso alla tutela giurisdizionale per motivi giuridici o per motivi obiettivi o perché una simile azione è giustificata da rilevanti finalità sociali. Questo principio dovrebbe essere applicabile anche nei casi in cui il Difensore civico si è attivato d'ufficio, in particolare se le indicazioni (raccomandazioni) del Difensore civico elencate nel paragrafo 1 si sono rivelate inefficaci.

5. Il diritto di impugnare le decisioni delle corti, nei casi di palese illegittimità, all'interno del contesto delle procedure applicabili, a difesa dei diritti umani e civili e di libertà – con la riserva che siano prese in considerazione le indicazioni contenute nel paragrafo 4.

6. il diritto di presentare proposte di riforma legislative alle autorità titolari di iniziativa legislativa, o di proporre, emendare o impugnare altri atti normativi relativi ai diritti umani e civili e di libertà.

7. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti a procedere contro costoro che si sono resi colpevoli di violazioni dei diritti umani e civili a livello penale e disciplinare (e in altre forme simili). Il rifiuto di attivare simili procedimenti dovrebbe essere motivato e potrebbe essere riconosciuto al Difensore civico il diritto di impugnare nelle forme previste dalla legge tale rifiuto.

8. Il diritto di rivolgersi alle autorità competenti per rimuovere le disparità nell'applicazione della legge.

9. La possibilità per il Difensore civico di mediare nelle controversie sociali, qualora ciò dovesse rendersi necessario al fine di proteggere i diritti umani e civili e di libertà.

10. La promozione dell'educazione alla legalità nella società e collaborazione stretta con le organizzazioni sociali e con le istituzioni scientifiche nel campo della protezione dei diritti umani e civili.

11. La cooperazione con le Nazioni Unite e l'altre Organizzazioni delle Nazioni Unite, le Organizzazioni Internazionali Regionali di Ombudsman di altre Nazioni e le Organizzazioni regionali ed internazionali di Ombudsman competenti nella promozione e nella protezione dei diritti umani.

IV. Modalità operative del Difensore civico

1. Chiunque lamenti che i propri diritti e le proprie libertà sono state violate, deve avere il diritto di rivolgersi direttamente al Difensore civico per ottenere tutela dei propri diritti e delle proprie libertà. La richiesta di assistenza è gratuita.

2. Altri soggetti devono parimenti avere parimenti il diritto di rivolgersi al Difensore civico in difesa dei soggetti privi di tutela e delle istituzioni sociali che agiscono conformemente al loro statuto.

3. Sarebbe necessario prevedere termini temporali, prendendo in considerazione eccezioni per motivi rilevanti, entro i quali le parti coinvolte possono rivolgersi al Difensore civico per proteggere i loro diritti e le libertà, indipendentemente dai termini di prescrizione per la tutela giurisdizionale, entro i quali i provvedimenti amministrativi e le pronunce giurisdizionale possano essere oggetto di impugnativa.

4. Se le persone che si rivolgono al Difensore civico non hanno attivato i procedimenti giurisdizionali o i ricorsi amministrativi cui sono legittimati, il Difensore civico dovrebbe evitar di attivare queste procedure, a meno che non ci si riferisca a persone prive di mezzi, a questioni di rilievo o ad importanti problematiche sociali.

5. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di attivarsi su istanza di parte e d'ufficio.

6. Il Difensore civico dovrebbe avere il diritto di chiedere chiarimenti al fine di comprendere il caso che sta trattando e di controllare la documentazione – anche acquisendola presso il proprio ufficio (nei casi in cui siano in corso indagini penali o giudiziarie – al termine del procedimento).

7. Nell'istruttoria delle proprie pratiche il dovrebbe seguire il principio di imparzialità, avendo la possibilità di conoscere gli accertamenti in corso presso le amministrazioni coinvolte, comprese le eventuali audizioni delle parti che hanno richiesto la sua assistenza e l'efficienza dei procedimenti in corso. Dovrebbe essere informato circa le modalità con le quali l'amministrazione sta risolvendo il caso di coloro che gli hanno presentato istanza di tutela, mentre il rifiuto alla sua partecipazione nel procedimento dovrebbe essere motivato.

8. Le persone coinvolte dovrebbero essere informate circa le modalità con le quali il Difensore civico sta prestando loro assistenza. Il rifiuto di accoglimento di una richiesta di assistenza deve essere motivato.

9. Dovrebbero essere previsti meccanismi tesi ad assicurare l'effettività dell'azione dell'Ombudsman, quali:

1) La previsione di un limite temporale per rispondere alle sue richieste o alle sue raccomandazioni da parte dei destinatari delle medesime,

2) sanzioni legali volte a garantire all'ombudsman da comportamenti tesi ad ostacolare o ad impedire l'esercizio del suo mandato.

10. Il Difensore civico dovrebbe prendere tutte le misure necessarie per la promozione dei diritti umani e civili e di libertà, lavorando con le associazioni della società civile su questo fronte e intraprendendo azione di mediazione – in caso di conflitti sociali, se si riferiscono a questioni connesse con il rispetto dei diritti umani e civili e di libertà.

Le relazioni presentate al parlamento dal Difensore civico circa il livello di rispetto dei diritti umani e di libertà devono essere rese note alla popolazione. In conformità alla risoluzione 48/134, al Difensore civico deve essere garantito il diritto di renderle pubbliche, direttamente o attraverso i media, in modo che siano rese note le sue opinioni e raccomandazioni.

11. Se esiste un Difensore civico a livello centrale con competenze di settore o Difensori civici con competenze a livello locale nell'ambito di uno stesso stato, il Difensore civico nazionale con competenze generale deve collaborare con quelli locali e di settore fornire loro assistenza, se necessario. Una tale collaborazione non deve ledere l'indipendenza del Difensore civico di settore o di quello locale nei confronti del Difensore civico nazionale con competenze generali.

12. Lo stato deve garantire la difesa civica ad ogni livello amministrativo; se lo stato è organizzato a livello regionale o federale, o se le amministrazioni locali hanno autonomia amministrativa nei confronti dello stato, il Difensore civico deve essere garantito ad ogni livello nel rispetto dell'autonomia locale.

13. Il Difensore civico centrale deve essere accessibile ai cittadini senza necessità di doversi recare direttamente al suo ufficio. Tale possibilità deve essere garantita attraverso i mezzi di comunicazione e – a seconda delle possibilità – attraverso l'apertura di uffici sul territorio.

14. Il Difensore civico deve fornire assistenza al Difensore civico di un altro paese, se questi si rivolge a lui per assistenza nella tutela di diritti civili e libertà (di un altro soggetto) che è residente o ha interessi giuridici nel territorio del suo stato.

15. L'ombudsman dovrebbe analizzare le soluzioni adottate per risolvere i casi concreti a lui sottoposti ed utilizzarle al fine di trovare soluzioni al problema generale connesso al caso singolo che lo ha originato.

V. Cooperazione fra Difensori civici all'interno della rete delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali

1. I Difensori civici collaborano attraverso il confronto di opinioni, punti di vista ed esperienza a livello bilaterale e all'interno di organizzazioni internazionali o regionali. Il governo deve assicurare le risorse necessarie per questo tipo di collaborazione, compresa la possibilità di scambi di stages formativi, conferenze ed iniziative in settori specifici.

2. La collaborazione fra Difensori civici è mirata al rafforzamento e allo sviluppo degli strumenti legali internazionali a tutela dei diritti umani all'interno del sistema delle Nazioni Unite e delle loro organizzazioni e di organizzazioni regionali come il Consiglio D'Europa, l'Unione Europea ed in particolare con l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, con il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio D'Europa, il Mediatore Europeo, l'Ufficio dell'OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) e il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (Council of the Baltic Sea States – CBSS).

3. Particolare attenzione deve essere data alla cooperazione con i Difensori civici di recente istituzione, specialmente nei paesi in via di sviluppo, nei sistemi di recente democrazia ed in quei paesi dove sono stati attivati programmi di peace – keeping, peace – building a seguito di conflitti. In queste situazioni i Difensori civici devono collaborare all'interno della rete di organizzazioni nazionali ed internazionali contribuendo a

rafforzare le nuove istituzioni attraverso collaborazioni con scambi di personale e programmi di formazione nelle procedure di trattazione dei reclami.

Varsavia, marzo 2004

6.4 Ordine del Giorno degli Enti Locali relativamente all'assunzione di iniziative legislative nazionali per una legge quadro sulla difesa civica

Il presente ordine del Giorno è stata predisposto dal Difensore civico Regionale, su richiesta di alcuni Enti Locali della Provincia di Arezzo nel corso dell'incontro sulla difesa civica a Montevarchi con gli Enti Locali ed i Difensori civici della Provincia di Arezzo. Si riporta il testo, qualora gli Enti Locali Convenzionati valutassero l'opportunità di aderire anch'essi ad una simile iniziativa.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Considerata l'importanza dell'istituto della difesa civica per la garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni;

Tenuto conto che il difensore civico assicura ai cittadini – soprattutto a quelli che appartengono alle categorie socialmente più deboli – la tutela gratuita dei propri diritti;

Considerato che il ruolo del difensore civico come “magistrato di persuasione”, favorisce, tra l'altro, la deflazione del contenzioso giudiziario;

Ricordato che il difensore civico è “promotore di buona amministrazione” in quanto incentiva l'amministrazione stessa ad adottare comportamenti virtuosi;

Rilevato altresì che le grandi potenzialità del suddetto istituto non sono ancora pienamente realizzate per il suo insufficiente radicamento nella cultura istituzionale e politica del nostro Paese;

Tenuto conto che, a differenza di molti Paesi europei ed extraeuropei, in Italia non esiste né un difensore civico nazionale, né una legge quadro sulla difesa civica;

Ritenuto necessario nominare il difensore civico comunale e disciplinarne lo status e i poteri a livello statutario e regolamentare secondo i principi espressi nella Carta della difesa civica locale approvata dalla Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana e sottoscritta anche dal Consiglio delle Autonomie locali;

RITIENE

Che sia pertanto necessaria, come in altri Paesi Europei, l'approvazione di una legge quadro, che disciplini i principi fondamentali dell'istituto, prevedendo anche l'istituzione del difensore civico nazionale;

INVITA

Le forze politiche ad assumere una decisa iniziativa per la discussione e l'approvazione della suddetta legge quadro in materia di difesa civica.