



Difensore civico

dei Comuni associati della Valdinievole

Relazione

2004

ai Consigli Comunali

COMUNI di:

Buggiano – Chiesina Uzzanese – Lamporecchio

– Larciano – Massa e Cozzile

Monsummano Terme – Pieve a Nievole – Ponte Buggianese – Uzzano

Premessa

Ritengo che l'occasione data al Difensore civico, di relazionare annualmente ai Consigli municipali, sia un momento fondamentale - ed oserei dire privilegiato - di comunicazione fra l'organo di garanzia ed il parlamento locale.

La produzione del consuntivo non appare a questo Ufficio come un atto burocratico dovuto, ma acquista un significato pregnante nell'interpretare proattivamente il contatto che deve sussistere fra l'organo politico collegiale e il difensore dei cittadini, non solo in quanto previsto dagli Statuti comunali, ma perché così inteso universalmente, fin dalla data di istituzione ottocentesca dell'ombudsman, del mediatore amministrativo o del promotore di equità, di *colui che fa da tramite*.

Questi primi mesi di attività, che non raggiungono un anno solare di rendicontazione, già assumono per il sottoscritto un particolare significato diagnostico della realtà dove mi trovo attualmente ad operare. Ho trovato il "terreno" della Valdinievole particolarmente "fertile" e la disponibilità che mi è stata offerta, a tutti i livelli, fin dal mese di marzo del 2004, data di attivazione dell'Ufficio, sta già producendo, a mio avviso, buoni frutti. Ciò dimostra una sinergia amministrativa che fa del Difensore civico non certo la panacea di tutti i mali, ma incardina efficacemente l'istituto nel meccanismo burocratico locale di efficienza, efficacia, economicità ed etica dell'operato pubblico. Nel mio modo di intendere la difesa civica comunale, non strumento passivo o ulteriore ufficio burocratico, ma organo attento ai bisogni espressi (e talvolta inespressi) della cittadinanza, ho in progetto alcune iniziative. I progetti in cantiere avranno per obiettivo, *in primis*, di raggiungere con comunicazione semplice ed efficace, tutti i potenziali fruitori dell'Ufficio, soprattutto gli "ultimi", i disagiati e i socialmente deboli, che dovranno trovare nel sottoscritto un facilitatore nei percorsi di cittadinanza e democrazia a tutti i livelli.

In questo spirito, che vede il Difensore civico non un mero controllore dell'attività amministrativa, ma un soggetto integrato nel processo di miglioramento della qualità e a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento costituzionalmente garantito, sono a presentare, la mia prima relazione annuale, ringraziando chi mi ha preceduto in questo non sempre facile compito e cogliendo l'occasione, in sede di presentazione della presente agli spettabili Consigli degli Enti associati, di augurare a tutti un proficuo lavoro.

M. B.

Il Difensore civico nell'ordinamento italiano

In un paese dove *la crisi della giustizia ha bisogno di antidoti*, non è possibile non provvedere ad una profonda riflessione in merito agli strumenti non giurisdizionali di soluzione delle controversie. Questo vale non solo per l'ambito fisiologico di operatività dei giudizi arbitrali o delle previsioni normative dei tentativi di conciliazione in ambito privatistico, ma pone interessanti problematiche anche nei settori ritenuti tradizionalmente indisponibili, come ad esempio la materia amministrativa e finanche penale. Il rapporto fra cittadino e pubblica amministrazione, ritenuto filosoficamente relazione fra impari, si colora di sfumature sempre più propense alla pariteticità, anche se poniamo la nostra attenzione alla patologia del precontenzioso e all'amministrazione attiva.

Il difensore civico è entrato di diritto e con dignità, dopo un non semplice percorso di approfondimento dogmatico dell'ultimo decennio, fra quei pochi istituti italiani di tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini.

La Regione Toscana, pioniera nell'immaginare, già negli anni Settanta, un apparato che si conformasse ad una considerazione piena del diritto di cittadinanza sub-statale, dava *l'incipit* ad un sistema di difesa civica a livello regionale. Nel prosieguo la Pubblica Amministrazione, soggetta alla rivoluzione copernicana realizzata *in primis* dalle leggi 142 e 241 del 1990 sulle autonomie e sul procedimento amministrativo, ha iniziato sulla scia di questa riforma nazionale a familiarizzare con un soggetto che, pur se mutuato da esperienze nordeuropee ha dimostrato, nel tempo, notevoli potenzialità operative e percorsi scientificamente sperimentabili di efficienza.

Non v'è dubbio che gli operatori del diritto hanno, almeno inizialmente, provato un certo disagio nei confronti di un istituto costituzionalmente alieno all'ordinamento italiano. Gli enti locali, optando quasi *in toto* per l'introduzione statutaria dell'ombudsman fra i nuovi organi amministrativi del territorio, avevano inoltre preoccupato la dottrina che immaginò un esercito di ottomila e più difensori civici da reclutare.

Questa milizia è rimasta, però, sulla carta. Dobbiamo dire che, negli ultimi anni, il numero di difensori nominati è comunque aumentato considerevolmente. Il rilevante divario fra la concentrazione di uffici ubicati al Nord e al Sud Italia sta diminuendo vertiginosamente, a favore

di una più omogenea distribuzione e in realizzazione di primigeni meccanismi organizzativi di “rete”.

In questa realtà, ancora priva di un difensore civico nazionale, come pure in presenza di una copertura a “pelle di leopardo” delle varie realtà amministrative, possiamo iniziare a raccogliere dati e confrontare le esperienze oramai decennali degli uffici locali.

L'esperienza toscana

La Toscana, come già detto, sempre in prima linea per la difesa dei diritti e degli interessi, possiede a tutt'oggi una particolare eredità di primogenitura che ha permesso, negli anni, di elaborare *standards* e approfondire processi che hanno reso il servizio di difesa civica locale all'avanguardia e degno di rilievo. Gli stretti rapporti istituzionali con l'Ufficio regionale, soprattutto nelle materie di competenza (da citare in particolare l'ambito del diritto alla salute), si sono sempre svolti in una particolare collaborazione attenta e proficua.

Nell'ambito del sostegno alla difesa civica locale è sicuramente da citare la costituzione, il 17 dicembre del 1998, della Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana, al fine di rafforzare quel coordinamento già previsto dalla L.R. n. 4/1994. Questo organismo associativo, presieduto dal Difensore civico regionale, ha l'obiettivo di valorizzare "ogni singola esperienza" come l'autonomia del ruolo istituzionale, attraverso l'elaborazione di proposte e documenti nei campi di competenza, con rapporti con le istituzioni e organismi di tutela e attivando studi e ricerche di comune interesse.

Sicuramente rilevante, su questa scia di "armonizzazione" regionale, l'approvazione della recente Carta della difesa civica locale in Toscana, "documento politico di orientamento", secondo le parole di Giorgio Morales, approvata oltre che dalla Conferenza sopra citata anche con un'intesa del Consiglio delle Autonomie Locali, l'8 ottobre 2004. Il documento, riconoscendo l'accresciuto ruolo della difesa civica in Toscana, ribadisce e qualifica i caratteri di autonomia ed indipendenza, auspicando l'istituzione di uffici associati e la possibilità di convenzioni con enti maggiori (province, regione) per ottimizzare l'efficienza dell'istituto. Altre tematiche di ampio interesse, affrontate dalla Carta, riguardano l'ambito di competenza; la natura dell'intervento; il diritto di accesso; l'obbligo di risposta; l'obbligo di relazione periodica; la modalità di nomina dell'ombudsman e possibili iniziative dei cittadini per promuovere la nomina del difensore.

Il difensore civico, organo monocratico all'interno di una o più amministrazioni di riferimento ha sempre più bisogno, *in primis*, a mio avviso, di un efficiente sistema di "rete" regionale, ma sicuramente anche ultraregionale e finanche internazionale. La difesa civica rischia, in assenza di un meccanismo stabile di relazioni armonizzatrici, di vivere eccessivamente della "personalità" dell'ombudsman-persona fisica. Quella "conoscenza di una parte di solitudine" che, con una felice intuizione di Daniel Jacoby, delinea il rischio del "mestiere" del difensore dei cittadini, può

stemperarsi proprio nel buon funzionamento di strumenti associativi che, pur in assenza di dogmi operativi, possono aiutare nella definizione di un futuribile modello italiano di mediazione amministrativa.

In questa linea interpretativa, prendendo l'occasione della recente approvazione della Carta dei mediatori dei servizi pubblici francesi (con i quali ho instaurato un interessante rapporto di collaborazione e studio comparato), questo Ufficio ha suggerito, in sede di coordinamento regionale, un "gemellaggio fra Carte", al fine di confrontarci con le esperienze al di là dei nostri meri confini nazionali.

L'organizzazione dell'Ufficio di difesa civica associata

L'Ufficio, per sua stessa natura necessariamente itinerante, ha la disponibilità, praticamente in ogni Ente, di uno spazio all'interno dello stesso edificio comunale (salvo a Buggiano, dove è allocato in Biblioteca) che garantisce dignità e garanzia di riservatezza, come quasi ovunque mezzi efficienti di comunicazione e lavoro (telefono, personal computer collegato ad internet etc.). Il ricevimento, svolto a cadenza mensile, permette comunque di avere più di un giorno dedicato all'ascolto dei cittadini ed alla raccolta delle istanze, con la possibilità, per l'utente, di rivolgersi indistintamente al luogo ritenuto più congeniale. L'orario di ricevimento, dopo un primo periodo di assestamento, per individuare l'*optimum* organizzabile, sta ora assestandosi in giornate fisse periodiche.

Le collaboratrici che coadiuvano la mia attività hanno permesso, in breve tempo, di creare un efficiente *team* e un Gruppo di Lavoro che, riunendosi con cadenza bi-trimestrale, permette di affrontare tematiche di comunicazione e organizzazione del lavoro sul territorio dei comuni associati. L'utilizzo dei mezzi telematici (internet, email), come del telefono, ha facilitato, in questo periodo, anche nei giorni di non apertura al pubblico dell'Ufficio, la comunicazione praticamente *in real time* con l'utente. Ciò porta ad un particolare beneficio soprattutto nelle ipotesi di richieste che, per ragione di termini perentori e pressanti scadenze, non possono dilazionarsi nel tempo, grazie al continuo contatto con le suddette collaboratrici, che voglio qui menzionare e ringraziare: Monica Bonamici (Buggiano), Giulia Pagni (Chiesina Uzzanese), Daniela Calugi (Lamporecchio), Cinzia Bartolomei (Larciano), Vitusca Fantozzi (Massa e Cozzile), Lucia Giuntoli (Monsummano), Irma Bendinelli (Pieve a Nievole), Laura Paganelli (Ponte Buggianese), Maria Rosa Rinaldi (Uzzano). Non meno disponibile il personale degli URP esistenti sul territorio, coi quali si è immediatamente instaurato un rapporto di proficua collaborazione e scambio creativo di idee, che ha già portato interessanti progetti in cantiere e la costituzione di un coordinamento continuo.

I progetti di promozione dell'Ufficio

Non v'è dubbio che, oramai a 15 anni dall'istituzione del difensore civico in Italia, ancora molti cittadini non ne conoscono la sua presenza sul territorio come pure le corrette competenze dello stesso. Questo è verificabile quotidianamente dalle istanze che mi sono state rivolte, alcune delle quali assolutamente extraistituzionali, riguardanti prevalentemente rapporti fra privati (liti fra confinanti, controversie commerciali etc.), ritenendo il difensore civico un avvocato addetto al gratuito patrocinio, come pure confondendo l'Ufficio con quello del Giudice di Pace. Da questa considerazione sorge sicuramente l'obbligo di dedicare una particolare attenzione alle metodologie di comunicazione istituzionale. *In primis* ritengo sia compito etico il raggiungere con l'informazione tutti i cittadini, dedicando però una particolare attenzione agli "ultimi", alle fasce sociali deboli, a coloro che, normalmente, non hanno facile accesso ai mezzi di comunicazione e che quindi rischiano di rimanere esclusi dai servizi (gratuiti) destinati alla collettività.

Come già accennato, cercando di cogliere lo spirito degli strumenti di *e-government*, l'Ufficio si è immediatamente dotato di un sito internet autonomo (<http://valdinievole.difesacivica.it>) dove si presenta l'attività dell'istituto, si comunicano i giorni e gli orari di ricevimento dell'utenza e, tramite appositi form, si permette di prenotare gli appuntamenti o di rivolgere, con il mezzo telematico, un'istanza puntuale di richiesta di intervento. Proprio in relazione all'innovatività del progetto telematico, si è recentemente presentata la candidatura al Premio Forum P.A. 2005, (Premio alle migliori azioni per rendere accessibili le amministrazioni e i servizi ai disabili e alle fasce deboli), in collaborazione con il CNIPA e il Ministero per l'innovazione e le tecnologie.

In merito agli strumenti di comunicazione esterna, come già accennato, si è costituito nel 2004 un apposito Gruppo di Lavoro, a cui partecipano di diritto le collaboratrici comunali del difensore civico ed i rappresentanti degli URP istituiti. Nelle riunioni del GdL si è provveduto a predisporre un Piano di Comunicazione *ad hoc*, che coinvolge diversi strumenti e modalità di intervento sul territorio. In prima istanza è stato predisposto un progetto di dépliant informativo, curando particolarmente il linguaggio che indirizzi, in modo chiaro e semplice, il cittadino attraverso i compiti ed i recapiti dell'ombudsman comprensoriale. Lo stesso testo ora è in fase di progettazione grafica e di stampa. Sarà distribuito sul territorio secondo una pianificazione

relativa ai luoghi di maggiore accesso da parte dei cittadini, non necessariamente limitandolo agli uffici comunali locali.

Il sottoscritto è stato altresì disponibile a fornire una breve presentazione dell'Ufficio anche in occasione della stampa dei Notiziari comunali che, sul territorio di competenza, permettono efficacemente di raggiungere ogni famiglia. Appena stampato il materiale promozionale sarà valutata anche l'opportunità di distribuirlo inserendolo, ove possibile, nei suddetti notiziari.

Sempre in tema di comunicazione esterna sto lavorando ad un progetto di promozione dell'istituto a mezzo *mass media* locali, *in primis* con una radio a copertura provinciale, per mandare in onda brevi interviste *spot* che delucidino sul ruolo e competenze del difensore civico. Se l'esperimento porterà risultati apprezzabili si progetterà anche il coinvolgimento di altri mezzi di comunicazione. In corrispondenza dell'inizio di ogni mese, già attualmente, viene inviato dall'Ufficio, ai corrispondenti locali della stampa, un comunicato con gli orari ed i luoghi di ricevimento.

Un'attenzione particolare vuole essere data anche ai mezzi di "comunicazione interna", al fine di far conoscere correttamente le iniziative e il ruolo dell'ombudsman, prima di tutto, al personale degli enti di riferimento. Il rischio che il difensore civico venga inteso come un mero "controllore" dell'attività amministrativa, contrariamente ai dettati normativi e allo spirito mediativo che vuole contraddistinguere il mio operato, mi ha fatto proporre l'idea, già discussa con l'U.O. risorse umane del Comune di Monsummano, per predisporre delle "Giornate con il difensore civico", occasioni con il personale degli Enti convenzionati di comunicazione-formazione, da realizzare in modo itinerante sul territorio di riferimento.

L'Ufficio ha altresì allo studio la promozione di un Premio di laurea in memoria di Vincenzo Nardi, partigiano, amministratore pubblico e primo difensore civico in Provincia di Pistoia. In questa fase, dopo la previa adesione della Presidenza del Consiglio comunale di Monsummano Terme, è stato predisposta una bozza di bando e si sta verificando la disponibilità di Enti ed Istituzioni di aderire all'iniziativa, rivolta a neo laureati in materie giuridiche, con una tesi dedicata all'istituto del difensore civico locale.

Le istanze e gli interventi d'ufficio

Mi sembra corretto, non tanto per elaborare dati statistici, quanto per fornire un'idea di massima del lavoro svolto, presentare le casistiche occorse (nel periodo marzo 2004-dicembre 2004), divise per comune associato (in ordine alfabetico), secondo uno schema che presenti sinteticamente e nel rispetto della privacy: a) il settore, b) il caso esposto, c) l'esito.

Non sono qui elencate le questioni assolutamente extraistituzionali (o fuori competenza, come ad esempio i rapporti fra privati), anche se in ogni caso si è provveduto a dare un'informazione di massima per indirizzare l'utente. Non vengono altresì riportati quei casi di "mera informazione" che si sono ridotti ad un unico contatto soddisfatto in tempo reale dall'Ufficio.

Comune di BUGGIANO

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Lavori pubblici	Danneggiamento per caduta albero di proprietà comunale	Richiesto riesame alla compagnia assicurativa per istruttoria non esaustiva. Ancora in attesa di risposta dell'assicurazione
Servizi sociali	Finita locazione e difficoltà a trovare nuova abitazione	Assistenza/consulenza in merito al contratto di locazione
Servizi sociali ASL-Comune	Percorso assistenziale per protesi ortodontica	Su richiesta Difensore civico regionale. Intervento congiunto e attivazione del percorso
Polizia municipale	Sanzione per sosta in area riservata a disabili per mancata esposizione autorizzazione	Assistito l'utente per il ricorso amministrativo avverso la sanzione

Comune di CHIESINA UZZANESE

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Servizi sociali	Richiesta attivazione percorso sociale in famiglia con difficoltà	Promosso percorso con i servizi sociali
Ufficio tributi	Accertamento in merito a TARSU	Fornite informazioni in merito a normativa su detta tassa
Servizi sociali	Fermo amministrativo del veicolo in seguito a diversi tributi/sanzioni amm.ve non pagate negli anni	Suggerito, oltre alla possibilità del ricorso avverso il provvedimento, di prendere contatti con i servizi sociali
Uffici amm.vi ASL3	Contestazione esenzione ticket per motivi di reddito	Forniti consigli e presi contatti con l'ASL3 in merito all'autodichiarazione

Comune di LAMPORECCHIO

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Polizia municipale	Richiesta informazioni circa la normativa per la “sosta in deroga”	Suggerito modalità per presentare istanza in merito
Ufficio difensore civico di Viareggio	Istanza delucidazione su procedimento assegnazione posteggi fiera promozionale	In collaborazione con l’Ufficio del difensore civico di Viareggio sono stati forniti gli atti regolamentari e le informazioni richieste
Lavori pubblici	Richiesta informazioni su ordinanza istitutiva di senso unico	Data informazione in merito a motivazioni ex ord. 72/2003.
Ufficio tributi	Accertamento ICI 1999	Ottenuta riduzione per notifica nuova rendita catastale e per versamento non dovuto di ICI per terreno agricolo

Comune di LARCIANO

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Ufficio tributi	Richiesta rimborso ICI versata per rendita catastale ridotta	Investito il Garante per il contribuente della Toscana che ha rigettato l'istanza
Archivio di Stato di Lucca	Richiesta dati personali per ricerca genitoriale	Attivato contatto con l'ASL che ha fornito ogni documento all'interessato
Polizia municipale	Istanza su apposizione cartellonistica e istituzione senso unico	L'ufficio ha risposto al difensore civico e quindi si è potuto dare all'utente ogni spiegazione.

Comune di MASSA E COZZILE

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Servizio sociale - Edilizia privata	Domanda per ottenere annullamento provvedimento riduzione in pristino per abuso edilizio	Il provvedimento, sentenza passata in giudicato, non permette riesame. Suggesto coinvolgimento servizi sociali per individuare abitazione
Repubblica Francese – servizi fiscali	Richiesta informazione su procedimento di ricorso	Forniti i dati e recapiti per attivare il <i>Médiateur de la République Française</i> .
Lavori pubblici	Allacciamento idrico-fognatura	Prese informazioni agli uffici competenti

Comune di MONSUMMANO TERME

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Acque SpA	Richiesta riduzione importo installazione contatore per opere esigue	Rigetto da parte della Soc. per conformità a preventivo
Acque SpA	Perdita occulta	Richiesta riduzione extra regolamentare per eccessiva onerosità
Istituto istruzione secondaria superiore	Istanza per ottenimento retribuzione per attività svolta	Ottenuto, dopo diversi solleciti, il giusto <i>quantum</i> richiesto
Acque SpA	Reclamo per errata fatturazione	Intervento a sollecito di risposta per la richiesta dell'utente
Lavori pubblici	Stato giuridico strada vicinale	Analizzata la fattispecie e risposto all'utente che trattasi di strada privata
Edilizia privata	Autorizzazione edilizia	Attivato contatto con l'U.O. che, pur tuttavia, rigetta l'istanza del cittadino
URP	Procedimento selettivo servizio civile	Fornite informazioni in merito alla procedura e attribuzione punteggi ai candidati
Regione Toscana	Contributo acquisto prima casa	Inviata per competenza all'Ufficio del Difensore civico regionale
Servizi sociali ASL e Comune	Autorizzazione apertura struttura per anziani	Pratica trattata su richiesta del Difensore civico regionale, conclusa
Edilizia privata-commercio	Autorizzazione ristrutturazioni apertura esercizio commerciale in fabbricato destinato ad abitazione	Fornite informazioni in merito alla giurisprudenza costante in materia
URP	Richiesta informazioni in merito a riduzioni TARSU	Messo in contatto con l'URP e fornite le informazioni richieste
Poste italiane	Istanza su disciplina Buono fruttifero	Messo in contatto con Associazione consumatori in zona
Polizia municipale	Richiesta miglioramento cartellonistica stradale	Contattata la polizia municipale e fornite le informazioni
ASL3	Procedimento rinnovo patente di guida in soggetto affetto da dipendenze	Fornite informazioni sulla procedura in accordo con l'ASL competente
Polizia municipale	Lamentela da immissioni rumorose di esercizio pubblico	Informata la Polizia m.

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Polizia municipale	Lamentela da immissioni rumorose di esercizio pubblico	Informata la Polizia m.
INPS	Problematica circa il <i>quantum</i> pensionistico spettante	Suggerito contatto con patronato

Comune di PIEVE A NIEVOLE

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Acque SpA	Perdita occulta	Ottenuta riduzione del <i>quantum</i> richiesto
Edilizia privata	Apertura passo carrabile, prescrizioni comunali e normativa C.d.S.	Ottenuta interpretazione autentica da parte del Ministero Infrastrutture e Trasporti che ha permesso l'intervento richiesto
Edilizia privata	Concessione edilizia "salvo diritti di terzi"	Fornita spiegazione del termine che non pregiudica, in caso di violazione delle regole privatistiche, una giustizia civile
Poste Italiane	Commissioni RAV-F35	Fornite delucidazioni dopo contatto con le Poste
Provveditorato agli Studi	Istanza per comportamento scolastico	Date informazioni per il contatto con il dirigente prov.
Ministero finanze	Bollo auto arretrato	Informato l'utente sulla disciplina
Lavori pubblici	Richiesta informazione su regimazione idrica terreni e fabbricati	Suggerito di investire i diversi enti interessati

Comune di PONTE BUGGIANESE

Settore coinvolto	Istanza	Esito
Lavori pubblici	Manutezione via vicinale	Ottenuto dall'ufficio l'intervento dei proprietari frontisti
Acque SpA	Morosità dell'inquilino	Informato l'interessato circa il regolamento che impone, in via subordinata, al proprietario, il pagamento dell'arretrato
Prefettura di Pistoia – Ministero dell'Interno	Richiesta di cittadinanza italiana	Informato l'istante circa le regole per l'ottenimento della cittadinanza

Comune di UZZANO

Settore coinvolto	Istanza	Esito
ASL3	Scelta medico di famiglia	Attivato contatto con l'ASL per la richiesta di deroga territoriale
Get SpA	Orari ridotti sportello riscossione tributi	Richiesto alla Società di ampliare gli orari di apertura
Provincia di Pistoia	Canone passo carrabile, arretrati	Consigliata eccezione prescrizione per i canoni ante 5 anni e rateizzazione per il resto

Conclusioni

In presenza di scarse norme nazionali che disciplinano l'istituto del difensore civico, spesso l'orientamento dell'ombudsman locale in Italia è dato più dalla personalità di chi ricopre la carica che non da prescrizioni normative puntuali e da dottrina consolidata. Ho sempre ritenuto che questo fosse il grande limite e, contemporaneamente, la particolare forza creativa dell'ombudsman. Onde evitare però di “personalizzare” troppo l'operato, per quel che mi riguarda, ho sempre avuto come punto di riferimento, prevalentemente, la dottrina francese che, già dal termine del *médiateur*, ci fa comprendere come l'obiettivo principale del difensore civico sia, innanzitutto, l'utilizzo di strumenti giuridico-mediativi. Un difensore civico quindi non come mero avvocato del cittadino o pseudo-magistrato, ma prevalentemente “facilitatore” dei rapporti con la Pubblica Amministrazione e, come già accennato, discreto e competente promotore di equità ed eguaglianza.

Riprendendo quanto detto in premessa, questi primi mesi di attività sono stati utili per costruire una prima piattaforma di relazioni organizzative per integrare efficacemente, l'Ufficio del difensore civico, nel complesso fascio di competenze delle autonomie degli Enti locali. I primi casi affrontati dimostrano che, ancora oggi, il cittadino non sempre ha chiaro quali sono i ruoli e le competenze dell'istituto. Per questo il piano di comunicazione istituzionale in cantiere, a mio avviso, sarà indispensabile per testare, *in itinere*, l'ottimizzazione dell'offerta del servizio.

Debbo riscontrare, generalmente, una sempre buona collaborazione fra il sottoscritto e gli uffici degli Enti associati. Non ho riscontrato, ad oggi, situazioni di particolare conflittualità o non collaborazione. Le tempistiche nelle risposte date sono accettabili come la qualità del “prodotto” amministrativo è particolarmente elevata. Rari sono stati i casi di mancata risposta che ha comportato la necessità di un sollecito. Ancora da migliorare, a mio avviso, sarà la gestione dei reclami relativamente alle società che forniscono servizi pubblici. Il frequente problema delle “perdite idriche occulte” è stato ad esempio occasione, nei confronti di Acque SpA, di proporre soluzioni alternative alla mera conciliazione in Camera di Commercio. Protocolli d'intesa e tavoli permanenti di lavoro potrebbero essere occasione, per il difensore civico, di costruire percorsi diretti e celeri per ottenere risposta alle istanze che sono presentate direttamente nei comuni di competenza.

Le casistiche di maggiore occorrenza, riguardano, prevedibilmente, l'aspetto tributario (ICI, TARSU etc.) e la manutenzione e gestione del patrimonio pubblico (soprattutto strade).

Non poche, come ho accennato, sono le istanze nei confronti di enti pubblici non territoriali, che pure essendo "fuori competenza" sono state da me ritenute meritevoli di "patrocinio", non essendovi previsione, presso tali amministrazioni, dell'istituto del difensore civico. Anche in questi casi debbo riconoscere una sempre dimostrata disponibilità a trattare con l'ufficio di difesa civica della Valdinievole (istituti scolastici, ministeri, etc.).

In materia di diritto alla salute, in via di una consolidata "delega" informale da parte del Difensore civico regionale, il rapporto con l'ASL3 di Pistoia ha già dato buoni frutti. Saranno pur tuttavia da intensificare i contatti con i servizi sociali e, come proposto direttamente dall'Azienda, da istituire forme di coordinamento continuative.

Valdinievole, 21 marzo 2005

Prof. Manuele Bellonzi

Difensore civico dei Comuni associati della Valdinievole
Professore a c. Università statale di Pisa e Università Sant'Anna
Assistente universitario di ricerca



Difensore civico

dei Comuni associati della Valdinievole

CHI E'?

- è incaricato di tutelare i diritti dei cittadini, a garanzia di efficienza, correttezza, imparzialità e buon andamento dei Comuni associati della Valdinievole: **Buggiano, Chiesina Uzzanese, Lamporecchio, Larciano, Massa e Cozzile, Monsummano Terme, Pieve a Nievole, Ponte Buggianese, Uzzano.**
- esercita la propria funzione in piena autonomia ed indipendenza, nel solo rispetto delle leggi, degli Statuti e Regolamenti locali;
- è tenuto a presentare all'organo che lo ha eletto una Relazione annuale sull'attività svolta;
- l'intervento è **gratuito** e non occorrono particolari formalità;
- è il Prof. **Manuele Bellonzi**, laurea in Giurisprudenza a Pisa, in diritto pubblico, con tesi sull'istituto del difensore civico. Già Difensore civico locale, è ora Assistente di ricerca all'Università Sant'Anna di Pisa dove si occupa di diritto e management sanitario. E' professore a contratto in diversi corsi di laurea in tema di ombudsman, mediazione amministrativa e diritti umani. Ha pubblicato articoli e monografie in tema di storia del diritto, sanità, diritto degli enti locali e volontariato.

CHI NON E'?

- non è un avvocato privato;
- non è un magistrato;
- non è un pubblico dipendente;
- non è un politico.

COSA PUO' FARE ?

- Il Difensore Civico ha il compito di esaminare:
 - a) le richieste dei cittadini circa casi di disfunzioni da parte di uno dei Comuni associati, secondo la sua competenza territoriale (si parla di disfunzione quando un Ufficio omette di compiere un atto dovuto, opera in modo irregolare o agisce in maniera illegittima);
 - b) le proposte dei cittadini per il miglior andamento del Comune.
- Il Difensore Civico interviene – a richiesta oppure di propria iniziativa - in casi di omissioni, ritardi, irregolarità e illegittimità di procedimenti o atti amministrativi posti in essere da Organi, Uffici o Servizi dell'Amministrazione del Comune associato.
- Per materie attinenti ad un procedimento della Provincia o della Regione (o di un ente regionale) è competente il rispettivo Difensore civico provinciale e regionale. Il Difensore dei Comuni associati mette in contatto i cittadini richiedenti con il relativo Difensore civico competente per materia e territorio.
- Il Difensore civico fornisce tutte le indicazioni necessarie per entrare in contatto con il Mediatore dell'Unione europea, competente per il diritto comunitario.

COSA NON PUO' FARE ?

- intervenire in rapporti e controversie tra privati (come liti di condominio, diritti dei consumatori);
- intervenire presso le Amministrazioni periferiche dello Stato e per i settori difesa, sicurezza pubblica, giustizia;
- effettuare sopralluoghi e perizie tecniche;
- rappresentare in giudizio il cittadino.

CHI PUO' RICHIEDERE IL SUO INTERVENTO?

- L'intervento del Difensore Civico può essere richiesto da singoli cittadini, comitati, associazioni, persone giuridiche, stranieri o apolidi, residenti, dimoranti nei Comuni associati della Valdinievole.
- La presentazione di ricorsi giurisdizionali o amministrativi normalmente non esclude né limita la facoltà di rivolgersi all'Ufficio del Difensore Civico;
- La richiesta al difensore civico non interrompe termini di prescrizione o di decadenza (ad eccezione del procedimento di accesso ai documenti amministrativi - art. 15 L. 24/11/2000 n. 340).

COME OPERA ?

Il Difensore Civico ascolta il cittadino e verifica se può intervenire.

Il Difensore Civico, se del caso, chiede, verbalmente o per iscritto, notizie sullo stato delle pratiche sottoposte alla sua attenzione.

Consulta ed ottiene copia, senza limite del segreto d'Ufficio, di tutti gli atti e documenti relativi all'oggetto del proprio intervento.

Può normalmente convocare il Responsabile della pratica per chiarimenti circa lo stato della stessa allo scopo di ricercare soluzioni.

Può accedere agli Uffici per i dovuti accertamenti.

Può proporre innovazioni normative e amministrative.

Tenta soluzioni amichevoli, inviando solleciti agli Uffici interessati, fornendo indicazioni relativamente a diritti-doveri, vie percorribili, Uffici o enti cui rivolgersi

DOVE?

Riceve i cittadini sul territorio di riferimento con un calendario mensile di apertura al pubblico disponibile presso gli uffici comunali e sul sito Internet. Per informazioni ed appuntamenti:

MONSUMMANO TERME: Ufficio Relazioni con il Pubblico Tel. 0572 959265 - Segreteria 0572 959234

BUGGIANO: Segreteria 0572 317133

CHIESINA UZZANESE: Ufficio Relazioni con il Pubblico Tel. 0572 418032

LAMPORECCCHIO: Segreteria Tel. 0573 803064

LARCIANO: Ufficio Relazioni con il Pubblico Tel. 0573 858129 - Segreteria Tel. 0573 858157

MASSA E COZZILE: Segreteria Tel. 0572 928354 - 355

PIEVE A NIEVOLE: Ufficio Relazioni con il Pubblico Tel. 0572 956323

PONTE BUGGIANESE: Ufficio Relazioni con il Pubblico Tel. 0572 932183 - Segreteria Tel. 0572 932136

UZZANO: Segreteria Tel. 0572 447735

Luoghi di ricevimento:

Monsummano Terme - Sede comunale - Piazza IV Novembre 75H - Piano terra

Buggiano - presso Biblioteca comunale in Borgo a Buggiano

Chiesina Uzzanese - Sede comunale

Lamporecchio - Sede comunale
Larciano - Sede comunale
Massa e Cozzile - Sede comunale Margine Coperta
Pieve a Nievole - Sede comunale
Ponte Buggianese - Sede comunale
Uzzano - Sede comunale in Santa Lucia

e-mail: valdinievole@difesacivica.it sito web: <http://valdinievole.difesacivica.it>

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 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 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, 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.*

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:

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, 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.

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.

Convenzioni tra enti di dimensioni maggiori (Regione, Provincia, Comunità Montane) e piccoli Comuni per assicurare la difesa civica in una dimensione territoriale ottimale.

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.

E’ 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.

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.

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.

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.

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. E' opportuno che l'Ente locale attui interventi di informazione e comunicazione verso cittadini e associazioni sia sul ruolo che sulle attività del Difensore civico.

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.

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