

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
DEL COMUNE DI AREZZO

**RELAZIONE ANNUALE
AL CONSIGLIO COMUNALE
SULL'ATTIVITÀ DEL DIFENSORE CIVICO**

MICHELE MORELLI



1° aprile 2009

*“D’una città non godi le sette o le settantasette meraviglie,
ma la risposta che dà a una tua domanda”
(Italo Calvino)*

INDICE – SOMMARIO

CAPITOLO I INTRODUZIONE

1. L'OGGETTO DELLA RELAZIONE
2. L'ESIGENZA DI CONTRASTARE LA SOLITUDINE ISTITUZIONALE DEL DIFENSORE CIVICO

CAPITOLO II LE FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

1. IL RUOLO E LE PREROGATIVE DEL DIFENSORE CIVICO
2. LA SUA RILEVANZA ISTITUZIONALE
3. LA SUA EVOLUZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO
4. IL DIFENSORE CIVICO, GARANTE DEI DIRITTI UMANI
5. IL DIFENSORE CIVICO E LA PROGRESSIVA RIDUZIONE DEL WELFARE
6. LA DIFESA CIVICA A SUPPORTO DELLA LEGALITÀ E DELLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA
7. IL DIFENSORE CIVICO COME FATTORE DI DEMOCRATIZZAZIONE E DI MODERNIZZAZIONE
8. IL DIFENSORE CIVICO AL SERVIZIO DELL'AEQUITAS: IL CONTROLLO DI EQUITÀ
9. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

CAPITOLO III FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO

1. LE CRITICITÀ EMERSE DALLA TRATTAZIONE DELLE ISTANZE
2. VERSO UN SISTEMA INCLUSIVO
3. LA LEGITTIMI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E LA CULTURA DELLA LEGALITÀ
4. GLI ATTI NORMATIVI ED AMMINISTRATIVI DI CARATTERE GENERALE

5. I CRITERI INFORMATIVI DELLA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

CAPITOLO IV

L'OMBUDSMAN TRA CULTURA CIVICA E CULTURA DELLA LEGALITÀ

1. CULTURA CIVICA E CULTURA DELLA LEGALITÀ
2. LA CULTURA CIVICA ED IL DIFENSORE CIVICO
3. LA CULTURA DELLA LEGALITÀ ED IL DIFENSORE CIVICO
4. IL PROBLEMA DELL'AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE DEI PUBBLICI DIPENDENTI
5. LA SCARSA CONOSCENZA DELLO STATUTO COMUNALE

CAPITOLO V

L'OMBUDSMAN È UTILE SOLTANTO NELLA MISURA IN CUI SI FA CONOSCERE

1. L'IMPEGNO PER LA DIFFUSIONE DELLA CONOSCENZA DEL DIFENSORE CIVICO
2. IL RAPPORTO CON I MASS MEDIA
3. IL RAPPORTO CON LE SCUOLE
4. LE INIZIATIVE IN FAVORE DELLE COMUNITÀ STRANIERE
5. L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO SU INTERNET

CAPITOLO VI

I RAPPORTI CON GLI ORGANI DEL COMUNE

1. I RAPPORTI CON GLI ORGANI DI GOVERNO
2. IL DIFENSORE CIVICO E IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: IL RAPPORTO CON LE CIRCOSCRIZIONI COMUNALI
3. L'APERTURA DI PRESID DI DIFESA CIVICA NELLE CIRCOSCRIZIONI
4. I RAPPORTI CON L'APPARATO AMMINISTRATIVO
5. I RAPPORTI CON GLI UFFICI COMUNALI IN GENERE

CAPITOLO VII

L'ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO

1. L'EMERGENZA PERSONALE
2. LA PROPOSTA DI UNO STAGE PRESSO L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO
3. IL PROBLEMA DELLA SCARSITÀ DI RISORSE
4. L'ELEZIONE DEL VICE DIFENSORE CIVICO
6. LA VARIAZIONE DELL'ORARIO DI APERTURA AL PUBBLICO DELL'UFFICIO
6. UNA PROPOSTA PER LA RIORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO E PER UNA SUA NUOVA COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE

CAPITOLO VIII

GLI AMBITI DI COMPETENZA

1. PREMESSA
2. GLI UFFICI COMUNALI E LA BUONA AMMINISTRAZIONE
3. POLIZIA MUNICIPALE
4. UFFICIO TRIBUTI
5. UFFICIO PROTOCOLLO
6. UFFICIO PIANIFICAZIONE URBANISTICA ED UFFICIO EDILIZIA
7. UFFICIO LAVORI PUBBLICI
8. UFFICIO MANUTENZIONE
9. UFFICIO PATRIMONIO
10. UFFICIO ESPROPRI E CASA
11. UFFICIO AMBIENTE
12. UFFICIO COMMERCIO
13. UFFICIO SERVIZI SOCIO SANITARI
14. UFFICIO SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI

CAPITOLO IX

I RAPPORTI CON I COMITATI DI CITTADINI

1. L'INQUINAMENTO ELETTRO-MAGNETICO E LA QUESTIONE DELLE ANTENNE: IL NUOVO REGOLAMENTO COMUNALE PER LA REALIZZAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO DELLE INFRASTRUTTURE PER LE TELECOMUNICAZIONI

2. L'INQUINAMENTO DELLA FALDA NEL TRIANGOLO DELLE CAVE DI QUARATA
3. IL PERCORSO DI PARTECIPAZIONE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEL QUARTIERE DI SAIONE
4. L'AMPLIAMENTO DELL'AEROPORTO DI MOLIN BIANCO

CAPITOLO X

L'ATTIVITÀ NEI CONFRONTI DI ENTI ISTITUZIONI ED AZIENDE ESTERNE PARTECIPATE DAL COMUNE

1. NUOVE ACQUE S.P.A.
2. AISA S.P.A.
3. COINGAS S.P.A.
4. ATAM S.P.A.
5. AREZZO CASA S.P.A.
6. A.F.M. S.P.A.
7. LA FRATERNITA DEI LAICI
8. ISTITUZIONE BIBLIOTECA
9. ISTITUZIONE GIOSTRA DEL SARACINO
10. RESIDENZA SANITARIA ASSISTENZIALE "VILLA FIORITA"

CAPITOLO XI

I PROBLEMI DELLA SANITÀ E LA COMMISSIONE MISTA CONCILIATIVA

1. I PROBLEMI DELLA SANITÀ
2. SEGUE: IN PARTICOLARE, I TEMPI DI ATTESA
3. LA COMMISSIONE MISTA CONCILIATIVA
4. IL GRUPPO DI LAVORO INTERISTITUZIONALE PER IL GIOCO D'AZZARDO E LE NUOVE DIPENDENZE

CAPITOLO XII

L'ATTIVITÀ SVOLTA IN PARTICOLARI SETTORI

1. GLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DI ENTI PUBBLICI DIVERSI DAL COMUNE DI AREZZO
2. IN PARTICOLARE: LE DISPOSIZIONI SCOLASTICHE SULL'USCITA DEGLI ALUNNI

CAPITOLO XIII
LO STATO DEI CONTROLLI SULLE SOCIETÀ PRIVATE
GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI

1. IL RUOLO DELLA DIFESA CIVICA NELLA TUTELA DEL CITTADINO DI FRONTE AI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI
2. LE SOCIETÀ DI TELECOMUNICAZIONI ED IL Co.RE.COM.
3. LA COMMISSIONE CONCILIATIVA IN MATERIA DI PUBBLICHE UTENZE PRESSO LA CAMERA DI COMMERCIO
4. LE PROBLEMATICHE TERRITORIALI DEL TRASPORTO FERROVIARIO

CAPITOLO XIV
L'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO DEL REFERENDUM

1. LE COMPETENZE IN MATERIA DI REFERENDUM POPOLARI
2. IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM PER L'ABROGAZIONE DELLA DELIBERA CONSILIARE RELATIVA ALLA CESSIONE DI UN RAMO DI AZIENDA DI A.T.A.M. A L.F.I.

CAPITOLO XV
CONCLUSIONI

1. VERSO UN MIGLIOR COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI: LA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA TOSCANA
2. UN IMPEGNO SEMPRE PIÙ INTENSO PER OFFRIRE UN CONTRIBUTO SEMPRE PIÙ POSITIVO ED INCISIVO...
3. ... A PRESIDIO DELLA LEGALITÀ

I RISULTATI STATISTICI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEGLI ANNI 2007 E 2008

Ringraziamenti

Appendice: la proposta di legge su un sistema nazionale di Difesa civica

LA RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO DEL COMUNE DI AREZZO

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

1. L'OGGETTO DELLA RELAZIONE

Ai sensi dell'art. 30 dello Statuto del Comune di Arezzo e dell'art. 22 del Regolamento del Difensore civico comunale, sottopongo all'attenzione del Consiglio Comunale la presente Relazione sull'attività svolta nell'anno 2008, i cui contenuti ed elementi conoscitivi spero che possano costituire momento di riflessione e di confronto.

In verità, essa copre un arco temporale ben più ampio, che comprende anche gran parte dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2007. Infatti, i dati racchiusi nell'ultima relazione presentata dal mio predecessore si fermano solo al 31 marzo 2007.

Innanzitutto, anche in questa sede, colgo l'occasione per ringraziare di nuovo tutti i Consiglieri comunali per la fiducia che hanno dimostrato nei miei confronti eleggendomi; un ringraziamento particolare va poi al Presidente del Consiglio Comunale, Avv. Giuseppe Caroti, e a tutto l'Ufficio di Presidenza per la disponibilità e la collaborazione offertemi soprattutto nei primi mesi di lavoro.

Un grazie particolare e un saluto riconoscente vanno poi al mio predecessore, l'Avv. Anna Maria Nuti, che ha creato e diretto per oltre undici anni l'Ufficio della Difesa civica nel Comune di Arezzo e che, insieme al suo Vice, Avv. Raffaella Briani, ne ha efficacemente impostato l'attività. A loro va il merito ed il plauso di molti dei risultati conseguiti nell'anno 2007. Infatti, l'attività svolta nel 2007 copre un arco temporale affidato per i primi nove mesi alla responsabilità dell'Avv. Anna Maria Nuti e solo relativamente agli ultimi mesi al sottoscritto.

La presente Relazione è stata predisposta – scientemente – in modo non tradizionale: la parte introduttiva, infatti, contiene una sorta di atto d'intenti che richiama almeno idealmente quello da me formulato in sede di assunzione dell'incarico di Difensore civico,

atto a cui intendo rimanere fedelmente legato, ribadendo qui tutti i concetti ivi espressi con rinnovata fermezza.

Vivo la funzione istituzionale di Difensore civico con la coscienza di essere al servizio della collettività e col vincolo assoluto di offrire aiuto a chiunque a me si rivolga, sia che paventi possibili lesioni di propri diritti, sia che abbia bisogno di rappresentare mere necessità alla Pubblica Amministrazione, in un autentico spirito di fattiva collaborazione ed assistenza.

In questa prospettiva, nell'assumere la responsabilità di Difensore civico ho ritenuto opportuno optare per un approccio improntato al massimo impegno, ma anche a grande prudenza, ben consapevole del carattere complesso e delicato di un compito che richiede rigore ed equilibrio.

Anche in virtù di un simile approccio, rispetto ad un iniziale clima di diffidenza, il quadro generale della situazione, nel suo complesso, presenta una *migliorata* disponibilità dell'Amministrazione verso questo istituto, riscontrabile sia dalla prontezza delle risposte fornite come anche dalla qualità delle medesime, vale a dire dai riscontri coerenti e adeguatamente motivati, nonché dai positivi e sempre più numerosi esiti avuti a seguito di interventi meramente verbali.

In questa prima fase ho poi riscontrato un'accresciuta attenzione verso la peculiare funzione, riconosciuta al Difensore civico, di stimolare il miglioramento dell'azione amministrativa: in questa prospettiva ho dunque tentato di instaurare un proficuo e costruttivo rapporto dialettico con tutte le diverse articolazioni dell'Amministrazione comunale.

Nella presente Relazione desidero poi illustrare la *summa* dell'attività istituzionale, vale a dire il compendio generale della funzione svolta, con una consona proiezione sui vari settori di intervento.

Dopo aver accennato alle principali casistiche e dopo aver riportato qualche sintomo di possibili patologie, accennerò per sommi capi alla *congerie* di questioni e problematiche trattate, esponendo poi nella parte conclusiva i più cospicui dati statistici.

Nello svolgimento dell'attività, in qualche caso, il Difensore civico ha avuto modo di rilevare comportamenti e assetti avvertiti

come illegittimi, in ordine ai quali, al di là di ogni altra considerazione, non sempre è agevole individuare il responsabile dell'azione amministrativa e/o del procedimento amministrativo che, in definitiva, si pone come il normale interlocutore del cittadino e quindi anche del Difensore civico.

In altri interventi ho potuto rilevare come la drastica riduzione del controllo preventivo di legittimità sugli atti non sia stata accompagnata dall'accentuazione di forme di controllo interno tese a monitorare l'azione amministrativa secondo i criteri di economicità, efficacia e pubblicità; ne sono pertanto seguiti anche comportamenti commissivi ed omissivi di vario ordine, a detrimento della legalità sostanziale e delle garanzie dei cittadini, imputabili sia ad organi istituzionali che all'apparato burocratico.

In alcuni casi che hanno avuto come protagonista il singolo cittadino, ho potuto constatare come il complesso unitario dei principi dettati dalla legge sul procedimento amministrativo sia stato eluso e, nella pratica, come i pubblici funzionari abbiano dimostrato una spiccata tendenza a rendere stereotipe e formalistiche le loro operazioni, limitandosi a perseguire l'obiettivo dei *meri adempimenti formali*, e come gli stessi abbiano dimostrato di preoccuparsi solo di produrre atti e provvedimenti formalmente adeguati alle leggi e ai regolamenti, quando sarebbe invece stato opportuno dare prova concreta di capacità professionale e dimostrare di saper risolvere i problemi nel rispetto della *legalità sostanziale*.

In tali situazioni è noto come, secondo i principi informativi della legge sul procedimento amministrativo, i pubblici funzionari debbano porre il massimo impegno per la cura dei preminenti aspetti della *legalità sostanziale* nella gestione della cosa pubblica, con l'effetto di dare ai cittadini risultati apprezzati al fine unico di assicurare l'uguaglianza sostanziale prevista dal combinato disposto degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Da tale *modus operandi* deriva una tendenza elusiva della legge sul procedimento amministrativo da parte dei funzionari cui è demandata la responsabilità del procedimento e da parte dell'apparato burocratico in genere, così che, qualche volta, l'azione della Pubblica Amministrazione viene praticamente condotta ignorando le finalità ultime volute dalla legge medesima.

Ma v'è di più. Ho anche notato come qualche volta l'apparato burocratico, a fronte di situazioni palesemente ingiuste, non sempre dimostra disponibilità e propensione alla risoluzione delle controversie, atteggiandosi talvolta su posizioni preconcrete e, talaltra, adducendo facili ragioni di *legalità formale* con ostinate interpretazioni formalistiche di norme e procedure, complicando con ingiustificati dinieghi le situazioni medesime o creando spesso un deleterio immobilismo, foriero di veri conflitti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione.

Questo modo di affrontare i problemi, a fronte di situazioni facilmente risolvibili, desta non poca preoccupazione, in quanto è una conferma della tendenza elusiva della *legalità sostanziale* nella gestione della *res publica* da parte dell'apparato burocratico, che è ben consapevole che un siffatto atteggiamento è causa ed origine di sicuro scontro tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione e di possibili azioni in sede giurisdizionale.

In occasione di altri interventi, ho potuto rilevare il cattivo esercizio della discrezionalità, sia essa amministrativa o tecnica, per l'assoluta mancanza di una disciplina propria dell'Amministrazione procedente, vale a dire di appositi atti normativi ed amministrativi di carattere generale subordinati alle fonti primarie e secondarie. In assenza di tali atti normativi ed amministrativi di carattere generale, destinati a costituire la c.d. produzione normativa terziaria, l'esercizio di qualsiasi discrezionalità amministrativa o tecnica da parte della Pubblica Amministrazione può porsi in alcuni casi in contrasto con i più elementari principi amministrativi, talché la relativa azione amministrativa non può che andare a detrimento della legalità e delle garanzie dei cittadini.

Per tornare ora al tema di fondo caratterizzante lo svolgimento dell'attività in questa prima fase del mandato, dal tenore delle risposte accordate dagli Uffici e degli Enti interpellati è agevole constatare come molti abbiano correttamente interpretato l'istituto del Difensore civico, percependolo come una tutela preventiva e stragiudiziale dei diritti e delle legittime aspettative, nell'ottica di una *giustizia sostanziale*, mentre per altri l'istituto medesimo è percepito come una specie di *fastidioso contrappeso istituzionale* o come uno sco-

modo supervisor del quale si farebbe volentieri a meno o, forse peggio, che si vorrebbe controllare.

Se inteso e interpretato come portavoce delle esigenze e delle aspettative della *societas*, il Difensore civico può divenire un interlocutore privilegiato per risolvere, in modo semplice e diretto, le controversie e i problemi che i cittadini incontrano con la Pubblica Amministrazione; per ridurre conflittualità e per comporre i disaccordi, costituendo quindi una specie di rimedio preventivo e stragiudiziale, oltre che un accorgimento per ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali.

In questa prospettiva, sono convinto che tra le primarie e insopprimibili funzioni del Difensore civico figuri quella di evidenziare le disfunzioni, gli assetti illegittimi e le carenze funzionali riscontrate nell'apparato burocratico: in questo modo le stesse possono essere rimosse nel precipuo interesse pubblico, nell'ottica di favorire il miglioramento dell'azione amministrativa, di sviluppare la *cultura della legalità*, di accrescere l'affermarsi di una convinta etica della responsabilità e di escludere che il cittadino venga penalizzato od emarginato.

Nell'attuale quadro prospettico di concreta attuazione delle fonti normative che sanciscono il basilare principio della "*separazione tra politica e Amministrazione*" - *rectius* della distinzione tra compiti di indirizzo e controllo, spettanti agli organi elettivi, e compiti di gestione amministrativa, spettanti ai dirigenti - il Difensore civico viene ad assumere una funzione fondamentale, in quanto la sua azione può essere di stimolo, di proposta o di suggerimento sia per gli uni che per gli altri, in una *connotazione essenzialmente collaborativa* per l'intera Pubblica Amministrazione.

In estrema sintesi, la figura del Difensore civico deve essere considerato come strumento di partecipazione, in quanto si propone di creare un diretto collegamento tra amministrato e Amministrazione, uno strumento che in ogni caso non può mai essere di contrapposizione e quindi di scontro fra Amministrazione ed Amministrati, ma uno *strumento essenziale per il rinnovamento del rapporto tra cittadini ed Istituzioni*.

Il Difensore civico non scende sul piano dello *scontro* o della *contrapposizione* con la Pubblica Amministrazione, in quanto an-

drebbe ad invadere ruoli, attività, funzioni riservate a soggetti diversi, come possono essere gli avvocati, i magistrati, né assume, *stricto sensu*, la veste di *controllore* degli atti della Pubblica Amministrazione, in quanto *sine titulo* andrebbe ad invadere compiti istituzionali degli organi di controllo (ad es., della Corte dei Conti).

Per l'Amministrazione che vuole veramente tutelare e promuovere gli interessi generali, il Difensore civico può divenire un *prezioso alleato* (e non un *nemico*, un incomodo, un fastidio o la quinta colonna dell'opposizione, come si tende talvolta a qualificarlo).

Tuttavia, qualora l'Amministrazione intenda svolgere il proprio incarico istituzionale facendosi interprete di interessi specifici, pensando che possano in qualche modo soddisfare l'interesse generale, allora sì che il Difensore civico è di ostacolo, perché tale *modus agendi* contrasta con gli inviolabili principi della giustizia sostanziale, ledendo la credibilità stessa delle Istituzioni.

Questa mia esposizione non vuol essere una rassegna completa delle funzioni del Difensore civico comunale e dei compiti che lo attendono nei prossimi anni, né tanto meno ambiva ad essere una relazione programmatica.

Intendo rappresentare la consapevolezza di costituire non solo un organo in grado di arricchire il tradizionale sistema di controlli politici, amministrativi e giurisdizionali sull'Amministrazione al fine di garantire meglio il rispetto del principio di legalità e del buon potere discrezionale, ma anche un centro di riferimento e di raccordo nel processo di ammodernamento e di sviluppo delle nostre Istituzioni, quale valido strumento di difesa non solo della legalità, indispensabile presupposto di corretta Amministrazione, ma anche del buon andamento della Pubblica Amministrazione, imperniata sulla economicità, efficienza ed efficacia della sua azione.

2. L'ESIGENZA DI CONTRASTARE LA SOLITUDINE ISTITUZIONALE DEL DIFENSORE CIVICO

Non può non destare una qualche preoccupazione - anche al fine della credibilità dei pubblici poteri - il quadro tratteggiato dall'Avv. Anna Maria Nuti nella sua ultima Relazione annuale al Consiglio. A prescindere dai problemi esistenti nei rapporti con le diverse aree dell'Amministrazione, la preoccupazione principale

sembrava consistere in una sorta di “*solitudine istituzionale*” che avvolgeva l’Ufficio della difesa civica, rendendone particolarmente difficili i compiti.

In questa prospettiva, al fine di operare una sollecita inversione di tendenza, ho ritenuto fondamentale, da un lato, consolidare i rapporti tra l’Ufficio di difesa civica e gli amministratori, puntando ad aprire una interlocuzione diretta, costante e senza intermediazioni per risolvere eventuali disarmonie o inefficienze talvolta derivanti dalla stessa normativa di riferimento; e, dall’altro, instaurare un clima di dialogo costruttivo con tutti gli altri Uffici dell’Amministrazione, per tentare di migliorare e perfezionare, grazie al loro apporto cognitivo e propositivo, i vari procedimenti. Questo metodo sta portando per il momento buoni risultati.

Ritengo necessario favorire una maggiore visibilità e conoscibilità del ruolo e delle funzioni del Difensore civico da parte dei cittadini, onde consentire a questa figura un effettivo e completo inserimento nella tradizione giuridica e sociale del nostro territorio comunale. In quest’ottica, da un lato, ho avviato una stretta e proficua collaborazione con il Difensore civico della Provincia e, dall’altro, ho rafforzato il coordinamento con i Difensori civici della Toscana e con la rete civica nazionale.

In chiusura di questo prologo, mi si consenta di esprimere l’opinione che forse il Regolamento del Difensore civico comunale andrebbe rivisitato e riformato per adattare l’istituto ai contesti legislativi sopravvenuti e renderlo sempre più idoneo alle funzioni che il *ius positum* più attuale gli riconosce.

Affido ora la presente relazione a coloro che avranno la pazienza di leggerla, almeno per sommi capi o per i punti che sembrano più interessarli.

CAPITOLO II

LE FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

1. IL RUOLO E LE PREROGATIVE DEL DIFENSORE CIVICO

La figura del Difensore civico nasce, da un lato, dall'esigenza di assicurare concretezza ai principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa previsti dall'art. 97 della Carta Costituzionale e, dall'altro, dalla sempre più pressante insoddisfazione del sistema esistente e, quindi, dalla richiesta di rendere *più efficiente* l'apparato burocratico e *più costruttivo* il rapporto cittadino – Pubblica Amministrazione.

Il Difensore civico trae la propria legittimazione da alcuni interventi normativi tesi a riformare e semplificare l'operato della Pubblica Amministrazione e, soprattutto, a modificare il rapporto tra P.A. e cittadino, ponendo l'accento sul dialogo e l'interrelazione, piuttosto che sul rapporto di autorità.

Per un lungo periodo, la P.A. è stata infatti considerata portatrice di un interesse generale, un bene comune, quello della comunità che essa rappresenta e, per questo, dotata di un potere e di un'autorità forte e difficilmente contestabile da parte del singolo cittadino, qualificato per troppo tempo unicamente come portatore di un interesse egoistico.

La necessità di riformare il rapporto tra privato e P.A. nasce con il fine di evitare sia che gli Uffici abusino del potere loro conferito, sia che il cittadino, schiacciato da quella autorità, si distacchi sempre di più dalle Istituzioni, rinunciando ad una partecipazione attiva – sociale e politica – alla cosa pubblica.

Il Difensore civico deve rappresentare prima di tutto un "ponte", un *trait d'union* tra cittadino ed Amministrazione, un "Ombudsman" inteso in senso letterale (letteralmente "Ombudsman" significa proprio "uomo che funge da tramite"). Il suo obiettivo principale deve essere quello di garantire e favorire la trasparenza, l'imparzialità, l'efficienza e la correttezza dell'azione amministrativa.

va. E in questa prospettiva rappresenta una figura di garanzia, un osservatore equilibrato ed imparziale che ha l'onere di vigilare sull'operato dell'Amministrazione comunale e delle sue diramazioni e quindi, in breve, sul funzionamento della P.A. ⁽¹⁾.

Pur essendo eletto dal Consiglio Comunale, è un organo indipendente, agisce in piena autonomia e non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza gerarchica o funzionale.

Nel suo ruolo di garante dell'imparzialità, della trasparenza e del buon andamento della pubblica Amministrazione, ha una serie di poteri che gli consentono di esaminare le istanze dei cittadini contro i casi di mala amministrazione operati dagli uffici e di segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'Amministrazione.

Si tratta di un organo, già presente da tempo in altre culture giuridiche, in grado di agire *speditamente e senza alcuna particolare formalità*; il che assume notevole rilievo in un ordinamento come quello italiano dominato strutturalmente, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, sia centrale che locale, dalla farraginosità e dalla pesantezza di vincoli, forme e legami di ogni genere. Un'Amministrazione storicamente caratterizzata da insufficienza e lentezza, da eccessiva impronta burocratica e da quella serie di abusi, scorrettezze o semplice mancanza di educazione che, non ledendo interessi provvisti da una precisa tutela, generalmente si riducono al termine di *maladministration*.

Di questa pur espressiva locuzione inglese non esiste una precisa definizione: occorre pertanto limitarsi ad esemplificare i comportamenti attraverso i quali si estrinseca la *maladministration*: negligenza, disattenzione, ritardo, incapacità, inettitudine, arbitrarietà, parzialità.

Il Difensore civico svolge un ruolo di garante del procedimento e il suo *modus operandi* è quello tipico di una *magistratura di persuasione*.

⁽¹⁾ Va sottolineato come tutto ciò non sia una peculiarità italiana, infatti in tutto il mondo vi sono circa 90 Paesi, nei quali è stata istituita la figura del Difensore civico (ad es. il "*Mediateur*" francese o il "*Defensor de Pueblo*" spagnolo). In tutte le realtà, quest'organo, pur presentando caratteristiche marginalmente differenti da Paese a Paese, si configura sempre con le medesime finalità garantistiche e si colloca in uno spazio intermedio tra P.A. e cittadini.

sione (*rectius*, di influenza). È un organo di giustizia e non un organo giurisdizionale e in questa prospettiva può esperire solo una tutela pre-contenziosa dei cittadini: normalmente non assume alcuna decisione che direttamente modifica o annulla i provvedimenti o le prestazioni oggetto di contestazione, ma sollecita, se del caso, i soggetti che li hanno posti in essere ad adottare una diversa soluzione. In tal senso, quindi, non può sostituirsi ad un'Amministrazione inadempiente: può solo controllarne l'andamento e la regolarità, segnalarne le disfunzioni e sollecitarne l'azione, imponendo anche termini perentori entro i quali provvedere; non può però emanare direttamente il provvedimento eventualmente richiesto dal cittadino.

A tal fine, è dotato di poteri di ispezione e di intervento, ha la funzione di assicurare il regolare svolgimento delle pratiche dei cittadini presso gli uffici dell'Amministrazione presso la quale opera. Tuttavia, sempre più frequenti sono i procedimenti di contestazione per cattiva qualità di servizi pubblici o di pubblica utilità prestati da soggetti privati.

L'attività del Difensore civico può essere attivata a richiesta dei diretti interessati, oppure di associazioni o formazioni sociali, limitatamente a diritti o interessi collettivi diffusi o generali. Il suo intervento può essere richiesto anche dal singolo cittadino, anche se minorenni ed anche da persona priva della cittadinanza italiana, purché residente, domiciliata o esercente la propria attività nel territorio del Comune. Alle volte interviene anche d'ufficio, con un procedimento informale, per individuare inefficienze e disfunzioni.

Chiunque, gratuitamente, può rivolgersi al Difensore civico per ottenere tutela; il che attribuisce a questa figura una forte funzione di collante sociale tra cittadino e P.A.. Quale centro di mediazione del tutto gratuito, è evidente che vada a vantaggio soprattutto dei cittadini meno abbienti, dei più indifesi che in tal modo possono trovare una prima forma di tutela nella complessità dell'ordinamento giuridico. Si tratta di una mediazione volta ad ottenere una risposta istituzionale, che è tanto più apprezzata in quanto gratuita per l'utente.

Per questo motivo, ritengo che, soprattutto in previsione di una progressiva riduzione del *welfare*, acquisterà nel corso degli anni

una valenza sempre maggiore, soprattutto a sostegno dei sempre più manifesti casi di disagio sociale.

In conclusione due sono sostanzialmente le modalità di intendere e di attuare il ruolo di Difensore, a seconda che si ponga l'accento su vigilanza e controllo di atti e attività amministrativa ovvero su tutela e promozione dello status di cittadino.

Io propendo senza alcun dubbio per il secondo *modus operandi*.

Il contributo che può dare il Difensore civico alle esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa è un contributo che nasce dal suo operare quotidiano, prima che dalla sua attività di controllo. Ed è evidente che il contributo che sotto questo profilo è in grado di dare necessita della pronta collaborazione degli organi amministrativi, chiamati a dare sollecita esecuzione alle sue raccomandazioni e alle sue osservazioni.

È peraltro mia personale e profonda convinzione che al di là di ogni controllo - pur sollecito e penetrante - è soprattutto nell'intimo delle loro coscienze che i pubblici amministratori ed i pubblici funzionari debbono trovare i motivi di un corretto ed efficace operare, orgogliosi di essere al servizio della collettività. E in questa prospettiva e con questo spirito continuerò a prestare tutta la mia opera di stimolo e di ammonimento, ove riscontri ingiustificate remore.

Le Istituzioni non godono più di aprioristica stima; la stima e la fiducia del cittadino vanno conquistati sul campo, giorno per giorno, con l'assolvimento puntuale dei propri doveri da parte di tutti, a qualsiasi livello di responsabilità. Con il crescente maturarsi della coscienza civica, è legittima l'aspirazione della collettività a veder accertato il corretto uso dell'azione amministrativa e la proficua finalizzazione del prelievo tributario.

2. LA SUA RILEVANZA ISTITUZIONALE

La Difesa civica è portatrice di valori fondamentali per la vita civile.

Come garante della imparzialità e del buon andamento della Amministrazione essa non può rimanere relegata al ruolo di "*grillo parlante*" in un'Amministrazione che intenda perseguire il fine della legalità del suo operato.

La sua rilevanza istituzionale è oggi evidente: non esistendo di fatto più controlli diretti dello Stato o della Regione sugli atti degli Enti locali l'unico rimedio che rimane alla cittadinanza, anche in presenza di una opposizione politica di minoranza, è il ricorso alla autorità giudiziaria.

Il controllo sugli atti infatti oggi può essere effettuato solo (esclusi i rari casi di autotutela amministrativa) successivamente alla emanazione dell'atto dinanzi ai Tribunali amministrativi ed attraverso il dispendio di risorse economiche non indifferenti, spesso al di sopra delle possibilità economiche dei singoli.

Le Amministrazioni invece possono sempre farsi tutelare in giudizio a spese della collettività, addossando ai bilanci pubblici le spese legali sostenute per difendere atti la cui illegittimità o inopportunità era già stata loro dichiarata dall'Ufficio di Difesa civica.

I cittadini sono dunque in grado di far rilevare l'illegittimità, la nullità o l'annullabilità di atti della Giunta o del Consiglio comunale o determinazioni dirigenziali solo a costi altissimi.

L'unico soggetto che ancora presta la propria attività gratuitamente rilevando le illegittimità, gli abusi, la cattiva amministrazione è il Difensore civico. Nonostante l'assenza di poteri coercitivi, questa magistratura di persuasione è comunque in grado di orientare il cittadino nella ricerca di efficienti strumenti di tutela alternativi alla giurisdizione, soprattutto in quei casi in cui mancano i fondi per reclamare la giustizia nelle aule giudiziarie o la questione, di scarsa rilevanza economica, non giustifica le spese di giudizio.

La capacità del Difensore civico di attivare l'intervento di enti o amministrazioni pubbliche limita l'utilizzo non conforme a normativa della discrezionalità amministrativa dell'ente di appartenenza; anche la possibilità, a disposizione del Difensore civico, di utilizzare la pressione dei mass media locali può indurre l'Amministrazione di appartenenza ad adottare scelte più conformi all'interesse generale.

In un deserto di mezzi di controllo, il Difensore civico rappresenta l'unica reale garanzia contro gli abusi e le illegittimità amministrative.

3. LA SUA EVOLUZIONE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

L'istituto del Difensore civico, operativo in ambito regionale sin dai primi anni Settanta, per decenni è stato pervicacemente ignorato dal legislatore nazionale, che non si è mai preoccupato di fornire allo stesso una veste ufficiale ed un assetto definitivo nel contesto dell'ordinamento giuridico.

Orbene, a seguito di una lenta ma progressiva maturazione dell'opinione pubblica e sotto la spinta di un'accresciuta coscienza civica, il legislatore statale ha finalmente rotto questo silenzio, iniziando ad occuparsi dell'istituto del Difensore civico, proprio nel momento in cui sono state introdotte le più importanti riforme in tema di procedimento amministrativo.

La norma che ha infranto la precedente, triste tradizione di imperturbato silenzio rispetto agli ordinamenti europei, è stata, come è noto, quella contemplata nell'art. 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142. È grazie a questo primo importante provvedimento che il Difensore civico assume oggi una rilevanza trascendente la mera sfera locale.

Se quella appena indicata è la norma che ha rivestito di ufficialità un istituto che da anni funzionava nell'ombra, ben più importanti sono state, pensando al suo *status*, ai suoi poteri di intervento ed alla progressiva attribuzione di inedite funzioni, altre leggi statali successive.

Proprio riflettendo su queste storiche riforme legislative, credo che sia giunto il momento di fare il punto della situazione sullo stato della difesa civica nel nostro territorio, non solo in rapporto all'evoluzione dell'istituto nella cultura giuridica generale, ma soprattutto in relazione al contesto normativo presente in altre realtà.

Introduco questa breve disamina prendendo le mosse dalla c.d. riforma Bassanini e in particolare dagli artt. 16 e 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, i cui contenuti muovono proprio dall'art. 8 della legge n. 142/1990.

Il primo comma dell'art. 16 estende la competenza dei Difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano alle Amministrazioni periferiche dello Stato, statuendo che, nei confronti di queste, gli stessi Difensori civici possono esercitare le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di

informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono loro nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

La norma sopra richiamata, che attribuisce ai Difensori civici (regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano) compiti propri dell'Amministrazione statale e che introduce un'estensione della competenza dell'ufficio, è peraltro destinata ad un'operatività temporanea, di incerta durata: le competenze in parola sono infatti attribuite a tempo determinato, in attesa della nomina di un Difensore civico nazionale.

Se tale novità ha ampliato la sfera di attribuzioni del Difensore civico regionale, estendendola a tutte le Amministrazioni periferiche dello Stato, di contro, nessuna innovazione è stata introdotta, con riferimento alla nostra realtà locale, in relazione al successivo art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 per quanto attiene i nuovi poteri attribuiti ai Difensori civici in materia di controllo sugli atti degli Enti locali.

L'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 riconosce al Difensore civico nuove importanti funzioni di controllo sugli atti e sugli organi degli Enti locali, disciplinate rispettivamente dai commi 39 e 45 e consistenti in particolare nella: (a) peculiare forma di controllo di legittimità sulle deliberazioni della Giunta e del Consiglio comunale aventi specifici oggetti (appalti, affidamento di servizi o forniture di un certo importo, assunzioni di personale, piante organiche e relative variazioni) secondo le modalità indicate dalla norma stessa (comma 39); (b) nomina di un Commissario *ad acta* nel caso in cui i Comuni, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge (comma 45, così come sostituito dall'art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 recante il "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali").

Si tratta, com'è evidente, di funzioni del tutto inedite per la figura del Difensore civico che tradizionalmente ha avuto compiti di tutt'altra foggia e di natura ben più modesta.

Le perplessità che ha suscitato la riforma Bassanini non hanno per nulla scoraggiato i Difensori civici, i quali hanno assunto immediatamente le nuove attribuzioni in tutta la loro estensione, inaugurando così una nuova stagione della difesa civica.

Un'altra novità registrata a livello nazionale, che anche in questa occasione, a differenza del passato, ha dimostrato di avere oggi un'alta considerazione della difesa civica, è quella introdotta dalla legge sulla semplificazione amministrativa: mi riferisco alla legge 24 novembre 2000, n. 340, segnatamente all'art. 15, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

La norma, innovando in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi, introduce la possibilità di ricorrere al Difensore civico in caso di rifiuto, espresso o tacito, oppure di differimento del diritto in questione, ricollegandovi conseguenze di rilievo nel caso in cui il Difensore stesso ritenga illegittimo il diniego o il differimento.

In sostanza, in base all'art. 15 della legge n. 340/2000, qualora il Difensore civico ritenga illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica all'Ente che l'ha disposto e, se questi non emana il provvedimento confermativo motivato entro 30 giorni, l'accesso è consentito: cosicché in questa ipotesi l'intervento del Difensore civico assume di fatto una forza decisionale cogente. Tuttavia, occorre tenere presente che tale norma potrebbe trovare concretamente applicazione solo nei confronti degli Enti locali che hanno provveduto all'istituzione e alla nomina del proprio Difensore civico.

Ulteriore innovazione normativa che ha arricchito le funzioni del Difensore civico è costituita dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 sui soggetti portatori di *handicap*.

In base all'art. 36, comma 2, di questa legge, nei procedimenti penali per i reati di cui agli articoli 527 e 628 del codice penale, nonché per i delitti non colposi contro la persona di cui al titolo XII del libro II del codice penale e per i reati di cui alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, qualora l'offeso sia una persona portatrice di handicap, il Difensore civico è legittimato a costituirsi parte civile.

E più in generale, nella mia pur breve esperienza di Difensore civico, ho potuto rilevare la mancanza nella disciplina comunale di una qualche specifica norma sulla difesa civica da riservarsi ai soggetti deboli della società ed altresì ho rilevato come nel Comune di Arezzo sussista una forte esigenza di avere un promotore di tutela per altre particolari categorie sociali.

In altri contesti, tale esigenza è stata soddisfatta riconoscendo al Difensore civico una polivalenza di funzione e di ruolo, erigendolo ad *organo di impulso e di garanzia* per i soggetti rivelatori di posizioni di debolezza, a tutela dei loro diritti e dei loro interessi.

Nel contesto nazionale il senso ultimo del Difensore civico, attraverso le ampliate competenze, tende ad essere quello di *garante* e al tempo stesso di *promotore* di equità nei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

Nel contesto locale, sarebbe dunque auspicabile un intervento chiarificatore per superare il *discrimen* fra le competenze del Difensore civico nei rapporti con l'Amministrazione comunale, da una parte, e nei rapporti con le Amministrazioni periferiche dello Stato, dall'altra.

Nonostante l'introduzione di tali norme, la legislazione in materia di difesa civica deve considerarsi il fanalino di coda dei Paesi europei.

4. IL DIFENSORE CIVICO, GARANTE DEI DIRITTI UMANI

Se oggi l'esercizio della *sovranità* è *strumento dei diritti umani*, come dichiarato soprattutto in ambito internazionale, e non più solo strumento d'ordine sociale, e se la *ratio* dei diritti umani è *la centralità della persona umana*, la sovranità così intesa postula una città *inclusiva* in cui è dato a tutti coloro che vi risiedono di esercitare i diritti e si contrappone all'*alios excludendum*.

Così la Difesa civica non è più solo strumento per una buona amministrazione, ma va ad appartenere all'area dei diritti umani ed è raccomandata da numerosi atti dell'ONU ⁽²⁾ e del Consiglio d'Europa ⁽³⁾ come uno degli istituti di tutela dei diritti la cui pre-

⁽²⁾ V. in particolare la Risoluzione n. 1993/54 della Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite adottata durante la 52ª sessione del 3 marzo 1992, riconfermata dalla Risoluzione n. 48/134 adottata dall'Assemblea generale ONU il 20 dicembre 1993.

⁽³⁾ V. le numerose risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (in particolare la Raccomandazione n. 14/1997), del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa (Risoluzione n. 80/1999 e Raccomandazioni n. 61/1999 e n. 159/2004) e dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1615/2003.

senza viene auspicata negli Stati che aspirano a divenire membri dell'Unione Europea.

Costituisce il luogo di affermazione della legalità piena ed agisce *ex ante*. Rappresenta un *calmieratore umano della macchina amministrativa, ad adiuvandum*, che, senza sanzionare, orienta al *buon-facere*, alla *good governance*, secondo la terminologia attuale, è *agevolatore di buon governo*. In tal senso viene intesa come *soft-power*, potere *leggero* di persuasione. Promuove un'Amministrazione educata, dando priorità ai bisogni vitali della persona, sia quelli formalizzati in diritti che quelli che hanno solo la forma degli interessi legittimi o di interessi collettivi.

È sicuramente un'istituzione *anomala* e *atipica* perché priva di poteri cogenti. Può svolgere questi compiti solo se sa essere veramente indipendente.

L'indipendenza del Difensore civico non deve essere intesa come *separatista*, ma come dialettica, in quanto la dialettica appartiene alla fisiologia di ogni relazione.

È proprio sul piano delle relazioni positive, basate sulla consapevolezza della distinzione di ruoli e di responsabilità e sulla consapevolezza della necessità di interagire per un fine comune che si realizza l'utilità e l'efficacia della difesa civica. Organi dell'Amministrazione, Burocrazia e Difesa civica devono condividere la convinzione che questa dialettica permanente fa parte della fisiologia delle istituzioni e che va accettata perché è condizione di benessere delle relazioni che si instaurano tra realtà istituzionale e realtà sociale.

Ma, in quanto *indipendente, anomalo* e *atipico* il Difensore civico rischia di essere condannato alla *marginalità*. Gli ostacoli al riconoscimento pieno delle sue funzioni derivano sia dalla tradizione giuridica che dalla cultura politica. L'una ancora troppo permeata di *positivismo giuridico* che nega per definizione il diritto che non sia già riconosciuto da una norma cogente e vede possibile solo il rimedio *ex post*. L'altra ricca di pregiudizi, gelosie e insofferenze considera spesso il Difensore civico come un insopportabile intruso oppure come un inutile e costoso orpello.

Ma, con riferimento al panorama internazionale, l'istituto si sta rafforzando ed è considerato dall'Unione europea un *indicatore di democrazia* per i Paesi che chiedono di entrarvi.

In tutti i Paesi, ed anche in Italia, si va verso un sistema composito di tutela, di Autorità e garanti vari.

Da un lato, sarebbe necessario non frammentare troppo gli istituti per materia (per il rischio di moltiplicare le spese e creare confusione e sovrapposizioni di competenze), dall'altro, si cerca di promuovere un maggiore radicamento dell'istituto nella cultura dei cittadini.

Il Difensore civico è promotore e tutore dei diritti, ma anche promotore, presso i cittadini, di una cultura dei doveri di solidarietà e di inclusione, come previsto dall'art. 2 della Costituzione.

Spesso ai cittadini riesce difficile comprendere i confini del proprio diritto laddove esso confligge con i diritti o le aspettative di altri, siano questi cittadini come loro o, peggio, siano persone immigrate.

Ritengo che spetti anche questo al Difensore civico il quale non a caso è anche detto, in altri ordinamenti, "mediatore".

Non può stare solo e comunque dalla parte dei cittadini, ma deve comprendere e saper spiegare le scelte dell'Amministrazione quando tendono a rispondere a tutte le istanze, con le risorse che ci sono, e questo inevitabilmente limita il diritto o le aspettative dei singoli.

Nella quotidianità, promuovendo nei cittadini la complementare consapevolezza dei loro diritti e dei loro doveri, svolgo una funzione di informazione e presa di coscienza dell'organizzazione sociale e politica in cui siamo inseriti: il che implica un'attività di vigilanza del rispetto dei valori protetti.

5. IL DIFENSORE CIVICO E LA PROGRESSIVA RIDUZIONE DEL WELFARE

La salute e la protezione sociale (assistenza, casa, lavoro e formazione lavorativa per i disabili) interessano le persone nel momento di una loro speciale debolezza.

Questi ambiti costituiscono per la Difesa civica un terreno ormai tradizionale, perché sono i cittadini in condizione di debo-

lezza ad avere più bisogno di un aiuto competente e gratuito che risolva il loro problema, che è, in genere, il *bisogno di una risposta* da parte del sistema di protezione sociale che è mancata.

Perciò è non solo un terreno interessante ed impegnativo (assorbente vorrei dire), ma richiede un'attenzione particolare.

Questo genere di controversie difficilmente può trovare soluzione in una causa giudiziaria, sia per la debolezza economica del richiedente, sia per la natura stessa di questi diritti che non sempre sono azionabili in giudizio, sia perché i tempi del giudizio ne renderebbero l'esito, di fatto, inutile.

Pertanto, nella mia continua opera di mediazione tra gli interessi del cittadino e le prestazioni effettivamente dovute ed erogabili, cerco di indirizzare la richiesta in modo che non esorbitsi rispetto ai diritti, ingorgando l'Amministrazione di proteste inconcludenti.

In questa prospettiva e con questo spirito, la base di partenza è rappresentata dai principi costituzionali consacrati agli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Da queste norme si desume che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e, nelle sue varie articolazioni istituzionali, deve rimuovere gli ostacoli che, di fatto, impediscono l'eguaglianza dei cittadini e lo sviluppo della persona chiedendo, nel contempo, a tutti, individui ed istituzioni, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

Per promuovere l'attuazione concreta di questi principi, il Difensore civico deve porsi, con grande serietà, l'obiettivo di ricordare alle Pubbliche Amministrazioni questi loro compiti di promozione umana, così come non deve indulgere di fronte a comportamenti irresponsabili da parte dei cittadini i quali, anch'essi, sono chiamati a contribuire, mediante i doveri di solidarietà, allo sviluppo di tutti.

Il sistema di protezione sociale italiano è sicuramente molto sviluppato, ma molto sbilanciato sulle prestazioni in denaro mentre mancano servizi efficienti.

Se guardiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'art. 34 (*"Sicurezza sociale e assistenza sociale"*) individua "le prestazioni di sicurezza sociale" e "i servizi sociali" in tutto ciò che

assicura protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro.

Sicuramente eventi quali la maternità o la vecchiaia trovano maggiore protezione in Italia rispetto ad altri Paesi europei, mentre il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti quelli che non abbiano risorse sufficienti, non possono dirsi sufficientemente garantiti.

Giocano un ruolo importante nelle disfunzioni del sistema anche qui i comportamenti negligenti dovuti a disinteresse o a sovraccarico per gli assistenti sociali così come atteggiamenti scorretti di "consumismo" da parte dei cittadini. Spesso quanto è riconosciuto non basta mai ed alcuni soggetti pretendono di appoggiarsi completamente sulle pubbliche istituzioni rinunciando a mettere in campo ogni propria residua risorsa.

Succede che situazioni di *vero* bisogno restano nell'ombra, sia per eccessiva discrezione o vergogna da parte di chi avrebbe bisogno e diritto ad interventi di sostegno sociale, sia per il sovraccarico degli operatori, oberati anche da richieste improprie, sia, talvolta, per loro negligenza.

In ogni caso sono necessari equilibrio e rigore nell'accertare i diritti effettivamente spettanti e gli strumenti posti in atto per soddisfarli.

Scarse sono le tutele in questo campo, scarsi sono i diritti soggettivi riconosciuti, mentre crescente è la domanda e mai sufficienti le risorse finanziarie.

Nel sistema di protezione sociale, il Difensore civico è l'unica autorità che può efficacemente intervenire riattivando chi non ha lavorato come avrebbe dovuto, là dove manca il riconoscimento di un diritto soggettivo alla prestazione, tutelabile davanti ad un giudice. Diritti soggettivi *perfetti* esistono, infatti, solo con riguardo alle pensioni ed assegni di invalidità civile e di accompagnamento per i malati gravemente non autosufficienti.

Le altre prestazioni d'assistenza - assistenza domiciliare, contributi economici per i parenti che assistono gli anziani e i disabili presso la propria o la loro abitazione, frequenza a centri diurni, trasporti, borse di lavoro, abitazioni pubbliche in affitto per i più po-

veri e contributi per l'acquisto della prima casa - non trovano tutela giudiziale, salvo che non si possa affermare che vi è stato un vizio del procedimento.

Spesso le prestazioni non sono riconosciute per il semplice motivo che i fondi assegnati ai Servizi sociali dei Comuni, competenti per legge a selezionare le domande, sono sufficienti soltanto a soddisfare una parte della graduatoria degli aventi diritto.

6. LA DIFESA CIVICA A SUPPORTO DELLA LEGALITÀ E DELLA TRASPARENZA DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Il ruolo del Difensore civico si sviluppa principalmente su quattro grandi aree di estrinsecazione della Pubblica Amministrazione: quella dei servizi pubblici, quella delle prestazioni, quella dei procedimenti amministrativi e quella degli interessi diffusi.

Sono soprattutto l'area dei servizi pubblici e delle prestazioni in genere che nel corso del 2007 e del 2008 hanno impegnato in modo particolare l'Ufficio del Difensore civico: è, questa, un'area dove gli abusi ed i comportamenti anomali trovano fertile terreno e, per contro, vengono scarsamente perseguiti dagli interessati, in quanto la tutela giurisdizionale espone il cittadino al rischio delle spese legali e giudiziarie che, spesso, risultano di gran lunga superiori all'eventuale riparazione giudiziale; peraltro gli effetti di una sentenza non vanno al di là del caso specifico ed il più delle volte non rimuovono la patologia.

Sono queste le aree in cui il Difensore civico non ha solo la funzione di *tutore dei Cives* ma, soprattutto, assume quella di *collaboratore dell'ente pubblico*, nel senso che, una volta individuata l'anomalia, può indirizzare quest'ultimo verso un binario di regolarità.

Benché l'ordinamento giuridico sia alquanto carente e manchi di una disciplina generale sulla difesa civica, può essere interessante notare che la *Commissione Bozzi* per le riforme costituzionali, fin dal 1985, aveva qualificato l'istituto come una struttura "*al servizio del cittadino per denunciare disfunzioni ed abusi della Pubblica Amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi*" e che la stessa *Commissione Bicamerale* nel 1999 aveva qualificato il Difensore civico come "*organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione*".

Come detto, la sfera di competenza del Difensore civico si è peraltro arricchita di nuovi profili, grazie alle innovazioni legislative che, pur risultando solo un timido tentativo di avvicinamento agli altri ordinamenti europei, costituiscono pur sempre un balzo in avanti ed un qualificante momento nel processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

Le nuove attribuzioni fanno crescere l'idea che il Difensore contribuisca a rafforzare il sistema delle garanzie, in un momento di progressiva riduzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle Regioni e degli Enti locali, e gli conferiscono il duplice compito di tutelare le posizioni giuridiche dei cittadini e di garantire trasparenza e correttezza all'azione amministrativa.

Ma v'è di più. In attuazione del D.Lgs. n. 80/1998, della legge 3 agosto 1999, n. 265 e del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286, spetta agli statuti comunali individuare le forme di raccordo tra gli organismi deputati ai controlli interni con l'Ufficio del Difensore civico, e correlativamente anche i rapporti di interazione con l'attività del Difensore civico, in relazione alle sue dirette competenze ed ai connaturali poteri informativi e sollecitatori conferitigli dalla legge.

Come avrò modo di chiarire nel prosieguo della presente Relazione, se è difficile supporre che le patologie croniche della Pubblica Amministrazione possano essere risolte con le armi proprie del Difensore civico - quelle della sollecitazione, della persuasione, del monito -, è molto più difficile credere che i rimedi siano quelli di agire solo sugli organismi deputati ai controlli interni, per cui è ovvio che occorre un'interazione tra l'uno e gli altri.

Il Difensore civico ha il dovere morale di collaborare con gli organismi in questione secondo un concetto di buona amministrazione, inteso in senso non burocratizzato, con un occhio attento ai principi fondamentali di uguaglianza sostanziale e di equità.

L'obiettivo impostoci dall'appartenenza all'Unione europea è quello di operare nell'ottica della "cittadinanza europea", che comporta il solenne impegno in capo a tutte indistintamente le pubbliche Istituzioni di evolversi verso una coesione e una convergenza sostanziale sul tema delle garanzie e dei diritti.

I modelli di amministrazione dei Paesi europei più avanzati dimostrano che il Difensore civico, quale figura posta a tutela della

legalità e della trasparenza dell'attività amministrativa, è un immediato interprete dei diritti e degli interessi dei cittadini; può indagare nell'ordinaria quotidianità burocratica per contrastare irregolarità e abusi; è molto attento ai risvolti umani del diritto; ha il pregio di agire, in via preventiva o nella fase endoprocedimentale, onde prevenire il formarsi di contenziosi in sede giurisdizionale, in ciò differenziandosi dal giudice che può svolgere unicamente un controllo successivo di tipo repressivo o riparatorio.

Inoltre, atteso che in molti casi il ricorso ai normali rimedi giurisdizionali comporta costi assolutamente sproporzionati rispetto ai benefici che possono derivare da un esito positivo della causa, il Difensore civico in tali situazioni diviene un *"bisogno pubblico"*, in quanto consente a chi non ha i mezzi per adire le vie legali di poter contare su un'immediata forma di tutela gratuita, che ha lo scopo di tentare soluzioni conciliative dei conflitti.

Infine, il Difensore civico, quale immediata forma di tutela extragiurisdizionale, attraverso la sua azione di sollecitazione, di proposta, di monito, in molti casi, riesce ad innescare meccanismi di autocontrollo all'interno della Pubblica Amministrazione, che, nel prevenire inutili conflitti, tendono a realizzare rapporti di uguaglianza sostanziale e di equità.

7. IL DIFENSORE CIVICO COME FATTORE DI DEMOCRATIZZAZIONE E DI MODERNIZZAZIONE

L'idea stessa della difesa civica, della funzione dell'istituto dell'*Ombudsman* è un riflesso di due fondamentali principi che negli ultimi anni hanno interessato la volontà politica della stessa Unione Europea: la promozione politica della cittadinanza ed il rinnovamento della vitalità democratica.

Il Difensore civico rappresenta uno strumento di promozione della cittadinanza, un mezzo del quale possono usufruire i cittadini per far sì che i loro diritti divengano effettivi. Tuttavia, è anche uno strumento di vitalità democratica, in grado di svolgere la funzione di tutela e promozione dei diritti e delle libertà nell'assoluta indipendenza dai poteri e dalle autorità e, secondo il principio dell'equità, è capace di rappresentare al tempo stesso il sentimento

del cittadino nelle soluzioni rivolte alle Amministrazioni, quando deve esserne migliorata la trasparenza ed il funzionamento.

I paragrafi precedenti ruotano tutti attorno al senso e al ruolo di una difesa civica che, mediando con le Istituzioni, sia di aiuto per un'effettiva partecipazione del cittadino al piano decisionale, almeno per quanto lo coinvolge più da vicino e per una soluzione amichevole e rapida dei conflitti.

Partecipazione e tutela residuali, dunque, finalizzate a sorreggere una corretta pratica dell'equità, a garanzia di diritti, legittime aspettative, imparzialità, voglia di comunità, mentre più articolata e bizantina s'è fatta la macchina della giustizia, con i relativi oneri di tempi e costi, gravanti soprattutto sui più deboli.

Un *"avvocato" di tutti* il Difensore civico, esperto di diritto amministrativo non meno che di *diritto "umanitario"*: e dunque un po' *"pazzo"*, se con questo si intende la determinazione con cui si adopera a rendere effettiva la democrazia nel quotidiano, mediante una tutela ed una promozione dei diritti che non si arrestino alla più diffusa pratica del diritto.

Un *"avvocato-profeta"*, che, grazie alla sua indipendenza, deve sempre scorgere il modo, che altri non fanno o non vogliono vedere, di usare la legge per servire il fine dei diritti umani. Il che implica individuare un'ingiustizia, sviluppare un percorso legale per isolarla e mostrare la sua incompatibilità con un sistema legale giusto.

Un mestiere utile e per certi versi unico, se si lavora in questa logica e con questo spirito, senza sostituirsi o sovrapporsi ad altri istituti di partecipazione e di controllo, interni o esterni all'Amministrazione.

È chiamato anche ad essere modellatore di un discorso pubblico idoneo a sfidare i modi convenzionali di concettualizzare una questione o un problema e, quindi, idoneo ad ispirare fattività politica, stimolare il dibattito ed incoraggiare il riesame delle ipotesi che ne costituiscono il fondamento. Il che significa operare come se lo Stato di diritto sia già realtà compiuta e, così facendo, sfidare gli altri a fare altrettanto.

Non a caso è su proposta del gruppo di lavoro *"Diritti e responsabilità del cittadino"* che l'Assemblea del Congresso dei Poteri locali

e regionali d'Europa, ha approvato, nel giugno del 1999, una “*Résolution sur le rôle des médiateurs/ombudsmen*” come mezzo di prevenzione e regolamento di situazioni litigiose, capace di dare risposte soddisfacenti ai cittadini, facilitare i loro rapporti con le Istituzioni, contribuire al miglioramento dell'Amministrazione mediante la proposta di riforme normative e amministrative atte a rimuovere le cause del disagio.

E se è pur vero che il Difensore civico non può che formulare raccomandazioni e proposte, questa apparente debolezza ne dissimula la vera forza, essendo così autorizzato ad agire in forma pragmatica e semplice, evitando l'approccio legalista e privilegiando l'impegno per il miglioramento delle procedure anche nel campo complesso e sfuggente dei servizi.

È dunque di tutta evidenza che, se si vuole ridurre lo scarto tra Costituzione formale e Costituzione materiale, non è sufficiente rivedere la seconda parte della Costituzione: occorre prima di tutto favorire la cultura della dignità civica, intesa come una protezione dei diritti più prossima ai cittadini. Una protezione che deve attuarsi con modalità preferenzialmente proattiva, cioè mediante proposte di miglioramenti normativi e amministrativi, ma anche tramite la pratica dell'istituto dell'autotutela, al servizio più dell'equità che della legalità: quel “*réglement en équité*” che è punto di riferimento privilegiato dell' “*Association des Ombudsmen et Médiateurs de la Francophonie*” e che è ancora poco praticato in Italia.

Si tratta di un'applicazione, *sui generis* e fuori dalle aule dei tribunali, di quel connubio tra *ius* e *humanitas* che caratterizza l'*aequitas* e ne fa strumento di tutela quando la stessa legalità non rende giustizia.

È necessario, allora, cambiare approccio affinché il Difensore civico diventi leader della correzione di ciò che non è equo più che tutore di istanze individuali. Ed è ciò che sto tentando di realizzare anche in forza della sinergia tra gli *ombudsmen* della Toscana, ormai consolidata grazie a diverse forme di collegamento che ci uniscono in rete (*in primis*, la Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana).

Il cuore della difesa civica è rappresentato dal rafforzamento dello Stato di diritto e della democrazia, con conseguente crescita dell'armonia sociale.

In questa prospettiva, il Difensore civico deve sentirsi ed essere considerato non un controllore, ma un sostegno della Pubblica Amministrazione, per la promozione di una democrazia pacificata e partecipativa che si iscriva nel quadro che la recente legislazione democratica consacra alla trasparenza: a garanzia del cittadino, non meno che delle Istituzioni.

La Risoluzione europea sul *“ruolo dei médiateurs/ombudsmen nella difesa dei diritti dei cittadini”* raccomanda *« aux autorités locales et régionales ne disposant pas de cette institution, la mise en place auprès des Villes et Régions de Bureaux de Médiateurs disposant de moyens adéquats tant au point de vue juridique qu'au point de vue des fonctions, des structures et du personnel »*. Correttamente viene precisato che *« l'adoption de solutions appropriées à chaque cas d'espèce (...), ne permet pas de formuler des lignes directrices dans ce domaine. Toutefois, il est utile de rappeler les buts essentiels à poursuivre »*.

Si tratta di un testo notevole in vista di una corretta sussidiarietà, di una *“médiation en proximité”*, da praticare anche con il decentramento dell'Ufficio del Difensore civico nelle Circoscrizioni, specie in quelle più periferiche.

L'evoluzione delle competenze comprende oggi non solo i diritti individuali, ma anche i bisogni sociali, i diritti di solidarietà.

“La gente – commentava in tempi non sospetti Giorgio La Pira – sente la politica lontana dalla propria quotidianità. Questo è un dato che deve preoccupare istituzioni, forze politiche, culturali e sociali, cui preme il necessario processo di ammodernamento democratico del Paese”.

Anche sotto questo profilo può essere determinante il Difensore civico, purché il suo lavoro miri ad elevare la qualità della Pubblica Amministrazione dal punto di vista del cittadino: il compito essenziale resta quello di intervenire per assistere i cittadini affinché vengano trattati equamente e ottengano senza indugio ciò che hanno diritto di aspettarsi dall'Amministrazione. Una prospettiva di tutela, più che di controllo, che sempre di più sarà mio personale impegno favorire, con sinergia concordata, a vantaggio di tutti, ma soprattutto dei più deboli.

8. IL DIFENSORE CIVICO AL SERVIZIO DELL'AEQUITAS: IL CONTROLLO DI EQUITÀ

La funzione del Difensore civico non è assoluta e non può essere assoluta da altro organo. Le motivazioni di fondo sono legate alla pratica di procedure informali che rendono meno disattese l'imparzialità amministrativa e l'effettiva uguaglianza di tutti i cittadini: con competenza, a fianco della parte più debole, il Difensore civico contribuisce a restituire centralità al cittadino all'interno del sistema istituzionale.

Come vuole l'etimologia più accreditata di *aequitas* – “*uguaglianza, proporzione, equilibrio, simmetria*”, secondo A. Guarino ⁽⁴⁾ – il Difensore civico mira a riportare in parità, nel quotidiano, i piatti della bilancia.

Tale nozione, tra le più importanti per comprendere il diritto romano nel suo sviluppo storico, è al contempo tra le più evanescenti, incerte e contraddittorie che le fonti ci offrono. Essa non è emersa in funzione di completamento del concetto di *ius*, né di quel concetto costituisce per sua natura l'antitesi, essendo per sua intima essenza originaria un metro di valutazione dei rapporti sociali. Mentre infatti lo *ius* tende a realizzare l'ordine sociale – quindi la gerarchia, la disciplina –, l'*aequitas* mira all'uguaglianza sociale, alla parità di trattamento, al temperamento degli interessi contrastanti.

Se questa è la linea che, muovendo da Roma, può trovare applicazione, *mutatis mutandum*, nell'istituto del Difensore civico, è comunque necessario evitare che l'*aequitas* si manifesti senza limiti, come “*una pernicioso giustizia del caso concreto*” ⁽⁵⁾.

Già V. Scialoja, alla fine del XIX secolo, ammoniva che “*dare alla legge un'interpretazione diversa da quella che oggettivamente comporta, non è più interpretare, ma correggere e fare la legge, prerogativa questa del solo legislatore*” ⁽⁶⁾. A tal proposito, il Difensore civico può solo proporre – a rimedio radicale e preventivo delle cause del disagio – mi-

⁽⁴⁾ Cfr. A. GUARINO, voce *Equità – Diritto romano*, in *Nuovissimo Digesto*, VI, Torino, 1957, 619 ss..

⁽⁵⁾ Così, A. GUARINO, voce *Equità – Diritto romano*, cit..

⁽⁶⁾ Cfr. V. SCIALOJA, *Del diritto positivo e dell'equità*, Camerino, 1880, 43.

gliamenti normativi e amministrativi, essendo sua specifica funzione trovare non colpevoli ma soluzioni. E se il bisogno di mediazione è sempre esistito, il marasma normativo e regolamentare di oggi, la farraginosità del sistema e la fragilità del tessuto sociale ne fanno più acuta l'esigenza in vista di un'Amministrazione trasparente ed efficace. Ecco perché il concetto di mediazione deve essere ampliato anche con riferimento alle modalità d'intervento: e il punto forte in questo senso è proprio rappresentato dall'equità.

Si tratta di una nuova funzione del Difensore civico.

Il rischio di apparire un intruso è fugato dall'uso estremamente parsimonioso, non sottratto all'obbligo di motivazione, non conclamato e attento a non creare precedenti e pregiudizi.

Una prospettiva pragmatica e sussidiaria rispetto ad altri organismi finalizzati alla giustizia e al diritto, uno spazio residuale che consente di evitare, in tema di equità, definizioni e metafore divenute ormai famose, come quella di "*stampella della giustizia*"⁽⁷⁾.

Se è vero che il "*controllo della legalità*" è alla base dello Stato di diritto e che tale controllo non è oggi appannaggio del solo ambito giurisdizionale, è altrettanto vero che tale controllo si è andato affinando in "*controllo di giuridicità*" o di eccesso di potere: non solo *lex*, dunque, ma anche *ius*, dovendo l'atto amministrativo essere giustificato con il bilanciamento degli interessi in causa e riferirsi ai sostanziali principi di ragionevolezza, proporzionalità ed equità.

Tanto più che il potere discrezionale dell'Amministrazione non è arbitrario, essendo sottoposto al diritto: il suo esercizio dovrà, allora, confrontarsi con un "*controllo di buona amministrazione*" (che nei sistemi anglosassoni è rappresentato dal *soft law*, dai *principles of good governance*), e di equità amministrativa. Anche tale controllo spetta, a mio avviso, al Difensore civico.

E se il *controllo di equità* trova fondamento nel principio generale di ragionevolezza e si rivela determinante quando la legge conferisce all'Amministrazione un potere discrezionale, a sua volta sottoposto a pubblico interesse, il prolungamento di questo ruolo spiega perché, quando il Difensore civico constata che l'esecuzione

(7) Espressione coniata da C. PERELMAN, *Justice et raison*, Bruxelles, 1963, 50.

di una norma conduce con troppa frequenza a situazioni di iniquità, ha il dovere di suggerire di modificarla o di interpretarla in modo diverso.

Per incoraggiare la composizione amichevole dei conflitti è necessario dare maggiore spazio al Difensore civico. Un istituto che le nuove democrazie moderne vedono come segno e sintomo di un nuovo corso, tanto da inserirlo quasi sempre nelle costituzioni. Un istituto che può svolgere analoga funzione anche nei Paesi di tradizione democratica, come misura dello stato di salute della democrazia. Testimone privilegiato della vita politica e del suo legame diretto e costante con i cittadini, il Difensore civico è il guardiano del quotidiano democratico; assicura che i diritti umani, formalmente garantiti nelle convenzioni internazionali e nelle costituzioni nazionali, siano effettivamente esercitati nella pratica. Il Difensore civico non deve essere né concepito né percepito come un mero controllore della Pubblica Amministrazione, ma piuttosto come un indicatore dell'efficacia della democrazia; non rappresenta una minaccia per gli amministratori, ma costituisce un insostituibile strumento di miglioramento e di sviluppo dell'intera macchina amministrativa.

Per riassumere, la democrazia si riconosce da diversi fattori, tra cui l'esistenza di una carta costituzionale che consacri una certa separazione dei poteri, che riconosca l'indipendenza dei giudici e garantisca la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Tuttavia questi indicatori appaiono insufficienti: è necessario che nella quotidianità le norme vengano applicate in modo effettivo, che i diritti possano essere realmente esercitati, che le amministrazioni pubbliche perseguano spontaneamente il rispetto di questi diritti.

E non vi è chi non veda che nel nostro Paese – ed anche nella nostra realtà locale – c'è ancora molto da fare.

In estrema sintesi, il Difensore civico ha l'obbligo di essere un faro nella tempesta.

I cittadini devono poter sentire che, sebbene nella vita pubblica vi siano molte cose che cambiano, ve ne sono altre, come il rispetto delle leggi e la tutela dell'individuo, che devono conservarsi fisse e stabili.

E in questo senso il Difensore civico svolge una funzione critica ed insieme positiva di fronte all'Amministrazione pubblica, rappresentando la fermezza di taluni principi che i cambiamenti (politici) non fanno - e non devono fare - vacillare. Per questo, se non è un faro, perlomeno è una luce di speranza. Ed io di questo sono fermamente convinto.

9. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il Difensore civico non è un lusso legislativo, non rappresenta un modo elegante per pagare un pensionato: nella manualistica viene generalmente definito come organo destinato alla tutela non giurisdizionale di diritti, interessi legittimi, interessi diffusi. In questa prospettiva, ha un indubbio valore promozionale per quanto riguarda la tutela dei diritti.

Negli ultimi tempi, l'esigenza di un Difensore civico è avvertita in modo ancor più accentuato in quanto è cresciuta l'insoddisfazione sia per la rappresentanza politica, un po' sorda ai diritti, sia per la limitatezza della tutela giurisdizionale. Pertanto l'importanza di questo istituto deriva, da un lato, dalla non tutela dei diritti, dall'altro, da una tutela imbalsamata.

È pacifico che i ricorsi giurisdizionali sono in continuo aumento e che gli organi di giustizia sono oppressi da un carico di lavoro eccessivo, ampliatisi negli ultimi anni a dismisura: tale fenomeno, che costituisce motivo di crescente preoccupazione, non può essere sottovalutato, così come non possono passare inosservate l'onerosità e la durata dei processi.

Quando si osserva che dinanzi ai TAR si contano migliaia di ricorsi in arretrato, quando per risolvere una questione occorrono anni, è evidente che ciò determina un grave difetto di tutela e quindi una frustrazione della garanzia dei diritti. Quando si osserva che per far valere una qualunque posizione verso la PA non c'è giudice che tenga se non dopo anni, e quando per converso si vede che praticamente in tutti i giudizi, il momento decisivo non è quando viene emessa la sentenza, ma è quando viene concessa la sospensiva - e quindi il provvisorio diventa definitivo - è palese che la tutela è al tempo stesso lacunosa e imbalsamata.

Un primo accorgimento che la Pubblica Amministrazione potrebbe porre in essere per ridurre percettibilmente il continuo aumento dei ricorsi giurisdizionali è senz'altro quello di eliminare le possibili cause di conflittualità con il cittadino, favorendo la sua partecipazione al procedimento amministrativo e ponendo in essere tutti gli strumenti legali, gli accorgimenti tecnici, i rimedi giuridico-procedurali ed ogni altro buon ufficio, anche sul piano della dialettica e della comprensione umana, per prevenire *ab origine* i motivi di contrasto e di incomprendimento.

Un altro accorgimento per tentare di contenere il progressivo aumento dei ricorsi giurisdizionali e per assicurare nel contempo uno strumento agile ed efficace di tutela del cittadino, potrebbe essere, *de iure condendo*, quello di effettuare una profonda rivisitazione, sotto il profilo legislativo e regolamentare, della materia dei ricorsi gerarchici e della variegata gamma dei ricorsi amministrativi impropri. L'obiettivo potrebbe essere quello di razionalizzare e di ottimizzare la disciplina normativa e di garantire al tempo stesso una reale terzietà di chi sia chiamato a giudicare, onde pervenire al risultato ultimo di una maggiore attendibilità della decisione finale.

Infine, il fenomeno del continuo aumento delle attività giurisdizionali potrebbe poi venire sensibilmente attutito se, *de iure condito*, l'Amministrazione volesse valorizzare adeguatamente la figura e l'opera del Difensore civico, atteso che nella sua posizione di soggetto *super partes* potrebbe risolvere - in modo semplice e diretto - molte controversie, a vantaggio sia dell'Amministrazione che dei cittadini. In fondo compete al Difensore civico e non agli organi di giustizia la cura degli interessi diffusi, così come il compito di proporre alla Pubblica Amministrazione gli accorgimenti per migliorare l'attività amministrativa.

Ed in quest'ultimo contesto, *de iure condendo*, potrebbe meritare attenzione anche il fatto che l'intervento del Difensore civico proposto nelle more dell'adozione di un atto venga preso in esame nella motivazione dell'atto medesimo, specie quando i contenuti si scostino dalle argomentazioni svolte in punto di diritto dal Difensore civico.

In conclusione, il Difensore civico può rivestire un ruolo decisivo di strumento pre-contenzioso e deflattivo, capace di svelenire e liberare da tutta questa litigiosità i TAR e i giudici in genere.

Si deve instaurare presso il Difensore civico un rapporto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione o tra il cittadino in posizione debole nei confronti di un rapporto di potere privato o anche di soggezione speciale, che possa sfociare in sede contenziosa soltanto quando questa via fosse infruttuosamente seguita. Se poi così non si riesce a risolvere il problema solo allora si potrebbe passare alla fase contenziosa. In tale caso la pratica dovrebbe essere accompagnata da un dettagliato rapporto, in fatto e in diritto, da parte del Difensore civico, in modo da agevolare il compito del giudice. Sarebbe un passo importante di una grande sfida per l'Istituto del Difensore civico.

La qualità della democrazia vive di legalità: se non c'è rispondenza tra norme e comportamenti le norme finiscono per tradursi in "beffe" o in mere "etichette" che si sbandierano nelle occasioni più opportune, norme vuote, prive di contenuti, che fin dal primo momento sono destinate a rimanere inosservate, ed i cittadini sono stanchi di norme a cui non corrispondono i comportamenti e le azioni conseguenti.

A questo proposito, vale la pena rammentare che nel documento conclusivo della Conferenza europea degli Ombudsman regionali, tenutasi a Firenze il 12 novembre 1999, si legge testualmente che *"lo sviluppo passa ormai da reali processi di convergenza anche nella tutela degli interessi dei cittadini, dalla fiducia nei comuni diritti e nei mezzi necessari per farli valere. Questa è la via per produrre nuovi valori sociali, nella tolleranza e nelle diversità, combattendo in primo luogo abusi, violazioni, inerzie e facendo leva su storiche conquiste di civiltà"*.

CAPITOLO III

FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO

1. LE CRITICITÀ EMERSE DALLA TRATTAZIONE DELLE ISTANZE

Nel prosieguo della Relazione, coerentemente con la prassi seguita in passato, dopo qualche breve cenno sul rapporto con l'Amministrazione comunale, sulla legittimità dell'azione amministrativa, sugli atti normativi ed amministrativi di carattere generale, sui criteri informativi della legge sul procedimento amministrativo, sul concetto di cultura civica e cultura della legalità e sull'interazione del Difensore civico, senza alcuna reticenza, nell'interpretazione più vera ed onesta del ruolo a me affidato, passerò ad illustrare alcuni casi da cui emergono - in modo significativo - i sintomi di mala amministrazione, esponendo alla fine una necessaria parte statistica dei singoli campi di attività.

Le varie problematiche verranno affrontate sotto la titolazione della materia cui attengono. Tuttavia, vi sono diverse questioni, per così dire trasversali, che sono esposte in paragrafi dal contenuto più generale e che possono perciò essere lette in accostamento ai più disparati settori della Pubblica Amministrazione.

Come già accennato, ho riscontrato - quantomeno per il periodo successivo al mio insediamento - una buona disponibilità dell'Amministrazione comunale verso l'Istituto del Difensore civico, sia per la prontezza delle risposte fornite, sia per la qualità delle medesime, in genere coerenti e adeguatamente motivate.

Nella premessa ho accennato al rapporto sostanzialmente positivo e costruttivo che ho intrattenuto con tutta l'Amministrazione. Orbene, anche se non sempre le risposte ricevute possono definirsi puntuali ed esaustive, tutte indistintamente risultano improntate e formulate secondo i canoni della massima correttezza e del rispetto reciproco, sia verso i cittadini che verso il Difensore civico.

L'istituto del Difensore civico, benché non abbia ancora raggiunto tutti gli ambiti culturali della Pubblica Amministrazione e non costituisca il comune *habitus mentis* degli amministratori e della burocrazia aretina, è solitamente tenuto in buona considerazione ed accolto quantomeno come occasione di confronto per un miglior approfondimento delle specifiche tematiche sottoposte.

Gli uffici interpellati, di regola, forniscono risposte, quantomeno formali, alle richieste formali del Difensore civico; solo in rari casi omettono di dare un qualche riscontro agli interventi proposti.

Per quanto mi riguarda, sempre di più, laddove la peculiarità della fattispecie lo richieda, ritengo utile promuovere un preventivo rapporto personale con i titolari delle funzioni e con i dirigenti dell'Amministrazione, al fine di verificare direttamente le reali possibilità di soluzione.

Le norme non devono essere soltanto lette, ma interpretate e comprese. Pertanto, nelle questioni controverse, il *favor conciliationis* auspicato dal Difensore civico corrisponde pur sempre ad un principio fondamentale di buona amministrazione e di democrazia. Nelle questioni opinabili od incerte, ritengo utile e conveniente cercare sempre di addivenire ad una composizione *extra-iudicialis* della vicenda, sia nell'interesse dell'Amministrazione che del cittadino, atteso che è sempre sconsigliabile intraprendere un'azione in sede giurisdizionale *quod dubites aequum sit an iniquum*, quando non si sa se sia giusta o ingiusta (Cicerone, *De officiis*, I, 9, 30) Nelle interpretazioni dubbie delle disposizioni normative, appare opportuno far prevalere il *favor benignitatis* nei riguardi del soggetto privato, rammentando che *aequitas enim lucet ipsa per se, dubitatio cogitationem significat iniuriae* (la giustizia infatti riluce per se stessa mentre il dubbio lascia trapelare l'ingiustizia - Cicerone, *De officiis*, I, 9, 30).

In questa prospettiva, ho osservato con viva soddisfazione che queste mie azioni preventive sono state accolte in uno spirito di reciproca collaborazione e, superando le difficoltà originarie, in taluni casi si sono potuti risolvere rapidamente i problemi prospettati. Per contro, in altri casi mi sarei aspettato una maggiore disponibilità e sensibilità da parte dei responsabili degli uffici e degli enti destinatari dei miei interventi, nel senso che mi sarei atteso risposte

pertinenti ed esaustive, mentre invece non sempre e non tutte possono definirsi tali.

Il problema più grave si pone nei casi in cui l'ufficio e l'ente coinvolto, a fronte della fondatezza e validità delle ragioni di parte avversa, non intenda prendere in considerazione nessuna proposta giuridicamente innovativa o migliorativa prospettata dal Difensore civico, né mutare in alcun modo la decisione presa, ancorché *stricto iure* oppugnabile, o non voglia comunque dare sostanziale soluzione al quesito evidenziato.

Le vie di elusione utilizzate sono molteplici.

La prima consiste nel dare risposta impiegando tempi biblici e per giunta fornendo argomentazioni palesemente incomplete. Il tentativo è quello di scoraggiare "indagini" su temi circa i quali l'Ente coinvolto si ritiene *a priori* in difetto. Se difatti la risposta giunge dopo mesi e mesi di attesa e, dopo numerosi solleciti, giunge pure incompleta o elusiva, è ovvio che l'attività del Difensore civico viene sostanzialmente "castrata".

In questi casi l'attività del Difensore civico non può ottenere risultati diretti e concretamente apprezzabili, anche se - e ciò vale in linea generale - le argomentazioni difensive formulate in linea di legittimità possono avere un'utilità processuale, qualora il cittadino decida di perseguire la via giudiziale, ed un'utilità ulteriore nel caso in cui il cittadino se ne voglia servire per denunciare il contegno dei responsabili.

La seconda possibile via di elusione della funzione del Difensore civico consiste nell'evitare di dare una risposta reale, nel dissimulato intento di rimandare ad un'eventuale fase giudiziale la soluzione della questione. Nel dubbio di quale sia la via più corretta da percorrere, anziché affaticarsi per studiare il problema e risolverlo, lo aggira, optando senz'altro per la soluzione sfavorevole al cittadino, al fine di "costringerlo" a non avanzare pretese. Così chi vuole contestare la decisione presa deve essere disposto ad instaurare un processo.

Ben sapendo che l'instaurazione di un processo in questi casi diventa la scelta obbligata per il cittadino, salvo che non intenda rinunciare ad ogni sua giusta pretesa, è intuitivo che l'ente pubblico ottiene il risultato voluto di costringerlo ad accettare *oborto collo* la

soluzione impostagli, ancorché ingiusta, in quanto sa che lo spauracchio del processo costituisce un deterrente per il cittadino.

La terza possibile via di elusione comunemente percorsa dagli enti pubblici, quando per non dover sfrontatamente denegare giustizia preferiscono mettere in dubbio se la soluzione favorevole al cittadino sia corretta o meno, è quella di sostenere che il tema in questione non è di loro pertinenza: in questi casi, comunque, l'attività del Difensore civico si limita unicamente a ribadire, se vi siano, le competenze e i doveri d'ufficio dell'ente coinvolto, per spingerlo ad adottare finalmente una decisione.

Il rapporto diviene complesso, poi, laddove la trama dei rapporti personali crea il grave rischio di prevaricazioni, da un lato, e privilegi, dall'altro.

Nel caso di atti ad alto tasso di discrezionalità, non supportati da idonei strumenti normativi ed amministrativi di carattere generale, si assiste all'impiego di smisurati poteri decisionali nella valutazione delle situazioni che di volta in volta si presentano, finendo per apprezzare soggettivamente le situazioni medesime, in modo tale da sconfinare di fatto nel libero arbitrio, tanto condannabile quanto illegittimo; a disparità di trattamento che il Comune non riesce e non vuole giustificare; a scarso interesse per situazioni che pur meriterebbero chiaramente tutela ma che, in nome della discrezionalità amministrativa, non vengono neppure affrontate.

Un simile problema, poi, è particolarmente evidente quando le ragioni dei cittadini vengono compiutamente argomentate prospettando soluzioni che parrebbero - almeno *prima facie* - percorribili con vantaggio sia dei privati che dell'Amministrazione.

In tali casi, ovviamente, atteso che si tratta per lo più di temi attinenti al merito e non alla legittimità, non posso che subire il *sacrificium intellectus*, ossia adattarmi agli *opinabili* punti di vista dell'Amministrazione, e, prendendo atto di siffatto atteggiamento, intimarmi il *favete linguis* di oraziana memoria: in altri termini non mi resta che tacere, chiudendo la pratica nell'amarezza di non essere riuscito a fornire una qualche plausibile spiegazione al cittadino.

Non posso tuttavia non rilevare l'atteggiamento poco chiaro o volutamente equivoco tenuto da qualche ufficio, a fronte di obiezioni del Difensore civico precise e *prima facie* fondate, tale da far

fortemente dubitare che la gestione della *res publica* nella fattispecie concreta sia avvenuta in base a criteri di uguaglianza sostanziale.

In qualche occasione alcune scelte lasciano trapelare la distinzione tra “*cittadini forti*”, che potendo intervenire dall’interno hanno un accesso privilegiato al potere e riescono a “piegare” la volontà dell’Amministrazione nella direzione di propri interessi particolaristici, e “*cittadini deboli*” che, intervenendo di persona nelle forme proprie consentite dall’ordinamento, possono contare unicamente sulle esili forme del convincimento.

È soprattutto a fianco di questa seconda categoria - di “*cittadini deboli*” - che assume pregnanza l’istituto del Difensore civico: se e in quanto conosciuto ed adito dagli interessati, esso può intervenire, offrendo una forma di protezione e di tutela extragiurisdizionale, al fine di rispondere alla domanda di giustizia sostanziale invocata da tali cittadini.

Non credo, poi, sia un caso che i “*cittadini forti*”, sia in quanto detentori del potere o in quanto vicini ai potenti del Palazzo, non chiedano di solito ausilio al Difensore civico e che, comunque, determinate scelte che parrebbero palesemente irragionevoli non vengano quasi mai sottoposte all’attenzione dell’Ufficio da parte di soggetti che svolgono funzioni di rilievo nell’Amministrazione.

In ultima analisi, ritengo che in una sana e trasparente gestione della *res publica* gli organi deliberanti o decidenti, per il corretto uso della discrezionalità amministrativa e della discrezionalità tecnica, debbano operare sulla base dei prescritti strumenti normativi ed amministrativi di carattere generale, e debbano altresì poter escludere, dimostrandolo, che non hanno approfittato delle pubbliche funzioni e che non hanno curato in qualche modo il proprio tornaconto personale.

2. VERSO UN SISTEMA INCLUSIVO

I modi ideali per risolvere i problemi con il cittadino non sono certamente quelli dell’ostilità e della conflittualità, in quanto contrari alla democraticità dell’azione amministrativa ed inconciliabili con le aspettative della società moderna.

Un’Amministrazione veramente democratica deve favorire la partecipazione del cittadino, cercando di porre in essere tutti gli

strumenti legali, gli accorgimenti tecnici, i rimedi giuridico-procedurali e, se necessario, di interporre i propri buoni uffici, anche sul piano della dialettica e della comprensione umana, per eliminare *ab origine* qualsiasi forma di conflittualità.

Del resto, non va dimenticato che uno dei punti cardine delle riforme degli ultimi anni è proprio quello di disciplinare in modo penetrante ed articolato la partecipazione del cittadino nel procedimento amministrativo, come forma di tutela di interessi pubblici o privati: i singoli Enti hanno il dovere di favorire tale partecipazione, mentre in via di fatto con i loro comportamenti tendono spesso a vanificarla.

La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo costituisce elemento fondante della riforma e le regole del sistema sono basate sulla massima democraticità dell'azione amministrativa. Ne deriva la necessità che gli operatori della Pubblica Amministrazione si adoperino fattivamente nella ricerca di formule e di accordi al fine di pervenire alla bonaria composizione dei contrasti di interessi, assodato *ex adverso* che l'attuale disciplina non tollera forme di confronto con il cittadino contrassegnate dalla conflittualità.

Il modello di Amministrazione Pubblica disegnato dalle recenti riforme normative impone di superare la concezione di cittadino in condizione di dipendenza, di svincolarlo dalla posizione di soggezione sul piano amministrativo a cui era in precedenza relegato, e di considerarlo un titolare di diritti e non un soggetto che debba difendersi ad ogni piè sospinto da autoritarismi, angherie, prepotenze e soprusi in qualsiasi modo perpetrati.

Tale modello, in quanto basato sulla partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, abomina la proverbiale imperscrutabilità dell'ente pubblico, mira ad instaurare un rapporto di integrazione e di convergenza con il cittadino, è ispirato ad esigenze di garanzia e di tutela dello stesso: in altri termini implica che ogni ente pubblico si organizzi affinché il cittadino possa rapportarsi ad esso in modo amichevole, liberamente e volentieri.

Del resto, questa trasformazione dall'interno del modo di organizzarsi e di funzionare della Pubblica Amministrazione emerge chiaramente, da una parte, dal basilare principio della "separazione

tra politica e Amministrazione”, *rectius* della distinzione tra compiti di indirizzo e di controllo, spettanti agli organi elettivi, e compiti di gestione amministrativa, spettanti ai dirigenti e, dall’altra, dall’adozione di criteri, moduli, responsabilità e trasparenza nell’assetto delle strutture pubbliche.

Sulla base dei casi trattati dall’Ufficio negli ultimi anni, ho motivo di ritenere che in alcuni casi la Pubblica Amministrazione non abbia ancora definitivamente abbandonato la vecchia logica della contrapposizione con il cittadino e continui di fatto a tenerlo in soggezione, quale modo prepotente per indurlo ad una cieca e muta ubbidienza, costringendolo a subire autoritarismi, sopraffazioni e ingiustizie, salvo che il cittadino medesimo, disponendo dei mezzi necessari e delle possibilità finanziarie, non sappia contrapporre un’adeguata difesa dei suoi diritti ed interessi.

Le cause possono essere molteplici, ma sono tutte riconducibili all’impossibilità dell’apparato burocratico di poter contare su un costante aggiornamento professionale e all’insufficiente grado di modernizzazione raggiunto; apparato che resta quindi radicato sulla sorpassata cultura dell’astrattezza anziché della concretezza e dell’equità, sulla sorpassata cultura della *legalità formale* anziché della *legalità sostanziale*. Un apparato burocratico che tende ad assecondare o negare l’uno o l’altro interesse di parte attraverso l’interpretazione formalistica di qualche speciale norma di legge e/o regolamentare, in ossequio alla “legalità formale”, non è certamente in sintonia con i più avanzati canoni della “legalità sostanziale” che esigono di abbandonare l’interpretazione formalistica delle singole norme e di favorire l’interpretazione logico-sistematica delle norme coinvolte nella fattispecie, nonché di dare attuazione alle norme di carattere generale, quale unico modo per assicurare l’uguaglianza sostanziale.

Siffatti comportamenti, che denotano un insufficiente grado di modernizzazione, ottengono fini opposti a quelli voluti dal vigente assetto normativo e contribuiscono ad aumentare la conflittualità con il cittadino.

Per un corretto uso della discrezionalità amministrativa e per una sana e trasparente gestione della *res publica*, occorre favorire in tutti i modi la partecipazione del cittadino, riducendo lo spazio per

l'abuso, l'arroganza, gli autoritarismi, le imperscrutabilità del potere: tali forme di gestione pongono il cittadino in posizione di opprimente inferiorità e soggezione.

Infine, occorre abbandonare il superato concetto di affidare alla magistratura il compito di assicurare la garanzia di uguaglianza sostanziale nei confronti dei cittadini e pensare invece di pervenire, come hanno fatto tutti gli altri Paesi dell'Unione Europea, a momenti di tutela extra-giudiziale attraverso l'opera persuasiva del Difensore civico, mirata a far sì che la Pubblica Amministrazione sia indotta a ripensare i propri comportamenti od a rimediare ai propri errori, in modo da *prevenire* il contenzioso giudiziario.

L'esigenza di preordinare un sistema di tutela non propriamente giurisdizionale, che agisca in via preventiva o nella fase endo-procedimentale, è stato del resto avvertito anche dalla stessa giurisprudenza amministrativa, quale unico modo per evitare un ulteriore appesantimento della macchina della giustizia.

3. LA LEGITTIMITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA E LA CULTURA DELLA LEGALITÀ

In questi primi mesi del mio mandato ho avuto modo di rilevare alcune carenze ed anomalie a carico di alcuni provvedimenti amministrativi visionati.

Le problematiche derivanti da aspetti di stretta legittimità riguardano in particolare il principio dell'*audiatur et altera pars*, i criteri di economicità, efficacia e pubblicità che governano l'azione amministrativa, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, l'accesso ai documenti amministrativi. Tali problematiche, riscontrate anche nel 2008 seppure in termini meno accentuati rispetto al passato, possono essere rappresentative di un *modus operandi* che denota una esiziale tendenza ad una scarsa attenzione per la "cultura della legalità".

La "cultura della legalità", che si sostanzia *in primis* nella puntuale applicazione della legge sul procedimento amministrativo, tocca ogni risvolto dell'attività amministrativa: è assolutamente necessario che venga garantita a tutti i livelli dell'apparato burocratico ed in tutte le fasi del procedimento amministrativo, atteso che il fine

ultimo e preminente è quello di garantire e tutelare il cittadino in tutte le singole funzioni amministrative.

Invero, alla prova dei fatti, mi pare in ogni caso di poter affermare che le reiterate elusioni dei principi regolatori e delle norme fondamentali della legge sul procedimento amministrativo (principio dell'*audiatur et altera pars*, principio della necessaria pre-determinazione dei criteri di scelta, principio del giusto procedimento, principio di correttezza e buona fede) non siano disgiunte da una scarsa attenzione per due valori fondamentali della Carta Costituzionale, quelli sanciti dall'art. 3 e dall'art. 97, comma 1, valori su cui si fonda il principio di uguaglianza sostanziale.

A fronte di disuguaglianze sociali o di inefficienze della Pubblica Amministrazione, il Difensore civico assume una specifica rilevanza in quanto la sua opera contribuisce a ridurre le differenze fra il "cittadino forte", che non ha certo bisogno di aiuto esterno potendo risolvere i suoi problemi rivolgendosi direttamente ai "*potenti del palazzo*", e il "cittadino debole", che in assenza di protezione e di aiuto esterno è invece destinato a subire continue frustrazioni, umiliazioni, sconfitte da un'Amministrazione che, per ironia, si dice "pubblica".

In siffatte circostanze, spetta al Difensore civico il compito di tutelare principalmente questa seconda categoria di cittadini, che si trova in posizione di svantaggio e di debolezza, intervenendo presso la Pubblica Amministrazione per richiamarla al rispetto dell'imparzialità e della legalità in genere, nella prospettiva di contribuire attraverso la sua opera all'effettiva realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale.

Quindi, il conseguimento dell'ambizioso obiettivo da parte del Difensore civico di ridurre le differenze fra il "cittadino forte" e il "cittadino debole" presuppone che ogni Pubblica Amministrazione:

- a) disponga dei necessari strumenti normativi ed amministrativi di carattere generale per il corretto uso della discrezionalità amministrativa e della discrezionalità tecnica;
- b) operi nell'ottica e nel rigoroso rispetto dei criteri informativi della legge sul procedimento amministrativo.

4. GLI ATTI NORMATIVI ED AMMINISTRATIVI DI CARATTERE GENERALE

Il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa e della discrezionalità tecnica non può assolutamente prescindere dalla necessità di dotarsi: dei necessari strumenti normativi (regolamenti di organizzazione e regolamenti c.d. indipendenti) e dei necessari provvedimenti amministrativi, conosciuti come “provvedimenti a contenuto generale”.

In assenza di tali strumenti - normativi ed amministrativi - di carattere generale, destinati a costituire la c.d. produzione normativa terziaria, l'esercizio di qualsivoglia discrezionalità amministrativa o tecnica viola gli stessi fondamentali principi informatori della legge sul procedimento amministrativo, in quanto, potendo l'Ente avvalersi di ampi poteri decisionali nella valutazione delle situazioni che di volta in volta si presentano, finisce per apprezzare soggettivamente le situazioni medesime, in modo tale da sconfinare di fatto nel libero arbitrio, tanto condannabile quanto illegittimo.

La legge n. 241/90 presuppone che la Pubblica Amministrazione, per l'esercizio della discrezionalità (amministrativa o tecnica), disponga di una propria produzione normativa terziaria, ossia di appositi atti normativi ed amministrativi di carattere generale, adottati nel rigoroso rispetto delle fonti primarie e secondarie, poiché diversamente l'azione amministrativa non può che andare a detrimento della legalità, dell'imparzialità e delle garanzie dei cittadini.

La produzione normativa terziaria, rappresentata dai regolamenti amministrativi (di organizzazione, indipendenti), pur indispensabile, molte volte si rivela una misura insufficiente per garantire la piena legalità: credo opportuno coprire gli spazi residuali di discrezionalità amministrativa o tecnica con provvedimenti a contenuto generale, provvedimenti che assumono carattere di astrattezza e generalità e che, a seconda dei casi, sono diretti ad individuare misure organizzative, fissare regole generali di condotta, introdurre criteri e modalità operative, disciplinare comportamenti o facoltà, imporre obblighi o divieti.

Quest'ultima tipologia di provvedimenti a contenuto generale è concepita in modo da far sì che l'intera attività amministrativa corrisponda ai due fondamentali obiettivi dell'intera riforma sul

procedimento amministrativo, quello della trasparenza e quello dell'efficienza.

L'esigenza di dotarsi di tali strumenti giuridici assume particolare rilievo quando la Pubblica Amministrazione si appresta a concedere sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari o vantaggi economici di qualunque genere a persone od enti pubblici e privati.

Alla regola in questione può sfuggire unicamente l'attività obbligatoria e/o necessitata della Pubblica Amministrazione, che investe unicamente l'*an*, cioè la facoltà di scelta circa l'emanazione o meno di un dato provvedimento, il *quando*, cioè la scelta del momento per l'emanazione del provvedimento, oppure il *quomodo*, cioè la scelta del procedimento e delle modalità che ineriscono agli elementi accidentali e alla forma del provvedimento.

5. I CRITERI INFORMATIVI DELLA LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

La legge sul procedimento amministrativo, pur limitandosi ad enunciare i soli principi di fondo, rappresenta tuttavia una vera e propria rivoluzione dell'azione amministrativa, in quanto, oltre a trasformare la stessa filosofia dei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione, è concepita e strutturata in modo tale da conformare l'intera attività amministrativa al conseguimento dei due fondamentali obiettivi della trasparenza e dell'efficienza.

In relazione al principio di trasparenza, ove la Pubblica Amministrazione sia chiamata ad esercitare attività discrezionale, deve consentire ai cittadini l'esercizio di un controllo democratico sullo svolgimento dell'azione amministrativa, preordinato alla salvaguardia dei fini di correttezza e di imparzialità.

Si riconnettono alla trasparenza numerosi principi generali, criteri informativi, istituti giuridici, strumenti procedurali, obblighi e/o adempimenti infra-procedimentali, tra cui in particolare figurano: il criterio di pubblicità, l'obbligo di conclusione del procedimento con un provvedimento espresso, l'obbligo di motivazione del provvedimento, l'identificazione del responsabile del procedimento, il diritto di partecipazione del cittadino interessato all'*iter* procedimentale, gli accordi procedimentali e sostitutivi con gli interessati al procedimento amministrativo, l'obbligo di predetermina-

zione di criteri generali per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi o vantaggi economici, il diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi, la maturazione del silenzio amministrativo che dà luogo alla possibilità di esperire i ricorsi previsti dalla legge.

In relazione al principio dell'efficienza, la Pubblica Amministrazione è impegnata ad agire in modo da rispondere costantemente e sollecitamente ai propri fini e compiti istituzionali.

Si riconnettono all'efficienza il criterio dell'economicità e quello dell'efficacia, il criterio di massima semplicità, il divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, la predefinitività del tempo massimo a disposizione per la conclusione del procedimento, l'indizione di conferenze di servizi, gli accordi tra Amministrazioni Pubbliche, l'istituto del silenzio-assenso.

I principi contemplati nella legge n. 241 del 1990 sono diretti a conformare l'attività amministrativa ai due fondamentali obiettivi in questione, individuandoli come motivi informatori dell'intera riforma legislativa, nel precipuo intento di contrastarne la cronica lentezza, di debellare i tradizionali privilegi riconosciuti ai pubblici poteri, di trasformare il ruolo dei cittadini da spettatori a protagonisti del procedimento amministrativo, di accordare maggiore tutela alle posizioni soggettive ed alle libertà con l'introduzione del criterio dell'equo temperamento tra interessi pubblici e privati.

In ultima analisi, il nuovo modello di Amministrazione impone di abbandonare le vecchie concezioni di Amministrazione prevaricatrice, di Amministrazione che agisce *ex auctoritate*, obbligando il cittadino a costituirsi idonee forme di difesa per preservarsi dai continui attacchi dei pubblici poteri (ben sapendo poi che, secondo il noto apologo di Fedro, *contra potentes nemo est munitus satis* - contro i potenti nessuno riesce a difendersi abbastanza), ed esige per contro la partecipazione del cittadino e la massima trasparenza dell'azione amministrativa. Nel contempo, il nuovo modello di Amministrazione si propone di ribaltare gli atavici timori dei cittadini, che in passato portavano ad evitare qualsiasi confronto con i detentori del potere, consci che il rapporto con questi ultimi si basa su una disparità di forze.

CAPITOLO IV

L'OMBUDSMAN TRA CULTURA CIVICA E CULTURA DELLA LEGALITÀ

1. CULTURA CIVICA E CULTURA DELLA LEGALITÀ

L'ormai imprescindibile prospettiva europea induce ad un continuo confronto con le democrazie europee più avanzate ed impone anche agli enti locali sempre più rapidi adeguamenti nei rapporti con i cittadini e la società civile.

La sfida è quella della qualità della risposta, qualità che richiede la maturazione di una nuova cultura in seno alla Pubblica Amministrazione, chiamata a realizzare modelli di organizzazione efficienti e trasparenti, in sintonia con il processo evolutivo europeo. Solo una risposta qualitativamente adeguata è capace di affrontare ad ogni livello il giudizio dei cittadini.

Per vincere tale sfida occorre innanzitutto chiudere con quella cultura del sistema istituzionale amministrativo che ha fin qui privilegiato la "legalità formale" - l'ostinata interpretazione formalistica di regole, norme, procedure, ha creato spesso immobilismo senza risolvere i problemi, anzi magari complicandoli - e sostituirla con la cultura della "legalità sostanziale" che privilegia la responsabilità, l'efficienza e i risultati concreti dell'azione amministrativa.

Se è ormai ineludibile l'obbligo del cambiamento e l'esigenza di sviluppare una rinnovata "*cultura della legalità*" tra gli operatori pubblici, è nondimeno ineludibile l'obbligo che le pubbliche Amministrazioni, destinate ad agire in sinergia tra di loro e ad avviare nuove sperimentazioni, si dotino di regole idonee per una migliore fornitura di servizi e, al contempo, si impegnino a sviluppare una nuova "*cultura civica*" tra i cittadini.

2. LA CULTURA CIVICA ED IL DIFENSORE CIVICO

Per "*cultura civica*" generalmente s'intende lo stadio avanzato di cognizioni tali da far ritenere raggiunta la piena coscienza del pro-

prio *status* di cittadini, mentre si può definire come “*coscienza civica*” l’acquisizione di una tale sensibilità verso gli interessi generali della collettività, in grado di indurre i singoli ad attivarsi presso le competenti Istituzioni affinché non vengano ignorati o trascurati.

Dai segnali che mi pare di poter cogliere devo constatare come troppo poco sia stato fatto dalle pubbliche istituzioni per elevare gli attuali livelli della “*cultura civica*”, qui intesa propriamente come partecipazione dei cittadini all’ordinamento sociale e a tutto ciò che nella vita di una società è suscettibile di miglioramento, e per contro rilevo un costante aumento della “*coscienza civica*” verso le forme di espressione ed estrinsecazione delle Pubbliche Istituzioni.

Ritengo che l’istituto del Difensore civico costituisca un modo – importante – di concepire i rapporti fra cittadini e P.A. e che, in questo senso, anche la stessa conoscenza dell’istituto e delle funzioni ad esso demandate possa considerarsi un valido contributo al miglioramento della “*cultura civica*”.

Il Difensore civico, creato per rendere più diretto, aperto e “amichevole” il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini, nel suo ruolo di assistenza e di tutela “anticipata” degli interessi e dei diritti sostanziali dei cittadini, svolge un insieme di funzioni determinanti: interviene in caso di disfunzioni o abusi delle Pubbliche Amministrazioni; interviene per facilitare l’interazione tra Pubblica Amministrazione e cittadino, sviluppando capacità dialogiche e di mediazione; può chiedere alle Pubbliche Amministrazioni qualsiasi atto o documento anche se segreto, salve le eccezioni di legge; può chiedere notizie alle Pubbliche Amministrazioni su una pratica e, se del caso, procedere ad un esame congiunto della questione con il responsabile del procedimento e con il richiedente; può promuovere conferenze di servizi, ovvero la costituzione di tavoli di confronto e di accordo; può promuovere la risoluzione conciliativa, ossia la mediazione, delle controversie insorte tra cittadini e Pubblica Amministrazione; può svolgere attività di impulso o di proposta nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni; può svolgere compiti di sollecitazione nei confronti dei responsabili dei procedimenti amministrativi; può chiedere l’attivazione di procedimenti disciplinari a carico di funzionari inadempienti e, se riscontra re-

sponsabilità penali o contabili, deve denunciare il fatto alla Procura della Repubblica o alla Corte dei Conti.

Vanno tuttavia riconosciuti i limiti operativi del Difensore civico: non può annullare gli atti ed i provvedimenti emessi dalle Pubbliche Amministrazioni; non può ordinare perizie tecniche od altre forme di controllo *in loco*; non può proporre interventi in materia di difesa, giustizia e sicurezza pubblica; non può sostituirsi al giudice ordinario o amministrativo; non può irrogare sanzioni di qualsivoglia natura; non può intervenire nelle questioni tra privati o nei rapporti di diritto privato; non può rappresentare il cittadino in giudizio.

Il Difensore civico è tenuto al segreto d'ufficio, svolge la propria attività in piena libertà ed indipendenza nei confronti della Pubblica Amministrazione e quindi non può essere sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale, né può essere sindacato nell'assolvimento delle sue funzioni.

Nella tutela extragiudiziale degli interessi e dei diritti soggettivi, il Difensore civico diventa un tramite per compensare la situazione di svantaggio del cittadino nei confronti dell'Amministrazione, al fine di stabilire condizioni di equilibrio fra l'uno e l'altra e di ottenere, nelle singole situazioni concrete, l'adeguato rimedio o la soluzione del problema secondo criteri di giustizia sostanziale e di equità.

In questo momento delicatissimo che impone un sollecito avvicinamento alle più evolute *culture civiche* europee, ritengo che anche il Comune di Arezzo debba prodigarsi per assicurare maggior democraticità, promuovendo e assecondando gli istituti di partecipazione diretta, le forme di intervento dei cittadini nei procedimenti amministrativi, le forme di consultazione della comunità locale, le iniziative referendarie consultive o propositive in vista di importanti scelte politico-amministrative, quali presupposti per raggiungere un livello di civiltà che possa considerarsi al passo con i tempi.

Il livello di "*cultura civica*" raggiunto in Italia e nella nostra città, intesa nel senso di effettiva partecipazione dei cittadini all'ordinamento sociale, non è certo pari a quello raggiunto nei contesti del Centro e del Nord Europa, verso cui dobbiamo orientarci nel prossimo futuro: si impone pertanto prepotentemente

uno sforzo comune che consenta di colmare gli spazi che ci differenziano dalle “*culture civiche*” più sviluppate e che consenta una sempre più ampia presenza nelle Istituzioni locali.

Sotto questo profilo, un istituto come quello del Difensore civico, se correttamente interpretato, potrebbe rivelarsi estremamente importante per mettere in collegamento Amministrato e Amministrazione, per rinnovare il rapporto tra cittadini e istituzioni e per creare le premesse di un effettivo aggancio tra loro.

Nella prospettiva di accrescere il livello di “*cultura civica*” nel nostro territorio occorre sfruttare ogni potenzialità dell’istituto del Difensore civico, sia *de iure condito* che *de iure condendo*, considerandolo come punto di riferimento sia per l’Amministrazione che per l’Amministrato e reputandolo, nella sua naturale posizione di terzietà, come efficace alternativa all’ordine giudiziario, nel precipuo interesse di entrambi.

In sintesi, l’istituto del Difensore civico è finalizzato alla prevenzione del contenzioso e dei conflitti, a restituire ai cittadini fiducia nell’attività amministrativa, garantendo una forma di tutela “esclusiva” non rinvenibile negli ordinari rimedi giurisdizionali ed amministrativi.

L’ambizioso obiettivo che si può ottenere favorendo la partecipazione ed estendendo la “*cultura civica*”, in modo da consentire al cittadino di essere partecipe quotidianamente, *de die in diem*, alla gestione della *res publica* ed alla vita amministrativa in specie, massimamente quando ne è direttamente o indirettamente interessato, è quello di avere un’organizzazione amministrativa più democratica, efficiente, efficace e trasparente.

Credo che solo in questo modo, con riferimento alla difesa civica, saremo in grado di confrontarci con le democrazie europee più avanzate, più evolute, più civili della nostra.

3. LA CULTURA DELLA LEGALITÀ ED IL DIFENSORE CIVICO

La “*cultura della legalità*” indica il raggiungimento di una sensibilità giuridica nel soddisfacimento di interessi pubblici che, senza ledere i diritti dei cittadini, salvaguardi il bene dell’Amministrazione e nel contempo sia conforme alla legge e a quanto da essa prescritto. Appare opportuno elevare gli attuali livelli di “*cultura della legali-*

tà”, qui intesa propriamente come sensibilizzazione del pubblico dipendente ad operare nel rispetto dei limiti prescritti o consentiti dall’ordinamento giuridico, nell’ottica di una uguaglianza sostanziale.

In occasione di un importante convegno promosso dal Ministero dell’Interno nell’ormai lontano 1991, dal titolo “*Cultura della legalità*”, è stato rilevato come la carenza della cultura della legalità sia causa di possibile pregiudizio agli interessi della Pubblica Amministrazione e sia di danno ai cittadini.

È interesse di tutti i Paesi membri dell’Unione Europea avere un sistema burocratico più efficiente, con carichi legislativi ridotti per i cittadini e le imprese, in quanto i costi della burocrazia incidono negativamente sulla competitività dei singoli Stati.

Per avere un sistema burocratico efficiente sarebbe opportuno cambiare quelle culture all’interno della Pubblica Amministrazione che hanno sinora ritardato la modernizzazione; sarebbe necessario sostituire la cultura del segreto con quella della trasparenza, la cultura del silenzio con quella della comunicazione, la cultura dell’astrattezza con quella della concretezza e dell’equità, la cultura della legalità formale con quella della legalità sostanziale.

Nell’ottica di un sistema burocratico più efficiente e trasparente, il Difensore civico potrebbe essere estremamente importante, offrendosi come garanzia non formale e ponendosi come organo di persuasione e di mediazione, in quanto con il suo spiccato carattere democratico e *super partes* può contribuire a migliorare la *qualità* della Pubblica Amministrazione, dando nel contempo un apporto effettivo per la crescita della fiducia nelle Istituzioni.

Il ruolo del Difensore civico, qui inteso nella sua globalità, si differenzia da quello del giudice, benché assuma di questo sicuramente la terzietà e l’indipendenza; si differenzia da quello dell’avvocato, benché assuma di questo la tutela dell’interesse di parte; e si differenzia anche dalle *authorities*, benché assuma di queste la peculiarità della neutralità e di garante della legalità, atteso che le funzioni caratterizzanti la sua figura, nella prospettiva della tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini, sono rappresentate dalla persuasione, dalla mediazione e dalla gestione del conflitto.

Lo spazio d'azione del Difensore civico si compendia, di norma, nel richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sul problema, nel sensibilizzarla sui diritti dei cittadini, nell'evidenziare e denunciare ogni forma di illegalità sostanziale riscontrata.

Molti hanno auspicato che si possa giungere ad una più moderna definizione di questa figura con l'attribuzione di nuova *vis expansiva*, delineandolo come *strumento di tutela preventiva e stragiudiziale dei diritti e delle legittime aspettative dei cittadini*, oltre che come *garante dell'imparzialità e del buon andamento*, nell'ottica di un'uguaglianza sostanziale.

Insomma, il Difensore civico che abbia piena consapevolezza del proprio ruolo, pur essendo per definizione l'interprete e il portavoce dei diritti dei cittadini e pur perseguendo fini di tutela dei medesimi, nella sua posizione di assoluta terzietà e nella sua accentuata informalità del modo di essere e di agire, può costituire *il miglior alleato della Pubblica Amministrazione*, contribuendo con la sua funzione di persuasione, mediazione e gestione del conflitto al miglioramento dell'azione amministrativa, da un lato, ed a contenere il preoccupante fenomeno di eccessiva giurisdizionalizzazione, dall'altro.

Nei fatti accade invece che, a fronte di disfunzioni, di aberrazioni giuridiche, di assetti illegittimi, di leggerezze amministrative (anche se prive di maliziosa intenzionalità) o di riscontrate carenze della *"cultura della legalità"* nei confronti dell'apparato burocratico, quest'ultimo, ben lungi dal riconoscere al Difensore civico una posizione di assoluta terzietà, assume spesso un rigido atteggiamento di difesa del proprio operato, una sorta di arroccamento, quando non dimostra addirittura comportamenti di indifferenza, frapponendo ostacoli o restrizioni nell'esercizio dell'attività, e comunque non sempre fa quanto possibile per agevolare la sua funzione istituzionale.

Dal tenore approssimativo di qualche risposta accordatami da alcuni Uffici, ho potuto appurare come in molti casi l'apparato burocratico non abbia piena consapevolezza del ruolo del Difensore civico, da taluni erroneamente ritenuto una scomoda forma di controllo o comunque un intralcio all'esercizio del potere.

In occasione di tali concreti riscontri, non vorrei che si preferisse pensare al Difensore civico come ad una mera figura “decorativa” o “di facciata”, piuttosto che ad un “garante” della legalità, con particolare riguardo ai parametri normativi che informano l'attività dell'Ente; invece di considerarlo come un punto di riferimento nelle situazioni di non funzionamento del sistema amministrativo o di incomprensione tra Amministrazione e cittadino.

Rifiuto in maniera ferma e decisa la figura di Difensore civico di mera “facciata” che, nel palesarsi a fianco del cittadino, si traduce in una convenienza politica che giova solo all'immagine dell'Amministrazione, mentre concordo sul ruolo di “garante” dell'imparzialità e del buon andamento della P.A. in presenza di fenomeni degenerativi di qualsivoglia natura.

In passato, in alcune situazioni - per fortuna non frequenti - di rimarcata conflittualità con il cittadino, in cui il ruolo del Difensore civico dovrebbe assumere maggiore incisività, leggendo qualche risposta rivolta al mio predecessore, ho avuto l'impressione che la sua opera di intermediazione sia stata vista di malanimo ed il suo coinvolgimento utile ai cittadini solo “per sfogarsi”. Altre volte, invece, ho avuto la netta sensazione che l'Amministrazione tenda a trasferire anche sul Difensore civico la propria ostilità e lo percepisca come fastidioso supervisore, anziché come una specie di rimedio preventivo e stragiudiziale, come figura *super partes*, per ridurre i conflitti e comporre le controversie. Ancora, in altri casi, ho notato che i dirigenti e i funzionari si sono attestati in difesa delle proprie posizioni, riluttanti al confronto e al riconoscimento delle legittime aspettative del cittadino, poco inclini a modificare in qualche misura i propri orientamenti e preoccupati solo di sottrarsi ad eventuali responsabilità o di allontanare incombenze non strettamente necessarie. Forse nella presunzione che, contrapponendo resistenza passiva, difficilmente il cittadino fosse disposto ad affrontare i tempi lunghi e dispendiosi di un procedimento giurisdizionale. E ciò nonostante i ripetuti interventi e le numerose sollecitazioni del Difensore civico, interessato solo a trovare un qualche rimedio a questioni di giustizia sostanziale.

Oggi, invece, il clima sembra mutato: nella gran parte dei casi gli uffici si dimostrano anche inclini a risolvere i conflitti in modo

conciliativo attraverso l'intermediazione del Difensore civico, apprezzato per la propria posizione di alterità, pur non mancando tuttavia casi di fiacca collaborazione, da cui sembra trasparire ancora un rifiuto dell'istituto.

Ritengo che tra le preminenti funzioni del Difensore civico figurino anche quella di favorire una diffusa presa di coscienza della "cultura della legalità", al fine precipuo di privilegiare la "legalità sostanziale" rispetto alla "legalità formale", nella prospettiva ineluttabile di assicurare solo ed unicamente l'uguaglianza sostanziale.

L'azione amministrativa condotta nell'ottica della mera "legalità formale" consente di far prevalere il *favor legis* o il *favor iuris*, non allo scopo di riequilibrare posizioni di disuguaglianza tra situazioni soggettive o di bilanciare determinati interessi, come dovrebbe essere di regola, ma allo scopo di consentire una posizione di vantaggio o di svantaggio ad un determinato soggetto o ad una determinata categoria di soggetti.

Troppo spesso le Pubbliche Amministrazioni, abusando della vigenza di un numero incalcolabile di disposizioni normative, prescindono dagli indirizzi della riforma sul procedimento amministrativo e tendono ad assecondare o negare l'uno o l'altro interesse di parte attraverso l'interpretazione formalistica di qualche speciale norma di legge e/o regolamentare.

Non v'è chi non veda che spesso nell'agire pubblico prevale il pretesto della mera *legalità formale*, quale perverso meccanismo che va a detrimento della *legalità sostanziale*, che dovrebbe sempre e comunque essere privilegiata, laddove possibile, in quanto presuppone la prioritaria applicazione di disposizioni di carattere generale, estensibili *erga omnes* a tutti i cittadini.

Giova rammentare che, privilegiando la *legalità sostanziale* rispetto alla mera *legalità formale*, non si tende assolutamente a riconoscere le disposizioni di carattere speciale ma semplicemente a renderle "compatibili" con quelle di carattere generale, atteso che *semper specialia generalibus insunt*.

Se poi, attraverso l'interpretazione formalistica, si tende di fatto ad assecondare l'uno o l'altro interesse di parte, facendo così prevalere il *favor* sotto qualsivoglia forma, si viene praticamente a ripudiare la giustizia sostanziale, talché la mera *legalità formale* divie-

ne spesso la maschera dietro cui si nascondono situazioni di “non trasparenza” nella gestione del potere.

Atteso che la Pubblica Amministrazione ha il dovere di perseguire i propri fini istituzionali secondo i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità ed atteso che l'attuale normativa assegna all'apparato burocratico tutta l'attività amministrativa, al fine di conseguire i fondamentali obiettivi della trasparenza e dell'efficienza, occorre far sì che quest'ultimo abbia piena cognizione della reale portata e valenza del concetto di *legalità sostanziale*.

Devo constatare come in realtà poco o nulla venga fatto dagli apparati pubblici, con forme di sensibilizzazione, iniziative formative od altro, per promuovere e diffondere la *cultura della legalità* tra i funzionari delle Pubbliche Amministrazioni, qui intesa come *cultura della legalità sostanziale*, al punto che la concretizzazione della medesima è praticamente rimessa alla coscienza individuale.

Le carenze riscontrate in alcuni casi trattati manifestano l'esigenza insopprimibile di procedere prontamente in questa direzione.

4. IL PROBLEMA DELL'AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE DEI PUBBLICI DIPENDENTI

Al rapido evolversi della situazione normativa nel campo della Pubblica Amministrazione spesso non corrisponde il rapido mutamento di cultura da parte dell'apparato burocratico, in modo da consentire un immediato adeguamento ai nuovi assetti e ai nuovi sistemi organizzativi.

Per affrontare i continui mutamenti in ogni campo della Pubblica Amministrazione, per aggredire le continue riforme legislative, per sfidare le oggettive complessità del moderno operare e per superare le inevitabili resistenze burocratiche in caso di innovazioni legislative, sarebbe provvidenziale garantire all'apparato burocratico di ogni Ente pubblico la possibilità di un permanente aggiornamento professionale, condizione indispensabile affinché gli operatori tecnici ed amministrativi possano far fronte ai nuovi impegni, assumere con piena consapevolezza nuovi compiti, assolvere responsabilmente le nuove funzioni istituzionali, nell'interesse dell'intera collettività amministrata.

Nella mia esperienza ho potuto rilevare come in alcuni casi le inefficienze e le inerzie della Pubblica Amministrazione siano imputabili all'inadeguata preparazione professionale o alla scarsa specializzazione di alcuni funzionari, i quali, a fronte di difficoltà operative, quasi sempre insussistenti o comunque superabili, optano per un comportamento negativo o di immobilismo, evitando di assumersi rischi di cui non sanno valutarne *a priori* la natura e la portata.

Attraverso speciali corsi di aggiornamento, tenuti con periodicità, o in alternativa attraverso dispense periodiche sulle innovazioni intervenute, i pubblici dipendenti possono acquisire piena conoscenza delle nuove tecnologie in materia di organizzazione del lavoro, elevando le capacità professionali e conseguendo un alto grado di autonomia operativa in relazione alle funzioni da svolgere.

Del resto, è ormai pacifico che *“la formazione e la specializzazione creano occupati”*. Gli altri Paesi europei, da tempo, puntano su formazione e qualificazione dei lavoratori, riconoscendo che *il futuro si gioca sulla specializzazione*. E tutto ciò vale *a fortiori* per le Amministrazioni locali, che devono poter disporre di funzionari specializzati in ogni settore, capaci di gestire con competenza gli uffici pubblici.

Emerge un diffuso fabbisogno di riqualificazione del personale della Pubblica Amministrazione locale nell'ottica del miglioramento della qualità complessiva dei servizi erogati e del contributo che esso può offrire alla modernizzazione e allo sviluppo del tessuto socio-economico territoriale.

I fabbisogni prioritari si riferiscono: - alle competenze generate dall'adozione dei nuovi modelli organizzativi; - all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; - allo sviluppo e gestione di sistemi informativi e banche dati; - al telelavoro; - alla qualità del servizio; - alle tecniche della comunicazione interna/esterna; - alle tecniche di lettura ed interpretazione dei bisogni; - alle tecniche di monitoraggio e di valutazione delle azioni attuate; - alle tematiche dello sviluppo territoriale su base locale; - alle tematiche della salvaguardia ambientale; - alle pari opportunità; - alla progettazione e realizzazione di interventi mirati di preven-

zione del disagio educativo; - alla mediazione sociale e interculturale; - allo sviluppo di strategie di rete a livello territoriale.

È ovvio poi che per ottenere i migliori risultati nel mondo del lavoro non basta mirare alla “formazione, riqualificazione e specializzazione” del personale dipendente, ma occorre anche affidare le responsabilità direttive ai più meritevoli, ossia a coloro che mostrano di possedere in maggior misura intelligenza e capacità naturali. Oggi, più che mai, se si vuole essere competitivi e al passo con i tempi, occorre aderire alla concezione meritocratica, nel senso che occorre premiare chi abbia posizioni di responsabilità e chi si distingua per impegno e capacità nei confronti di altri.

5. LA SCARSA CONOSCENZA DELLO STATUTO COMUNALE

Da alcuni interventi svolti ho potuto riscontrare la non perfetta conoscenza da parte di qualcuno dello Statuto comunale quale complesso di norme che regolano il funzionamento del Comune e l'organizzazione amministrativa interna.

Lo Statuto è la più elevata forma dell'autonomia comunale, oltre che la più forte espressione di esaltazione autonomista, risultando preordinato a consentire l'esplicazione del modo di essere e divenire dell'ente locale, a cui devono necessariamente uniformarsi tutti i Regolamenti comunali.

Infatti, lo Statuto prevede le norme fondamentali per il funzionamento e l'organizzazione dell'ente ed il potere regolamentare è espressamente subordinato al rispetto della legge e dello Statuto.

Ne consegue la necessità che il Comune, una volta fissate le proprie regole con l'adozione dello Statuto, provveda all'emanazione di tutti i Regolamenti necessari alla sua attività.

Per favorire la conoscenza nei cittadini dello Statuto comunale, l'Amministrazione potrebbe intraprendere iniziative volte a garantire un'informazione permanente ai cittadini sugli atti più importanti adottati dall'Amministrazione comunale (in particolare: lo Statuto, i Regolamenti, i provvedimenti a contenuto generale, il bilancio, il Piano Strutturale e il Regolamento Urbanistico); svolgere attività concrete per rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'Amministrazione comunale, al fine di assicurare il buon andamento, la democraticità, l'imparzialità e la trasparenza

dell'azione amministrativa (apprezzabile in tal senso appare l'iter di partecipazione e di confronto intrapreso per l'approvazione del nuovo Regolamento Urbanistico); sviluppare attività concrete per favorire la consultazione della comunità locale, anche per rilevare sistematicamente i bisogni dei cittadini e il loro grado di soddisfazione per i servizi erogati; ampliare le attività concrete volte a favorire le libere associazioni e le organizzazioni del volontariato locale; favorire l'intervento dei cittadini nei procedimenti amministrativi; potenziare il contraddittorio (orale o scritto) sugli atti di parte nel procedimento amministrativo (richieste, istanze, lagnanze, petizioni, memorie, proposte); ampliare l'informazione nei confronti dei cittadini della possibilità di chiedere l'assistenza *ad adiuvandum* del Difensore civico in ogni procedimento amministrativo che li riguarda come anche in caso di loro richieste, istanze, lagnanze, petizioni, memorie, proposte; favorire iniziative referendarie consultive o propositive, attraverso l'invio di questionari ai cittadini, in vista di importanti scelte politico-amministrative.

In particolare in alcune materie (in materia urbanistica ed edilizia e nelle occupazioni d'urgenza), appare necessario contemperare celerità e trasparenza; in caso contrario, il pericolo reale a cui si va incontro è quello di contribuire a far divenire sempre più flebile la "cultura della legalità", con conseguente inevitabile soccombenza del cittadino che non è posto nella condizione di difendersi adeguatamente e tempestivamente.

Mi riferisco in particolare al Regolamento Urbanistico quale sistema normativo capace di modificare la geografia dei luoghi e quale fonte di considerevoli vantaggi per taluni e, all'opposto, di enorme danno e pregiudizio per altri. È lo strumento di autonomia per eccellenza che, se non attivato secondo i canoni della trasparenza e della partecipazione dei cittadini, finisce per diventare appannaggio di pochi eletti e mezzo mefistofelico di gestione del potere, in spregio della democraticità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

CAPITOLO V

L'OMBUDSMAN È UTILE SOLTANTO NELLA MISURA IN CUI SI FA CONOSCERE

1. L'IMPEGNO PER LA DIFFUSIONE DELLA CONOSCENZA DEL DIFENSORE CIVICO

Se il compito del Difensore civico è quello di aiutare i cittadini nei procedimenti, nelle situazioni difficili, laddove non hanno ottenuto la risposta che cercavano, i cittadini prima di tutto devono sapere che esiste, che ci si può rivolgere a lui in modo non burocratico, che c'è un servizio apprestato per loro che forse può essere di aiuto.

Questa conoscenza ancora in moltissimi cittadini non c'è.

Troppe persone mi chiedono incuriosite cosa sia e cosa faccia il Difensore civico. È un brutto segno.

Ho dunque speso molte energie nell'attività di informazione per far conoscere le sue funzioni, distribuendo depliant illustrativi e locandine e partecipando ad incontri pubblici promossi nel territorio. In particolare, i depliant sono stati distribuiti anche in luoghi diversi da sedi istituzionali, con l'obiettivo di raggiungere un'utenza eterogenea che non conosce, o conosce solo superficialmente, le funzioni del Difensore civico.

2. IL RAPPORTO CON I MASS MEDIA

Ho provato a svolgere questa attività di informazione anche attraverso i mass media, con servizi generici sulle funzioni del Difensore civico e sui modi di contattarlo.

Sempre per diffondere tra i cittadini la conoscenza di questo istituto, nei prossimi mesi tenterò di dare visibilità a temi di attualità e di cronaca cittadina, quali il problema della casa, l'inquinamento acustico e quello elettromagnetico, le rette scolastiche, la trasparenza della Pubblica Amministrazione; tutti ambiti in

cui è stato attivato un intervento diretto o sono state aperte istruttorie su richiesta dei cittadini.

Inoltre, è in via di definizione con un noto giornale cittadino il progetto di una rubrica settimanale, in cui il Difensore civico dovrebbe rispondere alle domande dei lettori sui temi di sua competenza. Anche questo potrebbe essere un modo per proseguire nell'attività di educazione alla difesa civica e per spiegare quando il Difensore civico comunale può intervenire, cosa può fare e come può farlo.

3. IL RAPPORTO CON LE SCUOLE

Al fine di ovviare all'insufficiente informazione dei cittadini sui compiti, le funzioni, le modalità di contatto e, più in generale, l'attività del Difensore Civico, ritengo opportuno avviare un ciclo di incontri e conferenze sul tema "*Diritti e doveri del cittadino e difesa civica*".

Questa attività, che almeno sulla carta ha avuto positivi e lusinghieri riscontri, sarà articolata sia attraverso la partecipazione quale docente, a titolo ovviamente gratuito, presso gli istituti scolastici, sia con la presenza, quale relatore, ad incontri organizzati dal mondo accademico.

Intenso, inoltre, dovrà essere il raccordo con gli Istituti Scolastici: il Preside del Liceo Classico "Francesco Petrarca", Prof. Giampiero Giugnoli, ha salutato positivamente l'idea ed insieme stiamo predisponendo specifiche iniziative sul tema suddetto alle quali saranno invitati a partecipare studenti ed insegnanti. Nel corso di questi incontri, vorrei avanzare la proposta di istituire, nelle segreterie scolastiche, un punto di raccolta delle segnalazioni provenienti da studenti, genitori e personale, docente e non, per dare corso ad una costante e costruttiva interlocuzione.

Un'altra iniziativa, che dovrebbe veder coinvolto oltre all'Ufficio del Difensore civico anche l'Assessorato all'Istruzione, dovrebbe rivolgersi ai docenti e agli alunni delle scuole elementari e medie, allo scopo di sensibilizzare i ragazzi su temi di rilevanza sociale e di forte impatto civile, quali la legalità ed il rispetto delle regole.

Parlare con i giovani significa parlare con gli adulti di domani, riconoscendo il loro ruolo di cittadini di oggi, per responsabilizzarli e coinvolgerli in un percorso che individui nell'attualità uno stimolo imprescindibile per una riflessione concreta e attenta: è possibile far valere i propri diritti con gli strumenti della legalità, contrapponendo questi alla negativa e condizionante cultura del favore.

Essere cittadini consapevoli e responsabili significa partecipare in modo concreto alle decisioni sulla propria città, ma per fare questo bisogna conoscere, bisogna essere informati.

Proprio nel momento della formazione e dell'apprendimento diventa di fondamentale importanza favorire nei ragazzi la crescita di una cultura del sentire sociale, ambientale e comportamentale.

Quello che imparano sui banchi di scuola ha grande valore e li renderà persone migliori, ma altrettanto importante è la consapevolezza di essere cittadini e di appartenere quindi ad una comunità che ha bisogno anche del loro apporto per funzionare bene.

La scuola rappresenta il terreno più fertile per coltivare una nuova coscienza sociale e lo sviluppo del senso civico ed etico dei ragazzi.

4. LE INIZIATIVE IN FAVORE DELLE COMUNITÀ STRANIERE

Attesa la crescente presenza di extracomunitari nel tessuto produttivo della città, intendo poi promuovere incontri con i rappresentanti di comunità di stranieri radicate nel territorio, al fine di rendere il più efficace possibile la Difesa civica dei soggetti extracomunitari che vivono nella città e sono fruitori di servizi.

In tale contesto ho acquisito le più recenti circolari del Ministero dell'Interno in materia di diritti degli extracomunitari in attesa del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, la cui conoscenza e divulgazione sono di fondamentale importanza.

5. L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO SU INTERNET

Ad oggi non è stato realizzato ancora un autonomo sito internet per penuria di risorse economiche.

È possibile visualizzare l'attività del Difensore Civico partendo dal sito del Comune di Arezzo (www.comune.arezzo.it) e cliccando sul link "Difensore civico".

Sarebbe invece opportuno creare un website in cui venissero almeno riscontrate le attività svolte, le norme che regolano l'Istituzione, le relazioni ufficiali, la modulistica e tutte le informazioni relative alla difesa civica. Lo spazio dovrebbe essere periodicamente aggiornato.

È tuttavia mio intendimento procedere quanto prima alla realizzazione di un vero e proprio "sito" che consenta, nel rispetto dei principi di trasparenza e di tutela della privacy, anche l'inserimento delle pratiche attivate con possibilità per gli utenti di consultare le stesse, verificarne l'*iter* in tempi reali e, alla fine, in una logica brunettiana, esprimere il proprio grado di soddisfazione circa la risposta ricevuta.

L'esito positivo del progetto è subordinato all'assegnazione, da parte dell'Amministrazione, delle necessarie risorse economiche.

Tale sito, dedicato alla difesa civica e rivolto tanto ai cittadini quanto ai colleghi, dovrebbe inoltre raccogliere la normativa (statuti e regolamenti), come le relazioni di colleghi sparsi per l'Italia. L'obiettivo vorrebbe essere quello di far comprendere agli utenti-cittadini le sfere di competenza e la qualità dell'operato, così come quello di armonizzare le procedure operative poste in essere tra i vari difensori civici.

Inoltre, dovrebbe essere istituito il servizio del "Difensore Civico virtuale" che consenta, quasi in tempo reale, di avere una risposta circa problematiche di competenza del Difensore civico.

CAPITOLO VI

I RAPPORTI CON GLI ORGANI DEL COMUNE

1. I RAPPORTI CON GLI ORGANI DI GOVERNO

Il referente istituzionale del Difensore civico è tradizionalmente costituito dall'organo consiliare, organo elettivo a competenza generale ed espressione sia della maggioranza che della minoranza della comunità degli elettori.

A partire dalla riforma dell'ordinamento degli enti locali, tuttavia, l'elezione diretta del Sindaco e la riduzione di competenze del Consiglio Comunale hanno reso la posizione istituzionale del Difensore civico decisamente sbilanciata e sconnessa rispetto all'organo di governo e di amministrazione della città.

Nella sua ultima relazione l'Avv. Nuti stigmatizzava la circostanza in base alla quale, in contrasto con l'art. 24 del Regolamento ("Rapporti con il Sindaco"), il Difensore civico non riusciva ad avere rapporti diretti con il Sindaco. In altri termini, lamentava che le istanze trasmesse all'organo apicale del Comune non avevano quella immediatezza di accesso all'attenzione personale del Sindaco che la norma prevede. Infatti, le istanze inviate al Sindaco dal Difensore civico erano gestite dalla segreteria alla stregua di qualsiasi altra istanza o comunicazione presentata da terzi. La mediazione della segreteria spesso dirottava istanze indirizzate *in extrema ratio* al Sindaco, quale titolare di quella discrezionalità politica necessaria a risolvere un problema altrimenti non risolvibile in sede amministrativa, reindirizzandole all'area amministrativa da cui spesso provenivano. Tale approccio della segreteria in passato pare abbia creato frequenti lentezze e disservizi e ha indotto il mio predecessore a sospettare che l'assenza di qualsiasi controllo di merito sull'attività da questa svolta avesse tramutato la natura dell'ufficio, da necessario filtro ed interfaccia tra cittadinanza e Sindaco, a ufficio di censura delle istanze ritenute meno rilevanti o non gradite al Sindaco.

Si sono così perse numerose occasioni per risolvere casi che potevano avere una rapida soluzione con conseguente evidente danno per i cittadini, per la amministrazione ed anche per l'immagine del Sindaco, apparso in questi casi assente ed insensibile alle istanze della popolazione.

In verità, oggi la situazione appare sensibilmente mutata: anche se ancora non esiste un canale diretto di ascolto tra difesa civica e Sindaco, la competenza, la disponibilità e lo spirito di collaborazione, a me dimostrati, dallo staff del Sindaco hanno consentito di risolvere in tempi relativamente rapidi situazioni spesso di non facile risoluzione.

Con sommo dispiacere e con un certo imbarazzo, devo ora accennare al rapporto con il Sindaco che, dopo avermi accolto con squisita cortesia, inaspettatamente, ha dimostrato nei miei confronti un'aperta quanto inspiegabile ostilità.

Leggendo le pagine di un quotidiano locale, infatti, vengo a scoprire che il Sindaco, dando luogo a reazioni scomposte, ha dato libero sfogo a manifestazioni di fastidio e di pregiudizio verso la mia persona, reazioni alle quali ho ritenuto di non rispondere per evitare polemiche inutili: è stato sempre mio costume attenermi esclusivamente alla legge ed improntare tutta la mia attività al rispetto del principio di leale collaborazione fra organi dell'Amministrazione.

Mi preme tuttavia sottolineare che oggi i rapporti appaiono sensibilmente migliorati e sono certo di poter fare ampio affidamento sulla sua disponibilità e collaborazione.

L'interlocuzione con i singoli Assessori è diretta e senza filtri. La disponibilità è generalmente massima. Le istanze giungono puntualmente, anche se quelle che non sono risolvibili in mero ambito amministrativo o che hanno natura di problema diffuso, spesso non conducono a risultati apprezzabili.

In questi primi mesi ho anche partecipato alle sedute delle commissioni consiliari che hanno affrontato questioni o tematiche relative a pratiche aperte sul mio tavolo (Commissione assetto del territorio e ambiente; Commissione controllo e garanzia; Commissione sviluppo economico e attività produttive; Commissione patrimonio, provveditorato, servizi tecnologici; Commissione lavori

pubblici, traffico, trasporti, polizia municipale, qualità urbana, infrastrutture; Commissione scuola e politiche sociali; Commissione personale, organizzazione, decentramento; Commissione speciale povertà, nuove povertà e disagio sociale).

I rapporti – anche personali – tra il Difensore civico ed il Presidente del Consiglio Comunale sono invece a dir poco eccellenti. La disponibilità sempre dimostrata, l'attenzione ogni volta prestata e lo spirito di collaborazione espresso hanno rafforzato il collegamento istituzionale tra i due organi: il che ha prodotto – almeno in questa fase – indubbi vantaggi per amministratori ed amministrati.

Organo di riferimento privilegiato per il Difensore civico, il Presidente del Consiglio Comunale, in quanto organo unipersonale ed apicale, rappresenta il tramite naturale tra le istanze rivolte dai cittadini a mezzo della Difesa civica e le determinazioni assunte su di esse dall'Assise consiliare.

All'Avv. Giuseppe Caroti ed al suo staff va dunque un doveroso quanto sentito ringraziamento.

2. IL DIFENSORE CIVICO E IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: IL RAPPORTO CON LE CIRCOSCRIZIONI COMUNALI

Le Circoscrizioni collaborano efficacemente e tempestivamente con l'Ufficio di difesa civica nell'istruttoria di pratiche aventi ad oggetto soprattutto richieste di interventi di manutenzione o di regolazione del traffico.

La collaborazione tra Difesa civica e Circoscrizioni si riscontra con la presentazione di richieste di intervento reciproche a seconda che sia la circoscrizione che chiede al Difensore civico di occuparsi del controllo dell'iter di una pratica o che sia il Difensore civico che sollecita il controllo alla Circoscrizione ove ciò rientri anche nelle competenze istituzionali di quest'ultima.

Un momento importante di confronto è inoltre rappresentato dalle riunioni della Conferenza dei Presidenti di Circoscrizione, che si tiene con cadenza mensile e a cui partecipo sempre con grande interesse.

3. L'APERTURA DI PRESIDII DI DIFESA CIVICA NELLE CIRCOSCRIZIONI

Per dare concreta attuazione ad una "*médiation en proximité*" e per venire ancor più incontro alle esigenze dei cittadini, è mia intenzione nel corso del 2008 aprire dei presidi dell'Ufficio di Difesa civica presso le sedi delle Circoscrizioni comunali. In questo modo, dovrebbe essere maggiormente fisiologico per il Difensore civico raccogliere le istanze, le denunce e le osservazioni dei residenti, esaminandole ed adottando le soluzioni più adeguate. Sarà anche più facile per il Difensore civico svolgere la propria attività istruttoria, migliorando la propria conoscenza del territorio, delle consuetudini diffuse nell'ambiente e delle attività presenti nella zona. Sarà anche più agevole individuare e prevenire situazioni che richiedano un suo intervento d'ufficio.

L'iniziativa, nata in collaborazione con l'Assessorato al Decentramento e con le Circoscrizioni stesse, mira, da un lato, a radicare nel territorio la figura del Difensore civico, rendendolo ancor più visibile e vicino ai cittadini, dall'altro, a dimostrare come le Circoscrizioni comunali rappresentano ancor oggi un importante strumento istituzionale principale per promuovere la più ampia partecipazione democratica e per sensibilizzare i cittadini sulle problematiche dei quartieri. Appaiono ancora attuali le ragioni della nascita delle circoscrizioni, che possono essere individuate nella partecipazione democratica, in uno spostamento delle decisioni dal centro alla base, in una volontà di educare i cittadini al decentramento comunale.

In questa prospettiva, l'obiettivo dichiarato di questa iniziativa è dunque anche quello di dimostrare che in un momento in cui la legge finanziaria per il 2008 ne ha decretato la morte, le Circoscrizioni di Arezzo sono più vive e vitali che mai.

Il Difensore civico sarà presente con cadenza mensile presso le sedi delle Circoscrizioni per ricevere i cittadini, secondo un calendario prestabilito ed opportunamente pubblicizzato.

Si tratta di un grande sforzo di questo Ufficio, specie perché è un servizio offerto *a risorse invariate*, per attuare una forma di sussidiarietà quanto mai necessaria anche per diffondere tra i cittadini del nostro territorio la conoscenza dell'istituto e tra gli amministra-

tori locali la *cultura* della difesa civica, che rappresenta disponibilità al confronto, trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa e capacità di mettersi in discussione.

L'obiettivo dell'apertura dell'Ufficio del Difensore civico presso le sedi delle Circoscrizioni comunali è stato prospettato dal Difensore Civico sin dall'insediamento e portato avanti con forza fin dal primo momento.

Il decentramento dei servizi nel territorio è uno dei temi prioritari, dipendendo da esso il miglioramento del rapporto tra l'Amministrazione ed il cittadino.

La collocazione dell'Ufficio del Difensore civico all'interno del Palazzo comunale comporta una certa difficoltà per molti utenti costretti a "migrare" dalle zone di residenza, spesso periferiche, a sopportare perdite di ore di lavoro, accentuando l'entità del traffico nelle arterie centrali.

Dopo numerose interlocuzioni, riscontrato il fattivo impegno dell'Assessore al Decentramento e la predisposizione di locali, mezzi e personale all'uopo istruito, a partire dal mese di settembre 2008, sarà attivato uno "sportello" della difesa civica presso tutte le Circoscrizioni comunali.

4. I RAPPORTI CON L'APPARATO AMMINISTRATIVO

Eccellenti sono i rapporti – anche umani – con il Direttore Generale, Dott.ssa Marzia Giuliattini, che ha sempre dimostrato nei miei confronti grande disponibilità ed attenzione.

In uno dei nostri primi incontri ho richiesto di fare pervenire presso il mio Ufficio copia dei bandi di concorso e/o gli avvisi interni relativi all'indizione di prove selettive, al fine di verificare il corretto *iter* procedurale seguito e, eventualmente, suggerire soluzioni volte ad evitare scelte sostanzialmente ingiuste.

Con la sensibilità di chi quotidianamente opera a rimedio dei disagi patiti dagli interlocutori della amministrazioni pubbliche, ritengo che il grado di collaborazione che dirigenti e funzionari esprimono nei confronti delle richieste e delle sollecitazioni che ricevono dal Difensore civico rappresenta un buon indicatore della reattività degli uffici rispetto ai bisogni dell'utenza, di cui il Difensore civico è tramite qualificato. In questa prospettiva e con questo

spirito ho pertanto proposto al Direttore generale di inserire questo parametro nel sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali. I dirigenti del Comune dovrebbero essere valutati anche sulla base della tempestività con la quale riscontrano le richieste del Difensore civico. Potrebbe essere questo un segnale molto concreto del capovolgimento di prospettiva, a favore della centralità del cittadino, proprio in un momento in cui più acuta è la sua attesa nei confronti dell'Amministrazione. Un meccanismo che potrebbe essere esteso a tutti gli enti locali ove è presente la difesa civica.

Ho preso parte ad alcuni incontri del Comitato di Direzione, nell'ultimo dei quali è stato affrontato il problema della carenza di personale dell'Ufficio del Difensore civico e del suo effettivo depotenziamento.

Il Regolamento del Difensore civico individua nel Segretario generale il soggetto deputato a stimolare ed incoraggiare la collaborazione dei responsabili dell'organizzazione comunale nei confronti del Difensore civico.

In particolare, il Segretario dovrebbe garantire, nel quadro delle sue funzioni di tutela della legittimità dell'azione amministrativa, un libero ed efficace svolgimento delle funzioni di difesa civica. Tuttavia, l'avvicendamento all'inizio del 2008 del Segretario non ha ancora consentito di realizzare appieno questo rapporto: infatti, i contatti con il nuovo Segretario generale, Dott.ssa Sabina Pezzini, seppur buoni, sono stati per il momento rari ed episodici.

5. I RAPPORTI CON GLI UFFICI DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE IN GENERE

Come ho già avuto modo di accennare, fin da subito ho notato una generale disponibilità degli Uffici comunali verso l'istituto del Difensore civico, sia per la prontezza delle risposte fornite sia soprattutto per la qualità delle medesime, in genere coerenti e adeguatamente motivate.

Ritengo doveroso esprimere quindi il mio vivo compiacimento ed apprezzamento a tutti i protagonisti dell'Amministrazione comunale per la sensibilità dimostratami e per il fattivo apporto collaborativo costantemente accordatomi, senza il quale l'attività del Difensore civico potrebbe raggiungere solo scarsi risultati.

I pochi casi di scarsa sensibilità da parte degli Uffici comunali e di indugio nel prendere piena coscienza dell'esigenza di riforma dei procedimenti amministrativi, secondo i principi informatori della trasparenza e dell'efficienza, mi sembrano comunque tali da non offuscare il valore complessivo della collaborazione offerta. In particolare devo esternare uno speciale apprezzamento ai Dirigenti ed all'intero corpo burocratico dell'Amministrazione comunale che, a fronte di un elevato numero di interPELLI, si sono distinti nel fornirmi una qualificata collaborazione e, rispetto ai casi trattati, hanno concretamente dimostrato di operare secondo i due fondamentali principi informatori della legge sul procedimento amministrativo, quello della trasparenza e quello dell'efficienza.

Da ultimo non posso omettere di esprimere la mia gratitudine ai molti uffici pubblici contattati in via informale per prospettare le questioni più svariate e complesse, che mi hanno fornito tutta l'assistenza tecnica di cui un "tuttologo" come il Difensore civico necessita.

CAPITOLO VII

L'ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO

1. L'EMERGENZA PERSONALE

Innanzitutto, è necessario soffermarsi sulla situazione di difficoltà che sta affrontando da alcuni mesi l'Ufficio del Difensore civico in seguito al pensionamento della Sig.ra Ceccherini.

A partire dal 1° gennaio 2009, infatti, il personale assegnato all'Ufficio risulta costituito dal solo Dott. Leonardo Bloise.

Pur nella consapevolezza che esistono oggi notevoli problematiche in seno all'Amministrazione in tema di organizzazione e di personale, ritengo opportuno rammentare che, ai sensi dell'art. 28 del Regolamento del Difensore civico comunale, il personale assegnato all'Ufficio dovrebbe invece essere composto quanto meno da un funzionario, un collaboratore amministrativo e un commesso.

Ritengo che l'attenzione e l'equilibrio che l'Amministrazione comunale sta impiegando nell'ambito dell'attività di riorganizzazione interna spingano proprio a garantire a questo Ufficio – di frontiera – personale professionalmente preparato e in numero adeguato per garantire un servizio di qualità ai cittadini.

Tuttavia, è soprattutto in considerazione della crescita esponenziale dei contatti, aumentati notevolmente dal momento del mio insediamento (in media l'Ufficio riceve circa 5/6 istanze al giorno), delle molteplici attività istituzionali e promozionali in programma per il 2009 e della difficoltà di smaltire (*rectius*, gestire) le pratiche ereditate che mi vedo costretto a sollecitare in tempi rapidi una soluzione, anche temporanea, del problema: soluzione che almeno consenta di fronteggiare le emergenze quotidiane.

Nel momento in cui va in stampa la presente Relazione il problema ancora sussiste, nonostante abbia ricevuto dall'Assessore al Personale e dal Direttore Generale la promessa di un'imminente soluzione.

2. LA PROPOSTA DI UNO STAGE PRESSO L'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

A fine di potenziare la funzionalità e l'operatività dell'Ufficio per smaltire l'arretrato e tentare di chiudere in tempi ragionevoli le pratiche pendenti, è mio intendimento attivare uno stage presso l'Ufficio del Difensore civico.

Lo *stage*, di almeno 6 mesi, sarà rivolto a studenti universitari o laureati in materie giuridiche: sarà appropriato soprattutto per coloro che intendono arricchire il proprio bagaglio culturale con conoscenze giuridiche e sociologiche, spendibili sia a livello di *curriculum* che di esperienza utilizzabile anche in altre attività lavorative. Darà, inoltre, la possibilità di sperimentare la propria attitudine a svolgere in futuro la professione forense.

Nel corso dello *stage* verrà data l'opportunità di collaborare direttamente con il Difensore civico nello svolgimento delle attività dell'Ufficio e di esaminare la complessità delle diverse casistiche.

L'Ufficio ha un forte impatto con il pubblico, pertanto è adatto a chi ritiene di avere doti di comunicatore. L'utenza, sia italiana che straniera, espone casistica spesso emotivamente impegnativa.

Criteri di preferenza saranno rappresentati da conoscenze informatiche approfondite; conoscenza di una o più lingue; precedenti esperienze di lavoro con contatto con il pubblico.

L'orario di svolgimento dello stage sarà concordato di settimana in settimana e sarà disposto, compatibilmente con l'orario di lavoro e le esigenze dell'Ufficio, tenendo conto della disponibilità dello stagista.

In caso di lodevole profitto, sarò disponibile al rilascio al termine dello stage di una nota di merito.

3. IL PROBLEMA DELLA SCARSITÀ DI RISORSE

Si rivela sempre difficile, come il numero delle pratiche a cui non è seguito un intervento scritto dimostra, informare i richiedenti gentilmente, ma in modo fermo e deciso, sulle competenze dell'Istituto, i suoi limiti ed il distinguo, rispetto alla funzione giurisdizionale, affidata, in prima battuta, alla prudente valutazione dell'avvocato libero professionista.

Per il rilevante numero dei casi trattati ritengo che, a risorse costanti di personale e finanziarie, questa produzione sia il massimo che le potenzialità dell'Ufficio possono assorbire.

Nel 2009, immaginando uno sviluppo significativo dell'Istituzione, che l'aumento esponenziale dei casi trattati lascia già presagire, allorché si tratterà di formulare le richieste dell'Ufficio per stabilire una pianta organica, chiederò risorse più consistenti. Fino ad oggi, nei periodi di ferie e in occasione di altre legittime assenze del personale, l'organico non prevedeva forze sufficienti a garantire ai cittadini di poter usufruire di un servizio veramente efficiente.

La scarsità di risorse di cui dispone l'Ufficio non ha inoltre ancora consentito di organizzare qualche evento di richiamo: confido tuttavia di riuscire ad organizzare ad Arezzo entro la fine del 2009 un convegno di studi sulla difesa civica.

In conclusione, la mancanza di personale, la scarsità di risorse economiche a disposizione dell'Ufficio e la sua collocazione marginale all'interno dell'Amministrazione comunale non gli consentono di affermare in pieno la propria funzione di garante. E l'attuale collocazione non sembra casuale.

La scelta politica originaria di istituire l'Ufficio è stata *coraggiosa*: il depotenziarlo e il mantenerlo in condizioni di semi-operatività è un'involuzione che non è giustificata da alcun danno subito dalla Amministrazione comunale a causa della attività dell'Ufficio.

Nell'interrogarmi su quale sarà il futuro della difesa civica nel nostro Comune, auspico comunque che l'Amministrazione abbia il coraggio di consentire finalmente al proprio garante di funzionare in modo adeguato.

4. L'ELEZIONE DEL VICE DIFENSORE CIVICO

Ritengo doveroso rammentare per sommi capi la vicenda dell'elezione del vice Difensore civico, a cui può essere connessa una peculiare gravidanza sotto il profilo giuridico-istituzionale, vicenda che merita il dovuto risalto perché, qualora dovesse avvalorarsi la tesi sostenuta alcune settimane addietro nelle pagine di un quotidiano locale, le conseguenze sulla credibilità e sull'operatività dell'istituto potrebbero essere devastanti e dirompendi.

Con riferimento all'elezione del vice Difensore civico, l'art. 5 del Regolamento comunale prevede che tale soggetto dipenda funzionalmente dal titolare della carica e, in questo senso, lo coadiuvi e lo sostituisca in caso di eventuale assenza o impedimento. L'elezione del vice Difensore civico avviene con lo stesso procedimento di garanzia stabilito per il titolare. Tuttavia, dal momento che è destinato a collaborare *strettamente* con il Difensore in carica, il vice viene eletto attraverso un *concorso di volontà*: il Consiglio Comunale procede infatti all'elezione sulla base di una proposta avanzata dallo stesso Difensore civico.

In questa prospettiva e con questo spirito di condivisione, ho intrapreso - all'indomani del mio insediamento - una serie di consultazioni con i Gruppi consiliari di Maggioranza e di Opposizione, ritenendo che ciò corrispondesse alla *ratio* della norma.

Da tali consultazioni è emerso solo il nome di un candidato.

Tale candidato possedeva competenza giuridica sufficiente per coadiuvare il Difensore civico nell'esercizio delle funzioni conferitegli dalla legge e dallo Statuto comunale. Il candidato, oltre ad essere abilitato all'esercizio della professione forense, aveva offerto disponibilità a presenziare quasi quotidianamente presso la sede dell'Ufficio del Difensore civico, consentendo dunque l'estensione dell'attuale orario di apertura al pubblico.

Al fine di garantire la massima trasparenza nella procedura e per consentire a tutte le forze politiche presenti in Consiglio Comunale di valutare tempestivamente i requisiti di competenza e professionalità del candidato, ho dunque comunicato a tutti i componenti dell'Assise consiliare il *curriculum vitae* pervenutomi.

Ciò premesso, ho formalmente richiesto, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento del Difensore civico comunale e della prassi consolidata dell'Ufficio, al Presidente del Consiglio Comunale di iscrivere all'ordine del giorno del primo Consiglio utile la pratica relativa all'elezione del vice Difensore civico.

Il fatto che il candidato proposto non abbia raggiunto il numero di voti sufficienti per essere eletto, ha creato una situazione (politica) di stallo non ancora risolta.

5. LA VARIAZIONE DELL'ORARIO DI APERTURA AL PUBBLICO DELL'UFFICIO

Ho ritenuto opportuno rimodulare lievemente l'orario di apertura al pubblico dell'Ufficio del Difensore civico, tenendo aperto il lunedì mattina dalle ore 9 alle ore 12 anziché il lunedì pomeriggio dalle ore 15 alle ore 18.

Tale variazione, oltre a ripristinare una totale simmetria con l'orario di apertura al pubblico degli altri uffici comunali, risulta maggiormente adeguata a soddisfare le richieste dell'utenza. Infatti, sulla base dei dati a disposizione e in ragione di un costante monitoraggio svolto in questi ultimi mesi sulla modalità di accesso e sulla tipologia di utenti che usufruiscono dei servizi del Difensore civico, ho potuto constatare che, in linea generale, il lunedì pomeriggio si registrano pochi contatti ed una scarsa affluenza di pubblico.

L'Ufficio del Difensore civico, in quanto ufficio preposto al servizio dei cittadini, deve garantire e favorire modalità di accesso sempre più attente e sensibili alle esigenze dell'utenza. In questa prospettiva e con l'auspicio di fornire un servizio sempre più efficace ed efficiente anche in termini di orari di apertura al pubblico, ritengo pertanto opportuna tale variazione, che, oltre a non incidere sulla fruibilità dell'Ufficio da parte dei cittadini o da parte di soggetti pubblici, mira a razionalizzarne l'organizzazione.

La nuova modulazione dell'orario di apertura al pubblico ha avuto efficacia a partire da lunedì 31 marzo 2008.

Da tale data l'orario di apertura al pubblico dell'Ufficio del Difensore civico sarà dunque articolato come segue:

lunedì – mercoledì – venerdì: dalle ore 9.00 alle ore 12.00;
martedì – giovedì: dalle ore 15.00 alle ore 18.00;
sabato chiuso.

Sarà mia cura dare adeguata comunicazione agli Uffici dell'Amministrazione ed alla cittadinanza attraverso una campagna di informazione che utilizzerà principalmente i canali dell'Ufficio Stampa e dell'U.R.P., senza oneri per l'Amministrazione comunale.

6. UNA PROPOSTA PER LA RIORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO E PER UNA SUA NUOVA COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE

In questa sede, mi permetto di segnalare l'esigenza di promuovere la costituzione di un Ufficio del Difensore civico in senso stretto.

In passato, il mio predecessore ha in più occasioni lamentato, insieme al problema delle risorse umane assegnate all'Ufficio, anche quello relativo alla collocazione dello stesso.

In effetti, nell'assetto organizzativo modellato su un'impostazione normativa ormai da tempo superata, l'Ufficio del Difensore civico risulta come una mera funzione assolta da un organo (il Difensore civico, appunto) privo di un'autonoma struttura. Dal momento che non dispone di alcuna autonomia per quanto concerne le risorse finanziarie, tecniche e umane, l'Ufficio è stato supportato dalla Segreteria Generale e dall'Ufficio Atti e Regolamenti (oggi, Ufficio Affari Generali).

In alternativa, qualora tale richiesta fosse ritenuta in contrasto con il processo di riorganizzazione in atto e dunque non potesse essere accolta, sarebbe quanto meno opportuno riconsiderare la collocazione dell'Ufficio, collegandolo anche sotto il profilo organizzativo con l'Ufficio del Consiglio Comunale. Tale soluzione, oltre a rispondere meglio alle modifiche normative intervenute negli ultimi anni nell'ambito dell'ordinamento comunale, modifiche che hanno fatto venire meno le ragioni di una collocazione dell'Ufficio del Difensore civico nell'ambito della Segreteria Generale, appare maggiormente ispirata a criteri di logica (non solo giuridica) e razionalità. In fondo, è nel Consiglio Comunale che il Difensore civico trova la propria origine ed il naturale referente politico-istituzionale.

In questa prospettiva, è indubbio che l'autonomia e l'indipendenza della funzione del Difensore civico rispetto agli organi esecutivi e ai dirigenti comunali - vale a dire rispetto a quei soggetti nei cui confronti si rivolge prevalentemente la propria funzione di controllo e di vigilanza - siano più correttamente tutelate da una collocazione in posizione di staff e da uno stretto rapporto funzionale con la struttura servente del Consiglio Comunale.

CAPITOLO VIII

GLI AMBITI DI COMPETENZA

1. PREMessa

Innanzitutto, è doveroso premettere che la sintesi dei casi si riferisce solo a quelli che sono stati ritenuti più interessanti.

Dopo l'esposizione dei casi trattati sono stati inseriti alcuni grafici che illustrano le percentuali relative alle materie affrontate.

Settori critici sono quelli dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia e delle infrastrutture, settori in cui i cittadini si attendono molto e dove è più difficile per la PA contemperare i diversi - a volte contrastanti - interessi in gioco.

Rilevante è poi il numero delle questioni relative al campo del *welfare*: è un ambito complesso, dove più difficile è giungere al soddisfacimento delle richieste per la delicatezza delle situazioni, per la gravità dei problemi personali e sociali e per l'inadeguatezza del sistema a dare risposte. In molti casi sarebbe auspicabile (*rectius*, opportuno) guardare alla sostanza dei requisiti e evitare di penalizzare le persone che inciampano nella procedura.

A questo punto mi preme segnalare che moltissimi casi sono stati trattati in uno o più colloqui, a cui è seguito solo un consiglio al richiedente oppure sono state a lui fornite informazioni circa i propri diritti o indicazioni sull'organismo competente ad aiutarlo nella risoluzione del problema.

Ho parlato anche di più colloqui perché talvolta è molto difficile convincere il cittadino circa l'impossibilità per l'Ufficio di intervenire, specie se trattasi di violazioni importanti dei diritti umani o se il caso è già stato sottoposto ad un giudice.

2. GLI UFFICI COMUNALI E LA BUONA AMMINISTRAZIONE

2.1. L'ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE

Il Difensore civico si trova spesso a coprire sussidiariamente un'attività di informazione che dovrebbe essere svolta da appositi servizi di relazione con il pubblico o direttamente dagli uffici.

In più di un'occasione, mi sono dovuto preoccupare di indirizzare il cittadino verso l'ufficio competente ad occuparsi della questione sottoposta alla mia attenzione.

Ho la netta sensazione che sempre più spesso i cittadini si rivolgono al Difensore civico non appena avvertano un disagio astrattamente imputabile all'Amministrazione pubblica. Credo che ciò sia dovuto, oltre che alla complessità ed alla farraginosità del sistema, anche ad una certa sfiducia nella capacità di ascolto e di intervento degli uffici.

In questo contesto ritengo che il Difensore civico debba operare per ravvicinare le parti, rendendo note le iniziative e gli strumenti che l'Amministrazione comunale ha già predisposto per rispondere a molti dei problemi segnalati.

In questo modo, il Difensore civico viene a chiarire il proprio ruolo di autorità di garanzia che interviene solo in seconda battuta, solo dopo che l'ufficio competente abbia ommesso o ritardato ingiustamente di adempiere alla legittima richiesta del cittadino.

2.2. L'IMPARZIALITÀ

L'intricata rete di rapporti giuridici che caratterizza l'attuale società non consente sempre di sapere a quale soggetto istituzionalmente competente rivolgersi per la gestione di determinate pratiche.

In tali casi la professionalità e la serietà degli uffici può essere determinante per evitare che il cittadino soccomba ingiustamente laddove invece le ragioni dello stesso siano evidenti.

Una questione di rilievo che determina il sorgere di una responsabilità della Pubblica Amministrazione è quella relativa alle disparità di trattamento nei riguardi dei cittadini.

Correttezza e buon andamento dell'azione amministrativa non escludono la possibilità di difformità di trattamento, ma tale dif-

formità può essere indizio particolarmente grave nel caso in cui l'ente pubblico operi in maniera differenziata a fronte di situazioni eguali o comunque analoghe. Può peraltro avvenire che la difformità riguardi l'interpretazione della medesima norma da parte di diversi enti: in tali casi si pone un problema di omogeneità interpretativa.

Osservo poi come talune piccole disfunzioni nei contatti con gli uffici pubblici siano semplicemente frutto di disattenzione, di poco impegno o comunque di una scarsa sensibilità verso le più elementari aspettative dei cittadini.

2.3. LA TRASPARENZA ED IL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, nonostante il suo ufficiale ingresso nell'ordinamento risalga all'ormai lontano 1990, denuncia ancora le proprie debolezze e la ritrosia degli uffici ad accettare il rinnovamento culturale portato nel mondo della Pubblica Amministrazione.

Di fondamentale rilievo è il problema della trasparenza dell'azione amministrativa; infatti a trasparenza - di regola - consegue una maggior correttezza, mentre imperscrutabilità è quasi sempre sinonimo di cattiva amministrazione: l'Ente che occulta un *iter* procedimentale, o una fase dell'*iter* stesso, generalmente non lo fa senza motivo.

In alcune circostanze si è riscontrata una certa riottosità da parte delle Pubbliche Amministrazioni nel garantire la piena comprensibilità del procedimento amministrativo e l'accesso agli atti utili in tal senso.

Così, a livello nazionale, la legge n. 241/1990 prevede che se entro 30 giorni dalla richiesta di accesso ad atti che un soggetto desidera esaminare o prendere in copia, l'Amministrazione interpellata non dà risposta, l'accesso si intende negato.

È evidente che il diniego di accesso mette in grave difficoltà il cittadino che intendesse presentare ricorso al TAR per tutelare interessi toccati da un provvedimento amministrativo. Infatti, qualora l'Amministrazione che dovrebbe consentire l'accesso agli atti del procedimento attenda che si maturi il silenzio-rifiuto, l'interessato

che volesse proporre ricorso avverso un provvedimento (entro 60 giorni) che lo riguarda, si troverebbe di fronte ad un'alternativa poco ragionevole: o impugnare comunque il provvedimento finale, pur senza avere potuto accedere agli atti che lo precedono, e dunque impugnare senza piena cognizione di causa, rischiando di sprecare tempo e denaro; ovvero impugnare il rifiuto di accesso al fine di poter disporre degli atti rilevanti nel caso di specie.

Tuttavia, se sceglie quest'ultima soluzione, è molto probabile che nel frattempo scadano i termini per proporre ricorso avverso il provvedimento a cui sono connessi gli atti che l'Amministrazione ha negato di visionare. Il che significa, in buona sostanza, che in questo caso l'accesso sarà comunque inutile.

In ogni caso un meccanismo giudiziale quale il ricorso al TAR, che costringe il cittadino ad esborsi ed angustie per poter accedere ai documenti necessari al fine di comprendere se ha motivo o meno di lamentarsi dell'operato amministrativo - e dunque per capire se può o meno impugnare un provvedimento a lui sfavorevole -, è certamente ancora lontano dal garantire una reale tutela dell'interessato nei casi in cui l'Amministrazione intenda adottare un contegno ostruzionistico.

In sintesi, il cittadino può essere costretto ad un macchinoso *iter* che spinge ad impugnare un provvedimento (diniego di accesso) per sapere se è opportuno o meno impugnare un altro provvedimento (quello finale a cui si riferiscono i documenti che non ha potuto visionare).

Rilevante è anche l'accesso ad atti amministrativi autorizzatori o concessori a favore di terzi, di cui l'interessato chiede copia per tutelare proprie posizioni giuridicamente contemplate. Di regola in questi casi si riscontra la disponibilità del Comune a fornire quanto richiesto.

Vale la pena raccontare un caso approdato al Difensore civico per iniziativa di una persona che aveva chiesto un verbale inerente una seduta della Fraternita dei Laici e che aveva avuto sentore di qualche resistenza in merito: il mio intervento è stato subito stoppato sul nascere dallo stesso richiedente, il quale, ringraziando l'Ufficio nonostante nulla fosse stato ancora fatto a sostegno delle sue ragioni, ha reso noto che era stato di per sé sufficiente infor-

mare l'Ente del probabile interessamento del Difensore civico e la documentazione è stata immediatamente rilasciata.

2.4. ACCESSO AGLI ATTI DI UN CONCORSO PUBBLICO

Sempre in tema di trasparenza si pongono problemi con riferimento alla materia concorsuale. L'accesso agli atti di un concorso è ovviamente necessario al singolo candidato per comprendere le ragioni del proprio totale o parziale insuccesso e comunque per approfondire i temi oggetto di elaborazione.

Ho avuto modo di constatare che la prassi consolidata dell'Ufficio del Personale è quella di differire l'accesso da parte di partecipanti a concorsi pubblici ai propri elaborati scritti, corretti dalla commissione esaminatrice, e ai verbali relativi alla determinazione dei criteri di massima con cui tali prove sono state valutate. A fronte di istanze di accesso presentate da candidati ad un concorso pubblico per esami indetto dal Comune al fine di prendere visione ed estrarre copia dei propri elaborati, infatti, l'Ufficio del Personale oppone sempre il differimento, sino all'esito della procedura concorsuale. Più precisamente, l'Ufficio, in modo del tutto interlocutorio, si limita a comunicare che, ai sensi del vigente regolamento comunale in materia di accesso agli atti amministrativi, per i documenti relativi a procedure concorsuali l'accesso è in ogni caso differito al momento dell'emanazione del formale provvedimento di approvazione degli atti, non ancora avvenuta.

In queste ipotesi appare evidente che il cittadino abbia un interesse all'accesso agli atti, qualificato e giuridicamente protetto, in quanto finalizzato a poter determinare le forme di tutela giurisdizionale attivabili.

Il riferimento generico dell'Ufficio alla norma regolamentare, secondo cui l'accesso a documenti in materia di procedure concorsuali è differito fino all'emanazione del formale provvedimento di approvazione degli atti, deve peraltro ritenersi illegittimo e/o comunque insufficiente a legittimare il differimento stesso, in quanto la possibilità di differire l'accesso ai documenti amministrativi può essere giustificata solo se e sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

Nella specie, invero, non è dato evincere quale possa essere l'impedimento o il grave ostacolo che deriva all'Amministrazione dalla conoscenza degli atti.

Di fatto, la motivazione addotta si presenta elusiva dell'obbligo di provvedere e comporta la violazione degli artt. 3 e 25, comma 3, della legge n. 241/90. In forza dell'art. 3 della legge n. 241/90, che sancisce l'obbligo di motivazione di tutti gli atti amministrativi compresi quelli riguardanti lo svolgimento dei pubblici concorsi, le risposte dell'Ufficio difettano totalmente di motivazione, limitandosi a fare riferimento ad una non ben precisata norma del regolamento comunale, senza specificare in alcun modo quali siano i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che supportano tale decisione.

Il *modus procedendi* dell'Ufficio, che risponde all'istanza in modo assolutamente interlocutorio, rinviando l'accesso "*sine die*", ovvero fino all'approvazione degli atti concorsuali, risulta peraltro sintomatico di un atteggiamento non rispettoso dei principi di logica, imparzialità e ragionevolezza, che devono ispirare l'azione amministrativa.

Il diniego è in ogni caso illegittimo poiché non contiene alcuno specifico riferimento alle ragioni del differimento; né può ritenersi motivato *per relationem* al regolamento comunale, la cui presenza non esime dall'obbligo di motivazione specifica.

Trattandosi di norme di stretta e rigorosa applicazione, il regolamento interno di un'amministrazione non vi può derogare, tenuto conto che il relativo accesso non impedisce né ostacola gravemente lo svolgimento della successiva fase concorsuale, né collide con gli interessi tutelati dalla stessa legge.

Oltretutto, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, l'eventuale disciplina regolamentare interna, ove sia in contrasto con la legge n. 241/90, non è idonea ad impedire l'accesso e deve essere disapplicata (anche in assenza di una formale impugnazione del regolamento interno) giacché "*nel conflitto tra due norme diverse occorre dare preminenza a quella legislativa, di livello superiore rispetto alla disposizione regolamentare ogni volta che preclude l'esercizio del diritto soggettivo*" (in tal senso, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 24.3.1998, n. 498; sez. VI, 26.1.1999, n. 59; TAR Lazio, sez. III, 4.7.2002, n. 6127).

Peraltro, i candidati si limitano a richiedere esclusivamente l'accesso agli atti riguardanti le proprie prove, sicché non viene in considerazione neppure la problematica della tutela della privacy dei terzi.

In particolare, il richiamo dell'Amministrazione alla norma regolamentare secondo cui l'accesso a documenti in materia di procedure concorsuali è differito fino all'emanazione del formale provvedimento di approvazione degli atti, appare insufficiente a giustificare il differimento, in quanto, non indicando le ragioni in base alle quali la conoscenza degli atti inerenti la procedura concorsuale anteriormente all'emanazione del formale provvedimento di approvazione degli atti possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa, si pone in contrasto con quanto previsto dalla legge n. 241/90 e deve ritenersi, per tale motivo, illegittima.

Sussiste un interesse concreto e attuale dell'istante, titolare di una situazione giuridicamente rilevante, qualificata e differenziata, a prendere visione e ad estrarre copia degli atti in questione, allo scopo di intraprendere eventualmente le opportune iniziative giurisdizionali, assurgendo l'interesse alla conoscenza dei documenti amministrativi a bene della vita meritevole di tutela separatamente dalle posizioni sulle quali abbia ad incidere l'attività amministrativa (sul punto cfr., *inter alia*, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 1015/1994).

Ora, è ben vero che ai fini di evitare, nell'interesse sia pubblico che dei concorrenti, intralcio allo spedito andamento delle operazioni e condizionamenti alla serena valutazione della commissione esaminatrice, non può essere consentito ai concorrenti stessi di accedere agli elaborati scritti ed ai relativi verbali di valutazione fin tanto che non siano ultimate le rispettive operazioni. Tuttavia, non si vede come, specie in assenza di qualsiasi motivazione, la conoscenza dei verbali di valutazione delle prove scritte e degli elaborati possa "impedire" o "gravemente ostacolare" o comunque "compromettere" l'attività della stessa commissione, una volta che le operazioni di correzione ed attribuzione di tali elaborati si siano concluse e, come nella specie, sia in corso la successiva fase concernente l'effettuazione delle prove orali dei candidati a queste ammessi; il che vale a maggior ragione per i precedenti verbali con-

cernenti la fissazione dei criteri di massima per la valutazione delle prove scritte.

Inoltre, non vale a giustificare il differimento il fatto che verbali, costituenti atti interni alla procedura concorsuale, ed elaborati siano ancora in possesso della commissione perché ancora non rimessi, unitamente a tutti gli altri atti del concorso, all'organo competente all'approvazione, dal momento che la stessa commissione è comunque organo, sia pur straordinario, della stessa amministrazione e gli atti interni sono espressamente annoverati dalla legge tra i "documenti amministrativi" oggetto dell'accesso.

In estrema sintesi, il differimento dell'accesso è consentito quando la conoscenza dei documenti richiesti possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa, mentre anche la giurisprudenza ha chiarito che anche gli atti intermedi possono essere oggetto del diritto di accesso, per l'esercizio del quale non è richiesta la conclusione del procedimento.

Ritengo dunque illegittimo il rifiuto e/o il differimento dell'amministrazione di far conoscere al candidato escluso alle prove successive, l'esito e il punteggio conseguito nelle prove scritte, il giudizio sintetico espresso dalla commissione giudicatrice, nonché i criteri generali fissati dalla commissione per la valutazione delle prove e dei titoli.

La legge n. 241 del 1990 non prevede un momento preciso in cui il diritto di accesso deve essere esercitato, essendo sufficiente verificare che la conoscenza della documentazione amministrativa richiesta sia potenzialmente utilizzabile ai fini di difesa, giudiziale o stragiudiziale, di interessi giuridicamente rilevanti. Né tanto meno può rilevare il fatto che l'interessato non dia poi corso all'azione giudiziale, dal momento che l'anticipazione del momento della conoscenza degli atti è funzionale anche ad una riduzione del contenzioso, in quanto, a seguito della visione dei documenti, l'interessato potrebbe convincersi della correttezza dell'operato della P.A. e rinunciare all'azione giurisdizionale, laddove un differimento nel tempo dell'accesso può indurre l'interessato a proporre l'azione giurisdizionale, anche «al buio», per timore di incorrere nella decadenza.

3. POLIZIA MUNICIPALE

3.1. LA COLLABORAZIONE CON IL COMANDANTE

Ritengo innanzitutto doveroso segnalare la fattiva collaborazione prestatami dal Comandante della Polizia Municipale, Dott. Enzo Gori, oggi in pensione, al quale ho indirizzato molti interventi nelle più disparate materie.

Egli, attraverso la produzione di puntuali elementi chiarificatori delle problematiche sollevate in sede di intervento, mi ha accordato ampio e positivo riscontro alle variegata e numerose richieste, dando anche dimostrazione di accettare i suggerimenti e le indicazioni per il miglioramento dell'azione amministrativa. Fornendomi esaustivi elementi di valutazione sui vari aspetti formali e sostanziali, mi ha consentito di pervenire ad un convincimento definitivo sulle controverse questioni, dando così prova di aver colto sino in fondo il ruolo e la peculiare funzione del Difensore civico.

Sono certo che tale proficua collaborazione proseguirà con il nuovo Comandante, Dott.ssa Maria Teresa Maniero.

3.2. I POSTEGGI PER GLI INVALIDI

Questo Ufficio, dal 2000 ad oggi, è stato più volte investito della questione relativa alla sosta per persone disabili negli stalli a pagamento.

Più precisamente, nel Comune di Arezzo non trova applicazione l'interpretazione estensiva dell'art. 7 del Codice della Strada, secondo cui il disabile può parcheggiare gratuitamente, qualora non vi siano posti riservati disponibili, in altro posteggio libero. Sia il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sia il Ministero dei Lavori Pubblici, interpellati da questo Ufficio, hanno affermato che la *ratio* sottesa alle norme del Codice della Strada e a quelle contenute nel D.P.R. 24 luglio 1996, n. 503 è quella di agevolare e favorire la mobilità dei soggetti disabili.

Ne consegue che deve essere riconosciuta al disabile la possibilità di occupare gratuitamente posti a pagamento quando quelli riservati risultino già occupati.

È convincimento di questo Ufficio che il Comune non possa sottrarsi ad un'applicazione estensiva della normativa sopra ricor-

data: se è pur vero che l'interpretazione data dai Ministeri interpellati non è stata formalizzata in una circolare, appare tuttavia indubbio che una simile interpretazione sia conforme allo spirito della norma e, cosa ben più importante, risponde appieno ai principi costituzionali.

A tal proposito, nel luglio del 2007 è stata emanata dal Ministero dei Trasporti una nota (n. 62795 del 3 luglio 2007), secondo la quale tutti i provvedimenti emanati dal Ministero in materia di circolazione stradale - e dunque non necessariamente contenuti in una circolare - sono vincolanti per gli enti proprietari delle infrastrutture.

In uno degli ultimi incontri avuti con l'ex Comandante della Polizia Municipale, ho riscontrato un clima di mutata disponibilità ed un atteggiamento più flessibile anche nei confronti di questa vicenda. A tal proposito ho già in programma una riunione con il neo-Comandante, Dott.ssa Maniero, con la quale mi auguro di definire una volta per tutte la vicenda.

3.3. GLI AUSILIARI DEL TRAFFICO

A seguito della segnalazione di un cittadino, l'Ufficio ha acquisito copia del provvedimento con cui il Sindaco ha conferito ai dipendenti della azienda di trasporto pubblico il potere di prevenzione e accertamento in materia di sosta. L'Ufficio ha così accertato che il Sindaco, con un primo ordine di servizio emanato in data 17 aprile 2000, ha conferito ai dipendenti ATAM - in quanto ad essa è affidata la gestione di tutte le aree di parcheggio a pagamento istituite nel Comune - le funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta, limitatamente alle aree oggetto della concessione in base al disposto del comma 132 dell'art. 17 della legge n. 127/97. Con un secondo ordine di servizio emanato nello stesso giorno, il Sindaco ha poi conferito al personale ispettivo della stessa ATAM *“le funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta nell'ambito del territorio comunale”*, richiamandosi al disposto del comma 133 dell'art. 17 della legge n. 127/97. Una simile interpretazione della disposizione in esame non solo non trova riscontro né nella dottrina né nella giurisprudenza - fondandosi (solo) su una circolare del Ministero dell'Interno del

25.9.1997 – ma inoltre dimentica che le norme che impongono obblighi patrimoniali a carico dei cittadini sono “norme di stretta interpretazione”. La questione in esame, tramandatami dal mio predecessore, non appare ancora inequivocabilmente risolta.

3.4. IL BOLLINO BLU

Il Bollino blu è il contrassegno che viene rilasciato agli autoveicoli che sono state sottoposte a controllo, con esito positivo, dei gas di scarico in sede di revisione periodica. La Motorizzazione civile si rifiuta di rilasciare tale contrassegno agli autoveicoli che vengono revisionati presso i propri uffici, tanto che gli automobilisti si vedono costretti a far revisionare la propria auto solo presso auto-carrozzerie private (con maggiori costi da sopportare). La questione, sorta mentre il Comune era commissariato, deve ancora essere affrontata e risolta. L'Ufficio di difesa civica ha inoltrato richiesta al Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture per la verifica della legittimità del comportamento adottato dalla Motorizzazione civile di Arezzo che nega il rilascio del bollino blu.

Vale la pena rammentare che il possesso di tale contrassegno è necessario per evitare procedure sanzionatorie che la Polizia Municipale di Arezzo attualmente non può applicare ai contravventori proprio per l'immotivato rifiuto della Motorizzazione civile. Delle due l'una: o il bollino blu non serve a nulla e quindi le auto che ne sono sprovviste possono liberamente circolare o serve a limitare i danni da inquinamento nel nostro territorio. In tale ultimo caso i trasgressori, siano i proprietari degli autoveicoli o siano i responsabili degli uffici preposti al rilascio ed al controllo, devono essere sanzionati. Attualmente sanzionati sono solo gli automobilisti obbligati a far revisionare privatamente la propria auto per ottenere il contrassegno.

Auspicabile sarebbe in questo caso un intervento della Amministrazione comunale presso la Motorizzazione civile per sollecitare il rilascio del bollino blu da parte della stessa o almeno, ove persista tale comportamento omissivo, la previsione della possibilità di ottenere il bollino blu direttamente dagli uffici comunali previa esibizione dei risultati dell'esame dei fumi di scarico effettuata presso la Motorizzazione.

3.5. LE VIOLAZIONI AL CODICE DELLA STRADA

L'irrogazione di sanzioni in caso di inottemperanza alla norme del Codice della Strada viene spesso effettuata senza procedere ad un'immediata contestazione nei riguardi del trasgressore.

La gravità di questo e di altri analoghi fatti di cui le Amministrazioni si rendono colpevoli sta nella mentalità del pubblico agente che spesso sanziona sulla base di elementi piuttosto labili: tanto poi la legge dà al cittadino la possibilità di difendersi.

In tal modo il sanzionato è costretto, per tutelarsi, a spendere energie (e denaro) che a volte rappresentano complessivamente un peso non molto dissimile da quello derivante dalla pura e semplice accettazione della sanzione.

Il vantaggio per l'Amministrazione, alla fine, è quello di rimpinguare le casse pubbliche ben sapendo che in un rilevante numero di casi il cittadino preferisce pagare piuttosto che affrontare la scomoda impresa di difendersi.

Perplessità si sollevano invece sui ritardi occorsi nella comunicazione ai contravventori delle rilevazioni di violazione della ZTL, ritardi non imputabili al personale della Polizia Municipale ma alla società che gestisce il servizio di notifica. Tali ritardi hanno consentito la reiterazione di violazioni dei divieti di accesso alla ZTL da parte di cittadini in evidente buona fede, con il risultato dell'ingiusto accumulo di violazioni a carico di singoli contravventori e danni anche rilevanti ai patrimoni familiari.

Tali danni potevano essere evitati qualora l'Amministrazione avesse provveduto a notificare tempestivamente, almeno nel primo periodo di applicazione di variazione degli orari, le contravvenzioni ai cittadini.

A questo proposito ho provveduto a verificare, assieme ai vertici del Comando della Polizia Municipale, le varie istanze presentate dalla cittadinanza, al fine di evitare e limitare il contenzioso e favorire, ove possibile ed ove ne ricorrano i presupposti, l'instaurazione di prassi amministrative per la soluzioni di problematiche omogenee.

4. UFFICIO TRIBUTI

4.1. L'IMPOSTA COMUNALE SUGLI IMMOBILI

In materia di imposta comunale sugli immobili, molte sono state le richieste di chiarimenti.

La materia tributaria in genere si presenta solitamente piuttosto delicata per ragioni spesso riconducibili a scelte di politica legislativa, piuttosto che non ad un'effettiva responsabilità degli uffici competenti.

Per quanto riguarda l'ICI numerose lamentele sono pervenute da parte degli interessati, i quali hanno fatto presente come il rigore del D.Lgs. n. 504/92 vada a pregiudicare irragionevolmente il cittadino. Attraverso l'importante funzione che in tema di ICI svolgono i regolamenti esplicativi comunali, non va dimenticato che la puntuale disciplina comunale può mitigare l'asprezza legislativa.

In particolare, l'auspicio è che il Comune provveda a ridurre congruamente il *quantum* di imposta da corrispondersi in tutti i casi - numerosi - in cui appaia evidente che l'impossibilità di utilizzazione del bene renderebbe vessatoria la richiesta dell'ente.

In relazione alle aree edificabili, l'esortazione è quella di pervenire ad un'armonizzazione delle norme in materia urbanistica con le norme sul procedimento e sulla partecipazione del cittadino, in modo che il proprietario del terreno possa essere personalmente ed adeguatamente informato relativamente alle modifiche urbanistiche in corso in tempo utile all'assolvimento dei connessi oneri, senza incorrere incolpevolmente in sanzioni.

Connesso a questo problema è quello per cui, di fatto, in alcuni casi i terreni trasformati urbanisticamente in zone edificabili, non sono suscettibili di essere sfruttati secondo quella precisa destinazione per insufficiente metratura, e pur tuttavia il Comune esige l'imposta come se si trattasse di terreno edificabile a tutti gli effetti.

Non posso esimermi dall'osservare come in queste ipotesi l'applicazione dell'imposta in discorso possa apparire ingiustificata ed iniqua.

5. UFFICIO PROTOCOLLO

5.1. L'ESIGENZA DI UN APPARECCHIO PER LA TIMBRATURA AUTOMATICA DEI PLICHI

Un cittadino, in qualità di rappresentante di un'associazione professionale, indicata quale capogruppo mandataria di un costituendo raggruppamento temporaneo, aveva chiesto al Comune di Arezzo di essere invitato a partecipare alla procedura selettiva per l'individuazione della professionalità idonea per la redazione degli studi ideologico-idraulici di supporto al Regolamento Urbanistico.

A seguito dell'invito dell'Amministrazione e predisposta tutta la necessaria documentazione, l'incaricato si è recato, con un suo collaboratore, presso l'Ufficio Protocollo del Comune per depositare il plico contenente l'offerta per la gara.

Stando al suo racconto, egli sarebbe entrato con un proprio collaboratore nel locale dell'Ufficio Protocollo, la cui porta era aperta, alcuni secondi prima delle ore 13,00, come risultava dal telefono cellulare di uno di loro dotato di dispositivo di aggiornamento automatico via radio dell'orario.

Nella stanza dell'Ufficio era peraltro presente un altro utente, con il quale l'addetta al servizio presente al banco era impegnata, cosicché per la consegna del plico dell'offerta si sarebbe reso necessario attendere il disbrigo della pratica di tale utente.

Giunto così il momento del deposito del plico, la dipendente all'Ufficio nell'apporre il timbro di consegna, consultato a vista l'orologio collocato nella parete posta alle sue spalle, ha riportato a mano l'orario delle ore 13,05 (orario in base al quale l'offerta risulterebbe tardiva).

Il cittadino ha interessato il Difensore civico dopo aver preso atto del verbale della prima seduta pubblica della commissione di gara, dal quale il raggruppamento temporaneo di imprese di cui faceva parte risultava escluso con la motivazione della consegna fuori termine all'Ufficio Protocollo del plico contenente l'offerta. Il raggruppamento temporaneo contestava la validità dell'orario apposto nel plico di gara da parte dell'addetta alla ricezione, sostenendo pertanto l'avvenuta consegna nei termini previsti dal disciplinare di gara, ovvero entro le ore 13,00.

In prima battuta ho suggerito di formulare un'istanza di riammissione e/o di intervento in autotutela alla Commissione di gara.

In queste sede il cittadino ha contestato l'erroneità dell'indicazione dell'orario sotto due profili:

- che egli era presente nei locali dell'Ufficio Protocollo da almeno oltre due minuti, avendo atteso il disbrigo della pratica dell'utente già presente;
- che l'orologio dell'ufficio andava avanti di circa tre minuti, come al momento accertato consultando - con collegamento internet a mezzo del proprio telefono cellulare - il servizio "Italian Standard Time".

Su tali presupposti è stata pertanto richiesta la correzione dell'erronea annotazione di orario. È intervenuto il Direttore dell'Ufficio Protocollo, il quale, collegandosi con un computer dell'Ufficio medesimo con il sito dell'Istituto Nazionale Galileo Ferraris di Torino, ha potuto rilevare che in effetti l'orologio posto sulla parete dell'ufficio andava avanti, a suo dire, di circa un minuto e mezzo.

Nonostante detto accertamento e malgrado l'esposto-dichiarazione immediatamente depositato e protocollato contestualmente al plico, l'attestazione dell'orario è rimasta immutata, tant'è che l'offerta presentata è stata poi dalla commissione di gara esclusa per assunta tardività di presentazione.

L'attestazione "*pervenuta ore 13,05*" apposta sul plico dell'offerta è, in primo luogo, erronea e viziata - e come tale da disattendere - poiché l'Ufficio Protocollo non deve attestare l'orario nel quale il documento materialmente passa nelle mani dell'addetto all'ufficio, bensì quando il documento entra nei locali dell'ufficio: in caso contrario l'utente potrebbe subire i ritardi - anche non patologici - nell'acquisizione degli atti da parte dell'Amministrazione (si pensi ad una coda di utenti, tutti tempestivamente giunti nei locali del protocollo, ma che debbano attendere tempi anche lunghi per poter consegnare i propri documenti).

Il candidato è stato escluso.

Mi preme a tal proposito rilevare, come l'orologio presente presso l'Ufficio Protocollo sia di per sé inidoneo a certificare alcunché, allorché si tratti di determinare, come nella fattispecie, un

orario del tutto esatto, al rispetto del quale, per espressa indicazione del disciplinare di gara, era vincolata l'ammissione.

In proposito è da evidenziare come sia stato pacificamente accertato che l'orologio *de quo* non indicava l'orario esatto, ma anche come il tipo di apparecchio non risulti *ex se* atto a determinare l'ora esatta, trattandosi di orologio a lancette rotanti con quadrante rotondo, con indicazione delle cifre delle ore, ma senza tacche indicanti né la posizione precisa dell'ora, né quelle dei singoli minuti. Appare dunque impossibile determinare con tale mezzo, con la necessaria e indispensabile precisione, un ben determinato orario, che invece risulta solo stimabile, con approssimazione assai rilevante.

Non risulta poi definito chi, come e quando provveda a controllare il corretto funzionamento dell'orologio e sia responsabile dell'integrità e non manomettibilità dello stesso.

In proposito desidero segnalare che in altri enti pubblici (ad es. ANAS) gli uffici designati alla ricezione delle offerte siano stati dotati di specifiche apparecchiature in grado di stampigliare in automatico sui plichi di gara l'ora di consegna, senza lasciare ad alcuno la possibilità di valutazioni soggettive, e quindi sindacabili, circa il corretto rilevamento dell'orario di ricezione.

Pertanto, atteso che le modalità di rilevamento dell'orario in uso presso l'Ufficio Protocollo non sono comunque perfettamente idonee a certificare - con la necessaria esattezza - il momento di consegna degli atti, potevano sussistere i motivi per la riammissione in via di autotutela dell'offerta ingiustamente esclusa.

E ciò *a fortiori* in una fattispecie come quella in esame, in cui si discuteva di una "manciata di secondi" e nella quale l'inattendibilità e l'inidoneità degli strumenti tecnici di rilevamento dell'orario a disposizione dell'Amministrazione non deve andare a danno del privato, nei confronti del quale - nel dubbio - dovrebbe applicarsi il criterio del "*favor*": soprattutto nel caso di specie, trattandosi di una procedura concorsuale nella quale l'interesse pubblico risiede nell'avere il maggior numero possibile di concorrenti ammessi alla gara.

6. UFFICIO PIANIFICAZIONE URBANISTICA ED UFFICIO EDILIZIA

Il settore dell'urbanistica e dell'edilizia si conferma come uno dei più problematici, quanto meno da un punto di vista numerico considerato che ho ricevuto numerose richieste di intervento.

La materia urbanistica presenta una notevole varietà di situazioni ed esempi significativi, sia sotto il profilo più strettamente attinente all'attività di edificazione sul territorio comunale, sia dal punto di vista dei criteri con cui l'Amministrazione comunale gestisce le proprie attività.

Si tratta quindi di uno dei campi particolarmente interessati da incomprensioni tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

Vi è però da osservare come la materia si presti facilmente, per sua intrinseca natura, a contestazioni e richieste di intervento le quali, in realtà, mascherano talvolta le reali intenzioni dei reclamanti, che altro non sono se non quelle di rivalsa nei confronti di vicini o confinanti.

L'Ufficio non può tuttavia sottrarsi al suo ruolo nel momento in cui le segnalazioni evidenziano aspetti di pubblico interesse, per i quali è necessario il coinvolgimento dell'Ente pubblico.

6.2. DIFFICOLTÀ INTERPRETATIVE IN DIRITTO E IN FATTO

Interessante, in materia urbanistica ed edilizia, un caso interpretativo relativo ad un intervento di ristrutturazione con mutamento di destinazione d'uso - da artigianale a civile abitazione - in fascia di rispetto di una strada mai realizzata, esistente solo nel vecchio PRG e superata dal nuovo Piano strutturale.

Pur nella convinzione che sia senz'altro iniquo mantenere la cogenza di un vincolo conformativo in assenza di un interesse a realizzare l'opera pubblica, ho condiviso l'impostazione assunta dall'Ufficio Edilizia del Comune che le volumetrie oggetto di intervento rientrassero ancor oggi in zona di P.R.G. di cui all'art. 41 delle N.T.A. ("Area di rispetto stradale").

Tuttavia, non ho potuto nascondere che non mi erano chiare le ragioni che impedissero un intervento di ristrutturazione in tale zona, atteso che proprio l'art. 41, comma 2, delle N.T.A., vietando espressamente solo le opere di nuova edificazione e consentendo

per gli edifici esistenti l'ampliamento, sembra implicitamente ammettere anche tale tipologia di intervento.

Ritengo infatti che l'ampliamento configuri un'ipotesi di intervento maggiormente invasiva rispetto alla ristrutturazione e, comunque, che esso possa essere tranquillamente incluso nel concetto di ristrutturazione. La nozione di ristrutturazione edilizia comprende solo il ripristino e la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, volti a trasformare l'organismo edilizio preesistente, il quale deve però rimanere il medesimo per forma, volume ed altezza. In altri termini, l'intervento richiesto, non prevedendo opere di nuova edificazione che impegnino il territorio, verrebbe ad incidere solo sull'esistente.

Vale poi la pena rammentare che la legge regionale della Toscana 14 aprile 1995, n. 64, richiamata dallo stesso art. 41 delle N.T.A., prevedeva, all'art. 5-*bis*, sugli edifici con destinazione d'uso non agricola anche interventi di *ristrutturazione edilizia*.

Non si comprende pertanto la "diffidenza", manifestata dall'Ufficio, oggi come in passato, nei confronti degli interventi di ristrutturazione edilizia nelle aree di rispetto stradale, atteso che ad essa non possano e non debbano essere applicati schemi, norme ed istituti tipici delle opere di nuova edificazione. L'intervento di ristrutturazione va apprezzato nel proprio carattere unitario, valorizzandone le finalità di conservazione, di rinnovo e di riuso dell'esistente.

Il Comune ha giustificato il diniego col rilevare come la norma invocata fosse eccezionale e pertanto non estensibile a situazioni analoghe. Quello citato potrebbe rappresentare dunque un significativo esempio di come a volte il Comune, pur operando correttamente, possa fornire soluzioni rigide a fronte di norme e casi concreti che richiederebbero maggior duttilità.

6.3. LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA: VERSO IL NUOVO REGOLAMENTO URBANISTICO

Merita qui di essere contemplato il principio di democratizzazione dell'iter formativo degli strumenti urbanistici, che, col prevedere in particolare la possibilità di formulare osservazioni, garantisce una valutazione seria solo nel caso in cui l'Amministrazione

comunale sia realmente disposta a valutare le obiezioni mosse dagli interessati.

In questa prospettiva, ho partecipato con vivo interesse al convegno *“Verso il nuovo regolamento urbanistico del Comune di Arezzo”*.

L'apertura dei lavori è stata riservata al Presidente della Commissione Assetto del Territorio, Mario Bruni. Sono seguiti gli interventi del Sindaco e dell'Arch. Marco Carletti, responsabile del procedimento del regolamento urbanistico. La bozza del nuovo regolamento urbanistico è stata presentata dall'Arch. Antonio Mugnai, coordinatore e progettista del regolamento urbanistico.

L'Amministrazione comunale ha avviato il confronto con la cittadinanza, coinvolgendo in questo percorso gli ordini e i colleghi professionali, le categorie produttive, le associazioni ambientaliste, le forze politiche, le organizzazioni sindacali. È stato l'inizio di un percorso che deve essere il più partecipato possibile, in termini di interventi e suggerimenti.

Dopo il convegno di fine anno, deve proseguire il confronto dell'Amministrazione comunale con la città per fare il punto sul Regolamento Urbanistico, lo strumento normativo che darà attuazione al Piano strutturale approvato dal Consiglio Comunale.

Un confronto aperto e partecipato con la città che affronti anche il tema degli insediamenti urbani delle frazioni, delle periferie e delle aree produttive, in particolare nell'ottica di un rafforzamento del carattere e dell'identità delle frazioni e nella prospettiva di una riqualificazione delle “periferie”, anche attraverso una loro migliore integrazione con il sistema della mobilità ed un innalzamento del livello qualitativo anche delle zone non residenziali.

Altro tema caldo quello relativo alle questioni della mobilità, delle infrastrutture e del trasporto.

7. UFFICIO LAVORI PUBBLICI

7.1. LA PROGETTAZIONE PARTECIPATA PER LA RIQUALIFICAZIONE DI PIAZZA SANT'AGOSTINO

Attraverso un percorso di progettazione partecipata, per la prima volta, il Comune di Arezzo ha invitato gli abitanti a riflettere

e costruire insieme proposte per riqualificare uno spazio importante della nostra città come Piazza Sant'Agostino.

L'Assessore ai Lavori Pubblici, Franco Dringoli, mi ha proposto di essere il garante di tale percorso di progettazione partecipata; proposta che non ho esitato ad accettare.

7.2. IL FENOMENO DEGLI ALLAGAMENTI IN CITTÀ

Tra i casi giunti all'esame dell'Ufficio deve segnalarsi la questione relativa agli allagamenti conseguenti ad eventi temporaleschi in via della Regghia e nelle zone della Marchionna e del Pantanino: la causa principale è da rinvenirsi nel dimensionamento delle fognature che non è tale da soddisfare gli attuali bisogni. Tuttavia è di fondamentale importanza che il Servizio Viabilità per quanto di propria competenza si preoccupi di scongiurare il ripetersi di simili eventi.

A tal proposito potrebbe essere opportuno aprire un tavolo tecnico cui partecipino anche la Provincia di Arezzo e la Società Nuove Acque.

7.3. IL REIMPIEGO DEI CONTRIBUTI DELLE CAVE

Il Comitato di Quarata, nel corso del 2007, ha continuato a sollecitare a questo Ufficio un'attenta e costante azione di vigilanza sulle modalità di reimpiego dei fondi versati dai cavaatori al Comune di Arezzo ai sensi della legge della Regione Toscana n. 78/98.

La legge regionale prevede che il reimpiego deve indirizzarsi verso interventi infrastrutturali ed opere di tutela ambientale correlati alle attività estrattive, e deve essere volto alla razionalizzazione degli adempimenti comunali relativi all'attività istruttoria delle domande di autorizzazione e al controllo dell'attività di cava, compresa la relativa vigilanza.

Sarebbe auspicabile che l'Amministrazione comunale desse risposte chiare in merito al passato e fornisse chiarimenti circostanziati circa i reimpieghi futuri delle somme riscosse, fugando i dubbi insorti nella popolazione residente circa l'utilizzo di tali fondi.

8. UFFICIO MANUTENZIONE

8.1. LA CATTIVA MANUTENZIONE DELLE STRADE

Il problema della manutenzione delle strade e dei marciapiedi è infatti particolarmente avvertito dalla cittadinanza e, in particolare, dalle persone anziane, per le quali i marciapiedi sconnessi sono spesso causa di cadute che possono provocare anche gravi conseguenze per la loro integrità fisica.

Una corretta manutenzione degli spazi pubblici, insieme alla loro pulizia, contribuisce anche a conferire alla città un aspetto decoroso, curato, ordinato, che la rende più vivibile migliorando la qualità della vita.

All'Ufficio del Difensore civico vengono presentati esposti e denunce relativi alla messa in sicurezza di strade, di cui si lamenta il cattivo stato di manutenzione del manto, con notevoli disagi per chi le percorre soprattutto quando piove.

Generalmente intervengo presso gli uffici competenti chiedendo di attivarsi per porre fine ai disagi lamentati dagli utilizzatori di tali strade, provvedendo alla manutenzione ordinaria e, in tempi brevi, alle opere di rifacimento del manto stradale. Nel caso in cui non fosse possibile iniziare le opere o ci fossero degli ostacoli chiedo di conoscerne i motivi.

L'Assessore ai Lavori Pubblici mi ha informato che è in corso la realizzazione di un vasto programma di manutenzione straordinaria di numerose strade cittadine.

8.2. IL PROBLEMA DELLE STRADE VICINALI AD USO PUBBLICO

Per quanto riguarda le strade vicinali ad uso pubblico, mi limito a sottolineare la necessità di affrontare il problema in modo organico, stabilendo quali strade abbiano le caratteristiche per essere classificate, sia pure gradualmente, comunali, quali vicinali e quali debbano invece rimanere private.

L'incertezza della situazione giuridica di queste strade è causa di innumerevoli contenziosi tra il Comune ed i cittadini e non raramente determina casi di disparità di trattamento.

Gli uffici comunali per stabilire se una determinata strada è comunale o privata fanno riferimento all'elenco delle strade formalmente classificate come comunali.

La Corte di Cassazione, con sentenza n. 4349 del 7 aprile 2000, ha stabilito che per determinare l'appartenenza o meno di una strada al demanio comunale non è da sola sufficiente la sua inclusione, o la sua mancata inclusione, nell'elenco delle strade comunali, stante la natura dichiarativa e non costitutiva di tale elenco. Rilevano infatti anche altri importanti indici di riferimento, quali l'uso pubblico, cioè l'uso da parte di un numero indeterminato di persone (il quale isolatamente considerato potrebbe però indicare solo una servitù di pubblico passaggio), l'ubicazione della strada all'interno dei luoghi abitati, l'inclusione nella toponomastica del Comune, la posizione della numerazione civica, il comportamento della Pubblica Amministrazione nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica.

Sulla base di tali criteri dovrebbe essere esaminata, con caratteri di priorità, la situazione di quelle strade sulle quali il Comune ha realizzato a proprie spese le opere di urbanizzazione (fognatura, pubblica illuminazione ed asfaltatura del sedime), e che rivestono una particolare importanza per la circolazione interna essendo di notevole portata il pubblico transito.

In tali strade dovrebbe in ogni caso essere verificata l'esistenza di eventuali pericoli per la pubblica circolazione in relazione al loro stato di manutenzione, e dovrebbe essere esaminato il problema della copertura assicurativa in caso di eventuali incidenti causati dal cattivo stato delle strade.

9. UFFICIO PATRIMONIO

Si fanno sempre più frequenti le richieste di assunzione di responsabilità in capo all'Ente pubblico nei casi di piccoli incidenti occorsi durante il transito, prevalentemente a piedi o a bordo di biciclette o motocicli, su strade urbane ritenute scarsamente curate nella manutenzione ordinaria o caratterizzate dalla presenza di ostacoli non visibili.

Ho quasi sempre riscontrato una ferma resistenza dell'Ente pubblico a fronte di richieste di questo tipo, richieste che l'Ente

pubblico non esita a considerare come ipotesi di disattenzione dei cittadini incappati nell'incidente o come mera casualità.

10. UFFICIO ESPROPRI E CASA

10.1. IL PROBLEMA DELLE ESPROPRIAZIONI

Molteplici e variegate sono state le questioni trattate nella materia espropriativa.

Più persone mi hanno rappresentato il loro dissenso per il ritardato pagamento delle indennità previste per l'esproprio di fondi in occasione di lavori realizzati molti anni prima.

In verità, l'attività dell'Ufficio espropri risulta da anni bloccata dalla carenza di fondi con cui pagare gli espropriati stessi. La causa dei ritardi non si rileva infatti in sede amministrativa ma, ovviamente, in sede politica dal momento che non vengono ormai da anni stanziati idonee somme di denaro in bilancio per provvedere al pagamento del dovuto. Il problema è gravissimo in quanto l'Amministrazione, pur ritardando colpevolmente il pagamento delle indennità di esproprio, è capace anche di invocare la prescrizione del diritto ove i cittadini meno diligenti non provvedano ad interromperla periodicamente.

Non secondario è il problema della gestione degli utenti che, all'interno dell'ufficio espropri, da anni viene affidata a chi oltre ad effettuare professionalmente e tempestivamente il proprio lavoro ordinario, deve fornire risposte agli utenti che ciclicamente e ripetutamente chiedono informazioni circa i tempi di pagamento delle indennità. Essendo rimessa alla mera discrezionalità politica sia la scelta delle risorse da utilizzare per pagare le indennità sia l'ordine di pagamento delle stesse (che non sempre rispecchia l'ordine cronologico od il criterio del pagamento di tutti gli espropriati del medesimo intervento espropriativo, che legittimamente ci si aspetterebbe venisse adottato) si evidenzia come difficile se non impossibile sia divenuto il lavoro per gli operatori amministrativi. Sarà opportuno che l'Amministrazione tenga in futuro in debita considerazione la natura e la qualità del lavoro svolto dall'ufficio espropri proprio in considerazione delle difficoltà create dai ritardi, sempre più ingiustificabili, nel pagamento delle indennità.

11. UFFICIO AMBIENTE

11.1. LA DIFFICOLTÀ DI AVERE RISPOSTE ESAUSTIVE IN TEMPI RAGIONEVOLI

Il Difensore civico detiene ai sensi di legge una specifica competenza in materia ambientale ma il rafforzato titolo con il quale interviene in tale materia non è però garanzia di risultati certi, concreti e definitivi.

Ne sono dimostrazione i numerosi casi trattati, con istruttorie lunghe dovute alla necessità di attendere i tempi tecnici per gli accertamenti da parte delle strutture a ciò deputate ed inoltre con esiti raramente soddisfacenti. In questo particolare settore si scontrano esigenze contrastanti, meritevoli tutte di tutela ed attenzione, atteso che la fonte inquinante è per lo più rappresentata dall'attività di imprese che devono comunque poter svolgere il proprio lavoro.

11.2. LA SALUBRITÀ PUBBLICA ED IL PROBLEMA DELLE ZANZARE

Un cittadino ha riferito che nel giardino posto nella parte posteriore della sua abitazione, nonché in quello delle abitazioni limitrofe, si è prodotta una concentrazione di insetti - in particolare di *Aedes albopictus*, la c.d. zanzara "tigre" - superiore alla normale tollerabilità, con conseguente pregiudizio per la salute di coloro che vi dimorano. Tale abnorme concentrazione di insetti era dovuta alla presenza di un consistente ristagno di acqua piovana presente in un'escavazione situata in un giardino adiacente.

In considerazione di tale istanza, ho esortato l'Ufficio Ambiente ad espletare i necessari controlli e, se del caso, a prendere i provvedimenti previsti dalla normativa vigente.

Con la primavera e l'approssimarsi dell'estate il problema delle zanzare si ripropone con la solita urgenza. La presenza della zanzara tigre pone sia l'Amministrazione che i cittadini nella condizione di dover agire con la necessaria tempestività per contenerne la proliferazione.

In questa prospettiva, il Comune effettua gli interventi di disinfezione con prodotti larvicidi nei tombini e nelle caditoie del-

la città e delle periferie, in quanto l'habitat privilegiato della zanzara tigre è costituito proprio dai ristagni di acqua.

Per una efficace lotta a tale fastidioso insetto è però indispensabile la doverosa collaborazione dei cittadini, che si devono far carico della disinfestazione dei possibili focolai larvali all'interno delle proprietà private, attraverso l'utilizzo di prodotti facilmente reperibili nelle farmacie. Tale obbligo è infatti sancito dall'ordinanza n. 1229 del 27 settembre 2005, tuttora in corso di validità.

12. UFFICIO COMMERCIO

12.1. GLI ESERCIZI PUBBLICI

Accade piuttosto di frequente che, all'atto del rilascio delle autorizzazioni amministrative per l'apertura di esercizi pubblici, nel giusto intento di favorire le attività connesse a tali esercizi, non vengano tenuti in uguale considerazione gli interessi contrapposti di chi, dalle queste attività, possa potenzialmente subire dei danni.

È apprezzabile l'intenzione dell'Amministrazione comunale di agevolare le attività di pubblici esercizi. Tuttavia appare chiaro come, in simili casi, una preventiva valutazione degli interessi contrapposti si imponga secondo criteri che tengano nella dovuta considerazione i potenziali elementi di disturbo a danno dei terzi.

12.2. IMMISSIONI RUMOROSE E CONTROLLI

Il problema delle immissioni rumorose e dei relativi controlli coinvolge diversi settori della Amministrazione che finora si sono rifiutati di coordinarsi: Ufficio Commercio, Polizia Municipale, Ufficio Ambiente, Ufficio Edilizia.

Con la preziosa collaborazione dell'attuale Assessore alle Attività Produttive, Rag. Piero Ducci, qualcosa sembra muoversi, seppur lentamente.

È noto che l'Amministrazione comunale rilascia autorizzazioni ad esercizi pubblici senza la contestuale verifica dei requisiti di regolarità edilizia dei locali, compatibilità ambientale delle immissioni da essi provenienti, effettivo rispetto dei limiti orari e di modalità di esercizio previsti dalle autorizzazioni amministrative.

Viene opposto a questa osservazione che la legge consente l'autocertificazione dei requisiti e l'Amministrazione non ha l'obbligo di verificarli preventivamente al rilascio delle autorizzazioni cui i richiedenti hanno diritto.

Si osserva che se l'Amministrazione si rifiuta organizzativamente di effettuare controlli preventivi deve almeno garantire efficienti e tempestivi controlli successivi.

Cosa succede infatti quando in una zona residenziale il titolare di un esercizio pubblico infrange tutti i limiti previsti dalla sua autorizzazione, utilizzando locali non in regola con le norme edilizie, magari utilizzando abusivamente in piena notte musica ad alto volume senza essersi fatto rilasciare la prescritta autorizzazione impedendo il sonno a tutti i vicini? Nell'immediato quasi nulla.

Infatti, l'Amministrazione con un gioco di rimpalli non effettua controlli tramite Ufficio Commercio, Ufficio Ambiente e Ufficio Edilizia dal momento che è la Polizia Municipale a doverli effettuare: ma Polizia Municipale non effettua controlli dopo l'orario di cessazione del servizio e per motivi oscuri l'apertura di un servizio notturno di controllo sembra essere un argomento tabù nella nostra Amministrazione. E allora che fare? *Ci pensino polizia e carabinieri a vigilare la notte* è la risposta illuminata che fino ad oggi l'Amministrazione ha fornito. Peccato che, oltre all'evidente inconferenza dell'argomentazione di chi rilascia autorizzazioni e poi non si organizza per verificarne il legittimo esercizio avendone i mezzi e le competenze, ciò significherebbe scaricare il lavoro su chi, se si dovesse occupare della verifica del rispetto delle predette autorizzazioni, lascerebbe libero campo a ben altri tipi di violazioni che incidono più direttamente sull'ordine pubblico (polizia e carabinieri, tra l'altro, hanno dichiarato espressamente di non avere personale per poter effettuare controlli continuativi ed effettivi). Ma allora chi controlla di notte?

Il gioco dei quattro cantoni si sviluppa così: il Difensore civico scrive all'Ufficio Commercio, alla Polizia Municipale, all'Ufficio Edilizia e all'Ufficio Ambiente chiedendo una verifica della legittimità dell'esercizio e delle sue immissioni. L'Ufficio Commercio, l'Ufficio Edilizia e l'Ufficio Ambiente scrivono anche loro alla Polizia Municipale di effettuare controlli non potendo uscire dai ri-

spettivi uffici neppure per verificare se all'interno di un circolo sportivo c'è o non c'è una pizzeria abusiva con tanto di insegna che serve clienti fino all'alba. I tempi tecnici sono generalmente geologici tanto che i controlli sugli abusi provenienti da attività all'aperto autorizzate nel periodo estivo vengono di solito rilevati in autunno con immensi danni per i residenti. Alla fine, nei casi più fortunati, come nelle sceneggiature della commedia plautina, interviene quale *deus ex machina* l'ARPAT, che riconduce sotto un ambito di civile legittimità l'operato di chi amministra la cosa pubblica.

L'Agenzia regionale è infatti l'unico ente che effettua reali controlli sulle immissioni degli esercizi commerciali ed è l'unico ente che con i suoi rilevamenti informa l'Amministrazione comunale, che lei stessa non ha dato le autorizzazioni per la diffusione di musica a quell'esercizio che il cittadino ha dichiarato molesto per la quiete pubblica e per il quale l'Amministrazione ha richiesto ad ARPAT il controllo delle immissioni acustiche provenienti proprio dalla diffusione di musica. O che ha informato l'Amministrazione comunale che quel cantiere edile che in pieno centro lavora su concessione edilizia comunale è privo della necessaria valutazione di impatto acustico. Mesi per farsi dire che l'esercizio non aveva l'autorizzazione alle immissioni rumorose perché proprio l'Amministrazione non le aveva concesse: bastava un semplice controllo da parte dell'Ufficio delle autorizzazioni rilasciate in deroga per sapere se l'attività era abusiva o meno, bastava un esame della pratica edilizia per sapere che mancava la valutazione di impatto acustico.

Ad aggravare il quadro già fosco vi è inoltre il criterio ad oggi adottato per il controllo del territorio: è la denuncia di soggetti lesi che spinge l'Amministrazione ad effettuare i controlli; non è previsto alcun controllo oggettivo e periodico d'ufficio sulle attività. Ciò comporta il rischio che ad essere controllati siano solo alcuni esercizi che hanno vicini di casa solerti mentre vivano nella totale illegittimità quegli esercizi per i quali, per ragioni non connesse all'interesse pubblico, i vicini non chiedono di effettuare controlli. Si può obiettare che chi non disturba i vicini svolge evidentemente la propria attività in modo legittimo (cioè il silenzio equivale a legittimità): è certo che questa è la convinzione che ispira tutte le

Amministrazioni ove l'ordine è gestito da organizzazioni non pubbliche e che effettuano controlli solo su delazione, principi certamente lontani dal principio di buona amministrazione e soprattutto estranei alla tradizione di legalità della nostra città. In questo contesto si colloca il fenomeno comprovato da documenti agli atti dell'Ufficio di difesa civica di esercizi commerciali che vengono invece controllati a tappeto, con accessi ripetuti ed effettuati anche in periodi in cui la Polizia Municipale rallenta la propria attività (15, 16, 17 agosto, per esempio), effettuati direttamente da organi apicali dell'organo, anche al di fuori dell'orario di servizio (ore 2,30 del mattino) e con l'emissione puntuale ed efficace di sanzioni a carico del gestore trasgressore. In questi casi l'attività di controllo viene in luce in modo sinistro non per essere stata puntuale nell'applicazione della legge ma per il fatto che tali controlli vengono ripetuti costantemente nei confronti di un solo gestore che magari esercita in zona extraurbana quando invece in città, per altri esercizi che violano palesemente la legge sotto gli occhi di tutti, nonostante le richieste di controllo, nulla o poco viene fatto. È evidente che il controllato-trasgressore si domandi come mai lui non viene fatto lavorare nelle condizioni di illegittimità in cui altri colleghi sono lasciati operare impunemente.

13. UFFICIO SERVIZI SOCIO SANITARI

13.1. GLI INTERVENTI SOCIO-ASSISTENZIALI

In materia di sussidi si possono verificare analoghi casi di rigida applicazione della norma di riferimento; l'Ente pubblico a volte rifiuta un'interpretazione elastica od evolutiva della norma, effettuata secondo equità, che garantirebbe una soluzione più ragionevole dei problemi insorti.

Le istanze presentate all'Ufficio hanno quasi tutte ad oggetto la concessione di agevolazioni tariffarie o di sussidi e contributi economici. Peraltro, il rapporto di collaborazione instaurato dall'Ufficio con i Servizi sociali consente di rispondere sempre tempestivamente all'utenza.

È sempre grande il rammarico quando, pur invocando il principio di equità, che sta alla base del sistema amministrativo in virtù

dell'art. 97 Cost., il Difensore Civico non riesce a convincere scontrandosi con un'interpretazione formalistica della norma, facendo venir meno le funzioni di equità sociale di determinate provvidenze.

14. UFFICIO SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI

14.1. LE RETTE DEGLI ASILI NIDO

Le segnalazioni ed i reclami da parte dei cittadini attengono soprattutto alla non adeguata pubblicizzazione dei termini entro i quali deve essere presentato il modello ISEE, indispensabile ai fini della determinazione delle rette degli asili nido.

CAPITOLO

I RAPPORTI CON I COMITATI DI CITTADINI

1. L'INQUINAMENTO ELETTRO-MAGNETICO E LA QUESTIONE DELLE ANTENNE: IL NUOVO REGOLAMENTO COMUNALE PER LA REALIZZAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO DELLE INFRASTRUTTURE PER LE TELECOMUNICAZIONI

La vicenda delle antenne UMTS in via Cagli e in via Anconetana, sollevata dai cittadini della zona, ha riportato alla ribalta il problema dell'impatto ambientale dovuto all'installazione delle antenne per telecomunicazioni e alla loro proliferazione.

Al fine di affrontare il problema in modo complessivo ho sottolineato la necessità e l'urgenza di modificare il regolamento comunale vigente nel senso di individuare nuovi criteri per la localizzazione delle antenne.

Il mio suggerimento è stato prontamente recepito dall'Assessore all'Innovazione tecnologica, Ilario Nocentini, il quale non solo ha accelerato l'iter di formazione e di presentazione in Consiglio comunale di un nuovo regolamento, ma ha anche accolto molte delle mie indicazioni.

In primo luogo, ho evidenziato la necessità di modificare il Regolamento comunale al fine di dare compiuta attuazione alle previsioni normative, in linea con le recenti evoluzioni giurisprudenziali. Infatti, i più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa, nel garantire ai gestori la copertura del territorio, consentono comunque ai Comuni di disciplinare il corretto inserimento urbanistico e territoriale delle antenne e, in virtù del noto principio - di derivazione comunitaria - di precauzione, permettono di garantire la riduzione e la minimizzazione dell'esposizione della popolazione alle emissioni elettromagnetiche. Addirittura si spingono fino a prevedere la possibilità di rideterminare le scelte pianificatorie, in contraddittorio con i gestori e nella massima trasparenza nei confronti dei cittadini, qualora la copertura non sia garantita, qualora sopraggiungano nuove e migliori tecnologie, ovvero qualora sia

necessario offrire tutela ai valori paesaggistici, storici, culturali, ambientali e territoriali.

In secondo luogo, ho rilevato l'autonoma capacità degli Enti locali di regolare l'uso del loro territorio, purché criteri localizzativi e standards urbanistici rispettino le esigenze della programmazione nazionale degli impianti e non siano tali da impedire o ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi.

Alla luce del quadro delineato dalla giurisprudenza costituzionale, è da ritenersi corretto il criterio applicativo secondo cui è consentito ai Comuni di introdurre criteri localizzativi degli impianti di telecomunicazione, nell'ambito della funzione di definizione degli "obiettivi di qualità" consistenti in criteri localizzativi, di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), ed all'art. 8, comma 1, lettera e), e comma 6, della legge quadro, mentre non è consentito introdurre limitazioni alla localizzazione.

In questa prospettiva, ho sollecitato l'Amministrazione a dotarsi di un piano territoriale per la minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici, il cui iter di approvazione avrebbe dovuto ricalcare quello previsto per gli strumenti urbanistici.

Il *discrimen* fondamentale per comprendere se si versi in una o nell'altra ipotesi è infatti costituito dalla derogabilità o meno delle previsioni contenute nel Piano Territoriale di installazione s.r.b. telefonia mobile, a seconda che sia stata prevista o meno la possibilità di individuare dei siti alternativi rispetto a quelli previsti dal Piano.

Nel caso di specie, tenuto conto di come verrà strutturato il Piano Territoriale, è evidente che le prescrizioni nello stesso contenute sono derogabili nella misura in cui risulti errato il presupposto su cui le stesse si fondano, e risulti cioè che, contrariamente a quanto supposto, i siti prescelti non siano idonei a soddisfare le esigenze dei gestori.

Non ritengo che in siffatto modo il gestore verrebbe ad essere gravato di un onere probatorio eccessivo, apparendo viceversa ragionevole, in un'ottica di contemperamento dei contrapposti interessi, che ove il gestore chieda di installare una s.r.b. in un sito diverso da quelli indicati - a seguito di uno specifico studio di settore e attraverso un confronto dialettico con i gestori delle reti e la loro

partecipazione propositiva al procedimento - nel Piano Territoriale, la sua richiesta possa essere accolta solo ove emerga - attraverso un adeguato contraddittorio tra il Comune e il gestore - l'inevitabilità dei siti indicati nel Piano, e che la localizzazione proposta dal gestore sia l'unica possibile per l'efficienza del servizio radio mobile.

Diversamente opinando, il Piano di localizzazione dei siti finirebbe con il tradire la funzione cui è preordinato, che è quella di realizzare la minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici compatibilmente con la qualità del servizio e le esigenze degli operatori della telecomunicazione ed il corretto inserimento urbanistico e territoriale.

Per raggiungere tale obiettivo, ho fatto presente che le competenze comunali in materia siano esercitate in modo da superare una visione atomistica tendente a prendere in considerazione i singoli impianti, anziché la rete di comunicazione, e che, a tal fine, l'installazione di infrastrutture in materia di telefonia mobile, presentando caratteristiche funzionali di relativa infungibilità per quanto riguarda la localizzazione degli impianti, sia sottoposta ad opportune procedure di valutazione di compatibilità con le esigenze operative del servizio, da effettuarsi attraverso un confronto dialettico con i gestori delle reti e la loro partecipazione propositiva al procedimento.

Così concepito, lo strumento previsto, in definitiva, risponderà a criteri di razionalità dell'azione amministrativa, in particolare all'esigenza di introdurre criteri minimi di conoscenza preventiva e di pianificazione dell'installazione degli impianti al fine di orientare l'attività amministrativa di controllo preventivo urbanistico edilizio, nonché ambientale, in merito all'assentibilità di queste installazioni e che, quindi, la suddetta previsione presenta, pertanto, una stretta inerenza allo svolgimento della funzione autorizzatoria.

Era dunque giunto il momento per l'Amministrazione comunale di assumere un ruolo maggiormente rilevante in questa partita attraverso la predisposizione di un piano generale di programmazione degli interventi all'interno del territorio comunale che risponda il più possibile alle sensibilità dei cittadini. Una volta che il Comune si sarà dotato dello strumento di pianificazione, le instal-

lazioni in difformità dovranno essere risanate e il piano indicherà le aree dove ricollocarle.

Il territorio sarà diviso in tre zone: idonee; non idonee, dove saranno autorizzate installazioni che rispettino prescrizioni tecnologiche precise, ad esempio le microcelle; neutre, senza particolari vincoli, come in aperta campagna.

Nella seduta del 25 settembre 2008 il Consiglio comunale ha approvato il nuovo regolamento sulla realizzazione, gestione e controllo delle infrastrutture per le telecomunicazioni, che consentirà peraltro di ritornare su situazioni esistenti: il caso specifico è quello di via Anconetana. Gli impianti a microcelle rappresentano oggi la migliore tecnologia a disposizione per contenere le emissioni: il testo ora lo riconosce e in forza di esso sarà possibile chiedere ai gestori di telefonia di adottare questa soluzione avanzata.

Come norma transitoria di salvaguardia, è stato previsto il blocco del rilascio delle autorizzazioni il cui iter non è concluso salvo quelle relative ad antenne per le quali è dimostrata la diminuzione dell'esposizione dei cittadini ai campi elettromagnetici.

I cittadini hanno preso atto, con piacere, del nuovo atteggiamento dell'Amministrazione, più attento alla salute delle persone ed alla salvaguardia del territorio ed attendono che nei tempi più brevi possibili venga approvato il Piano Territoriale.

Nel frattempo si sono dichiarati disponibili a collaborare con l'Amministrazione per ricercare soluzioni idonee e condivise.

2. L'INQUINAMENTO DELLA FALDA NEL TRIANGOLO DELLE CAVE DI QUARATA

Nell'autunno 2008 ho partecipato ad un'assemblea pubblica organizzata dal Comitato di Quarata "Un paese da ritrovare", alla quale ero stato invitato. Il tema della serata era il problema della contaminazione della falda freatica e della mancanza di acqua ai residenti della zona.

Il comprensibile disagio e la legittima preoccupazione degli abitanti di Quarata sono notevoli.

Infatti già nel 2007 in seguito al campionamento eseguito dall'ARPAT su alcuni pozzi dell'area delle cave risultavano valori di gran lunga superiori alla norma quanto a idrocarburi totali.

Nei campionamenti effettuati nel corso del 2008 la situazione appare aggravata dal fatto che, oltre alla presenza in falda di idrocarburi, le acque emunte dai pozzi risultano contaminate da arsenico e vanadio.

In relazione a tale situazione la Azienda USL 8 di Arezzo, con nota del 15.09.2008 a firma del Responsabile U.F. Igiene e Sanità Pubblica, Dott.ssa Maurello, ha proposto all'Amministrazione comunale l'emissione di un'ordinanza sindacale nei confronti dei proprietari dei pozzi che ne vietasse, a scopo precauzionale, l'utilizzo ad uso potabile, e al contempo suggeriva di effettuare ulteriori campionamenti sui pozzi suddetti inserendo tra i parametri analitici quei prodotti del petrolio normati dal D.Lgs. n. 31 del 2001, al fine di rendere più accurata la valutazione di potabilità dell'acqua.

Tale situazione non può che essere collegata alla presenza delle attività produttive e prefigura uno scenario che impone l'adozione di una diversa strategia con i cavatori, tesa, in primo luogo, ad ottenere l'assoluto rispetto delle condizioni di sicurezza, salubrità ed igienicità delle attività estrattive.

Occorre comunque procedere a monitoraggi a più ampia scala al fine di scongiurare ogni e qualsivoglia pericolo per la salute umana e la sostenibilità ambientale delle attività in questione.

In questa prospettiva, mi sono prontamente attivato per conoscere quali provvedimenti siano stati adottati o siano in corso di adozione per risolvere il problema, sollecitando altresì iniziative tese a ripristinare la salubrità delle acque di falda.

In questa interlocuzione, ho trovato subito immediata collaborazione da parte dell'Amministrazione, che nella persona dell'Assessore ai lavori pubblici si è preoccupata di estendere la rete idrica al c.d. Triangolo della cave di Quarata.

Con un investimento importante, il Comune, di concerto con l'AATO 4 e con la società Nuove Acque S.p.A., ha cercato di dare una risposta a questa situazione di emergenza, allacciando Quarata e dintorni all'acquedotto comunale e portando l'acqua di Montedoglio trattata nell'impianto di Poggio Cuculo ad oltre 81 famiglie. Più precisamente, le località interessate da tale intervento sono Pa-

lazzetti, Ortali, Castigli, Sorbo, S.P. Setteponti, Stradone Campolucci, Le Ghiaie, La Casina, La Casaccia-Quarata.

I cittadini comparteciperanno con un contributo di 800 euro a famiglia, una cifra molto più bassa rispetto a possibili e singole richieste.

Per quanto concerne la contaminazione della falda, l'Assessore all'Ambiente ha assicurato di aver intensificato i controlli, monitorando tramite ARPAT la situazione con cadenza mensile.

La società Nuove Acque S.p.A., che si è preoccupata di redigere il progetto per la nuova distribuzione, ha assicurato che i lavori prenderanno avvio entro fine marzo e dovrebbero concludersi entro settembre 2009. Tuttavia, fin da giugno, sarà possibile attivare le prime utenze servite.

3. IL PERCORSO DI PARTECIPAZIONE PER LA RIQUALIFICAZIONE DEL QUARTIERE DI SAIONE

Nel corso del 2008 si è rivolto all'Ufficio del Difensore civico il c.d. Comitato spontaneo per la rinascita del quartiere di Saione che, in un dettagliato ed analitico dossier, ha individuato una serie di criticità presenti nel territorio: dal problema della sicurezza all'illuminazione carente, dalla segnaletica (orizzontale e verticale) carente o contraddittoria alla mancata pulizia dei sottopassaggi, dai marciapiedi mal tenuti alle strade che si allagano quando piove.

Il Comitato lamentava che, dopo gli incontri avuti con i vertici dell'Amministrazione comunale e nonostante le reiterate sollecitazioni, gran parte delle richieste avanzate erano rimaste inevase. Infatti, nonostante alcune iniziative intraprese da parte dell'Amministrazione, essa tardava a dare risposta a molte richieste del comitato.

In considerazione delle caratteristiche del quartiere Saione, che si connota per essere uno dei più popolosi della città, è quasi naturale che esso presenti numerose problematiche di mobilità, parcheggi, manutenzione delle strade e dei marciapiedi, pubblica illuminazione, aree verdi e sicurezza.

Pur nella convinzione che l'Amministrazione comunale, di concerto con la Circoscrizione 3, abbia intrapreso un percorso partecipativo per la riqualificazione del quartiere Saione e abbia inseri-

to la ristrutturazione di via Vittorio Veneto nel piano triennale delle opere pubbliche (2008-2010), la soluzione di solo alcune problematiche non soddisfa i cittadini.

In queste ultime settimane, è indubbio che l'Amministrazione comunale si sia sforzata di risolvere le molte problematiche della zona di Saione, rispondendo alle sollecitazioni provenienti dai cittadini.

In questa prospettiva, essa si è assunta l'impegno di riqualificare via Vittorio Veneto, di migliorare le aree verdi, la sosta, la manutenzione del territorio.

Importanti gli interventi di miglioramento di molte strade, da via Trasimeno a via James Cook.

Apprezzabile è stato anche lo sforzo di migliorare l'illuminazione pubblica nel quartiere, stanziando 31 mila euro: gli interventi principali prevedevano la sostituzione di armature e lampade da vapori di mercurio a vapori di sodio, con conseguente miglioramento e potenziamento della illuminazione pubblica.

Tuttavia, ritengo opportuno che l'Amministrazione comunale, compatibilmente con le scarse risorse a disposizione, si attivi anche per eliminare le situazioni di degrado urbano presenti nella zona: punti critici nella zona sono i sottopassi e gli attraversamenti pedonali a raso.

Per quanto concerne il problema della sicurezza, l'istituzione del vigile di quartiere ed il maggiore controllo da parte delle forze dell'ordine hanno senz'altro prodotto discreti risultati.

Ritengo che il clima di dialogo instaurato con il Comitato e, più in generale, con i residenti, debba proseguire e che sia interesse della stessa Amministrazione comunale confrontarsi direttamente con i cittadini senza rinvii, anzi accelerando il più possibile i tempi, onde rafforzare la fiducia dei cittadini stessi nei confronti delle Istituzioni.

È assolutamente prioritario, per dare risposta alle legittime istanze dei cittadini, avere una visione complessiva dei problemi ed intraprendere un percorso condiviso in grado di individuare le priorità di zona.

In questa prospettiva, ritengo che il percorso di partecipazione per la riqualificazione del quartiere di Saione, che dal mese di gen-

naio 2009 vede il sostegno e il monitoraggio dell'Autorità per la Partecipazione della Regione Toscana, rappresenti un'eccellente risposta dell'Amministrazione.

Peraltro, mi preme sottolineare che, anche in ragione di una mia precisa sollecitazione in tal senso, le attività di coinvolgimento dei cittadini saranno monitorate da un organismo di garanzia, formato da tre esperti in partecipazione, che avrà il compito di vigilare sugli aspetti di neutralità e di imparzialità del processo partecipativo, evidenziando tempestivamente eventuali mancanze o esclusioni che possano compromettere la credibilità del processo o ledere interessi personali o collettivi. Come suggerito, il "Comitato dei Garantiti" vede coinvolti, oltre al sottoscritto, il Presidente della IX Commissione consiliare "Partecipazione" (cons. Marco Tulli) ed il Presidente della XI Commissione consiliare "Controllo e garanzia" (cons. Guglielmo Borri).

Al progetto "Saione: un quartiere dove incontrarsi", promosso dall'Assessorato alla Partecipazione in collaborazione con la Circoscrizione 3, collaborano anche l'Assessorato alle Opere pubbliche e manutenzione, l'Assessorato al verde, l'Assessorato all'ambiente e alla mobilità, l'Assessorato ai Giovani e Sport, l'Assessorato alla Cultura e l'Assessorato alle Politiche educative e sociali.

Il percorso mira tra l'altro a promuovere ed ottenere una maggior cura degli spazi comuni, e prevede un programma di iniziative per l'animazione sociale, culturale ed economica capace di ridare vita ed identità a questa zona di Arezzo.

4. L'AMPLIAMENTO DELL'AEROPORTO DI MOLIN BIANCO

In merito al futuro dell'aeroporto di Molin Bianco molti cittadini hanno espresso la posizione di netta contrarietà a qualsiasi ipotesi di ampliamento dell'infrastruttura e di intensificazione del traffico aereo, con particolare riferimento alla recente ipotesi di realizzazione di un servizio di aerotaxi presso l'aeroporto, a cura di un consorzio che si starebbe costituendo.

D'altra parte il Comitato contro l'ampliamento dell'aeroporto ha dichiarato più volte e da tempo di essere contrario a queste intenzioni espansionistiche, per motivi di sicurezza, qualità della vita ed impatto ambientale, coerentemente con la posizione assunta fin

dal 2001 con il sostegno di oltre 1400 firme di cittadini. È evidente lo stato di disagio e di preoccupazione che già oggi crea l'utilizzo dell'attuale infrastruttura, con voli giornalieri che avvengono nelle ore del mattino e della sera ed anche in precarie condizioni atmosferiche.

È stato anche sottolineato che le indicazioni inserite nel Piano Strutturale approvato dal Consiglio Comunale prevedono la realizzazione di un parco al posto dell'attuale infrastruttura, dopo averne realizzata un'altra in sito maggiormente idoneo da individuare ed a condizione che ce ne sia davvero bisogno. La richiesta espressa a viva voce dagli intervenuti all'Amministrazione Comunale è proprio quella di intraprendere questo percorso già indicato.

In definitiva, questa ed altre vicende in materia di edilizia pubblica dimostrano la piena validità e fondatezza dell'aforisma giuridico di ciceroniana memoria, *summum ius summa iniuria*, sottintendendo che il soverchio rigore nell'applicazione e/o interpretazione letterale e rigida della legge, proprio in quanto tale, può rivelarsi causa di vera e propria iniquità e quindi trasformarsi paradossalmente in una grande ingiustizia.

CAPITOLO X

L'ATTIVITÀ NEI CONFRONTI DI ENTI ISTITUZIONI E DI AZIENDE PARTECIPATE DAL COMUNE

1. NUOVE ACQUE S.P.A.

Le questioni portate all'attenzione dell'Ufficio riguardano essenzialmente la manutenzione della rete fognaria ed il Piano degli investimenti in cui gli interventi finalizzati a tale scopo devono trovare collocazione. Tali problemi si presentano con maggiore frequenza nei piccoli centri: all'Ufficio si sono infatti rivolti, di volta in volta, soggetti residenti in altri comuni della Provincia.

Ciò detto, mi corre l'obbligo di segnalare anche il preoccupante aumento di casi riguardanti il fenomeno delle perdite occulte; perdite non soltanto individuate in impianti privati ma anche nella pubblica via, relativamente alle quali viene lamentato sia il ritardo con cui il Gestore comunica la probabile perdita a seguito di propria lettura, che l'efficacia degli interventi di manutenzione sulla rete idrica.

A tal proposito, desidero rammentare gli sforzi effettuati dalla Conferenza permanente dei Difensori civici della Toscana, che, in un documento del 16 giugno 2006, proprio con riferimento al regime delle perdite occulte, ha suggerito l'introduzione nel Regolamento del servizio di un obbligo, da parte del gestore, di comunicare entro un termine certo e relativamente breve un consumo anomalo effettivamente rilevato, così da mettere in condizione l'utente di provvedere alla scoperta e alla riparazione della perdita, con conseguente risparmio non solo economico per l'utente stesso, ma anche idrico per la collettività.

In questa prospettiva e con questo spirito, mi preme anche rilanciare l'esempio di altri gestori del servizio idrico, che consentono ai propri utenti, dietro pagamento di un modesto corrispettivo, di stipulare un'assicurazione contro l'eventualità di perdite occulte.

Tale soluzione garantirebbe una più soddisfacente tutela soprattutto alle fasce di utenza c.d. debole.

2. AISA S.P.A.

Il numero di segnalazioni ricevute dall'Ufficio è costante.

I cittadini si rivolgono al Difensore civico principalmente richiedendo il rateizzo e/o la dilazione di quanto dovuto, oppure chiarimenti in merito all'applicazione dell'agevolazione prevista per chi risiede ad oltre 300 o 600 metri di distanza dal più vicino punto di raccolta dei rifiuti.

Per quanto concerne la prima questione, l'attività dell'Ufficio risulta paralizzata da un Regolamento che non prevede alcuna possibilità di rateizzo, con pregiudizio per le fasce più deboli dell'utenza.

In merito alla seconda questione, invece, ho provveduto a porre in evidenza le distorsioni cui dà luogo l'applicazione dell'art. 21, comma 2, del Regolamento comunale relativo alla materia in oggetto, laddove si stabilisce che l'eventuale riduzione degli importi della «tariffa rifiuti» venga parametrata in base al raggio drenante rappresentato dalla linea che determina la distanza dalla proprietà al più vicino cassonetto posizionato nel centro perimetrato.

Una simile previsione risulta oltremodo pregiudizievole per quegli utenti che - benché posizionati in linea d'aria entro i 300 o i 600 metri dal cassonetto - si trovano costretti a percorrere una distanza di molto superiore per raggiungere il più vicino punto di raccolta.

Una simile disposizione si rivela inutilmente gravosa per il contribuente - soprattutto per le fasce di utenza particolarmente deboli, quali gli anziani e i disabili - traducendosi in una limitazione alla fruibilità ed effettiva fruizione del servizio. Peraltro, come aveva già ricordato la Suprema Corte di Cassazione con riferimento alla precedente disciplina - contenuta nel TUFL del 1931 - la tassa in questione, proprio per la sua natura *lato sensu* corrispettiva del servizio pubblico erogato, si giustifica ed è dovuta alla duplice condizione che il servizio sia stato reso effettivamente operante da parte del Comune ed il singolo sia in grado di poterne fruire. Ciò è stato confermato dagli interventi normativi successivi, che hanno

perpetuato lo stretto collegamento tra fruibilità del servizio e applicabilità del tributo: basti in questa sede fare cenno al D.Lgs. n. 421/92. Un simile contesto normativo deve pertanto indurre a rimeditare e rideterminare i parametri sulla cui base deve essere calcolata la tariffa, tenendo appunto presente la possibilità effettiva di poter fruire del servizio da parte dei singoli cittadini e rifuggendo da ogni concettualizzazione astratta che, lungi dal costituire una rappresentazione veritiera della realtà nella quale i singoli si trovano a fruire dei servizi, costituisce una mortificazione – e quasi una negazione – del dettato normativo.

Alle richieste in tal senso rivolte dall'Ufficio all'Assessore competente e ad AISA non è stata data ancora risposta.

Persiste anche il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti che, a parte gli inconvenienti di natura igienica ed estetica, comportano un notevole onere economico per la collettività essendo, rilevanti le spese per la loro rimozione. Il che risulta più grave se si pensa che esiste un servizio ad hoc per il ritiro del materiale ingombrante che viene effettuato su semplice prenotazione telefonica.

Ritengo inoltre fondamentale organizzare meglio e potenziare la raccolta differenziata, riducendo in questo modo la massa di rifiuti da smaltire e recuperando delle risorse da destinare ad una più accurata pulizia delle zone periferiche, spesso trascurate.

3. COINGAS S.P.A.

Nel 2007 e nel 2008 non si registrano istanze istruite dall'Ufficio di Difesa civica.

Le richieste presentate dall'utenza sono state tutte risolte con parere orale previa consultazione e richiesta di chiarimenti presso gli uffici dell'Azienda, in questo riscontrando – almeno fino ad oggi – un apprezzabile comportamento di correttezza da parte della COINGAS S.p.A., la quale merita di essere menzionata per la disponibilità, fin qui sempre dimostrata, nei vari casi prospettati, a risolvere le problematiche poste dai cittadini.

Invero, i rapporti hanno riguardato per lo più questioni connesse all'allacciamento o alla sistemazione di condutture di vitale importanza per i cittadini, quali sono la fornitura di gas metano, ove, a fronte di aspetti controversi, la Società si è sempre adoperata

per trovare una soluzione equa e comunque di soddisfazione per i cittadini.

4. ATAM S.P.A.

Nel corso del 2007 si è registrato l'usuale picco di istanze nel periodo estivo quando, come ogni anno, a causa di cantieri nella zona, viene interrotto il servizio del Pollicino.

Si sottolinea l'importanza di questo servizio per la popolazione del centro storico, soprattutto per quella più anziana. La sospensione del servizio priva tutti i residenti dell'unico mezzo di trasporto pubblico che consente di raggiungere zone fornite di negozi anche per il semplice approvvigionamento alimentare, o per l'acquisto di farmaci e di altri beni primari.

Ciò accade soprattutto nel periodo estivo quando, a causa delle elevate temperature, gli anziani sono più esposti alla fatica derivate dal percorrere a piedi tratti di strada (nel centro di Arezzo spesso ripida salita) necessari a raggiungere i negozi.

Si rinnova in questa sede l'invito già rivolto al Consiglio Comunale dal mio predecessore di voler intervenire sulla questione per tutelare i cittadini anziani del centro storico da ulteriori possibili sospensioni del servizio "Pollicino".

Si fa presente inoltre che il Pollicino viene usato da personale dipendente sia del Comune che della Provincia, oltre che delle altre amministrazioni presenti con i loro uffici nel centro storico. Dovrebbe pertanto essere anche salvaguardato l'interesse di questi lavoratori di poter usufruire di un mezzo pubblico di trasporto per raggiungere agevolmente il loro posto di lavoro.

Vale la pena rammentare che alla fine del 2007 è stato ceduto da Atam a LFI S.p.A. il ramo d'azienda relativo al servizio di trasporto pubblico, non si registrano istanze pervenute.

5. AREZZO CASA S.P.A.

Nel settore dell'edilizia pubblica non sono emersi solo problemi connessi alla applicazione o alla interpretazione della disciplina, ma anche reclami concernenti i rapporti di vicinato degli inquilini per i quali, in alcuni casi, ho anche proposto di effettuare sopralluoghi da parte di Arezzo Casa S.p.a., al fine di verificare se il

comportamento del nucleo assegnatario poteva risultare in contrasto con le previsioni del Regolamento e in particolare con le norme di buon vicinato.

Permangono infatti all'interno di molti fabbricati assegnati e gestiti da Arezzo Casa S.p.A. disagi per problemi di convivenza con inquilini che non intendono sentire ragioni quanto al rispetto delle norme più elementari di civiltà e buona educazione.

Desidero sottolineare come accorgimenti morbidi, quali semplici lettere di richiamo, potrebbero essere in molti casi sufficienti a risolvere con efficacia il problema.

Non posso peraltro pensare che all'auspicata assegnazione di un alloggio si possa far coincidere la risoluzione di un problema, quello abitativo, con il sorgere di una situazione che, qualche volta, mi è stata descritta come di vero terrore per la forzosa convivenza con persone svincolate dal rispetto delle norme più basilari di civiltà.

I problemi sollevati dall'utenza di Arezzo Casa S.p.A. sono tutti imputabili a disservizi riscontrati nelle amministrazioni condominiali degli edifici.

Arezzo Casa S.p.A. demanda a liberi professionisti la gestione condominiale degli edifici di sua proprietà. Alcuni di questi professionisti, forti della assenza del controllo della parte proprietaria, amministrano i condomini senza convocare regolarmente le assemblee tra i locatari e senza fornire estratti conto leggibili della ripartizione delle spese (soprattutto di una utenza quale è l'acqua, che in qualche vecchio condominio viene ancora gestita con contatore unico e con derivazioni per le singole abitazioni). È chiaro che talvolta le assemblee dei condomini, data l'eterogeneità dei locatari, possono essere difficoltose da gestire: ciò non toglie che è diritto di coloro che risiedono in edifici di proprietà di Arezzo Casa S.p.A. ricevere il trattamento che è previsto dal codice civile per le assemblee di locatari. L'unica proprietà, dal momento che ha natura di soggetto cui è affidata la gestione monopolistica delle case destinate alla parte più debole della popolazione, ha il dovere di vigilare sull'operato delle singole amministrazioni condominiali al fine di evitare abusi ed errori, dal momento che essi verrebbero perpetrati

proprio a carico di quell'utenza debole i cui interessi è chiamata a proteggere in base a espressa concessione.

Si è chiesto e si continuerà a chiedere pertanto alla Società di effettuare periodici e più stretti controlli sulla attività di amministrazione condominiale svolta sugli immobili di sua proprietà.

6. LA FRATERNITA DEI LAICI

Ho seguito con grande attenzione la vicenda dello scorporo della gestione cimiteriale dalla Fraternita dei Laici. Un atto senz'altro dovuto per effetto della normativa sui servizi pubblici locali, ma che poteva (e potrebbe ancora in futuro) creare non pochi problemi, se non accompagnato da una riflessione sul destino dell'ente.

Modificare lo Statuto e il Regolamento senza un progetto complessivo e di ampio respiro sulla destinazione dell'Ente, sul suo prestigioso patrimonio culturale, sul mantenimento delle volontà testamentarie e senza una riflessione seria sulla missione che la Fraternita ha assolto in quasi mille anni di storia, poteva rappresentare una scelta capace di metterne in forse la stessa sopravvivenza.

Prevedere nello specifico la figura del Direttore, che può essere anche non dirigente e che verrebbe nominato dallo stesso Magistrato, ed estromettere l'attuale segretario avrebbe potuto preludere a un ridimensionamento di questa Istituzione dal momento che rappresentava la gelosa custode del suo *genius loci*.

È stato per fortuna aperto un confronto pubblico sul futuro della Fraternita, da cui sono emerse molte interessanti proposte per valorizzarne la missione sociale e culturale.

In quest'ottica, ricordo che al Comune di Arezzo sono attribuiti compiti di indirizzo e di controllo. Nel rispetto dell'autonomia gestionale della ASP, il Consiglio comunale può adottare atti di indirizzo per il raggiungimento degli scopi e degli obiettivi fissati dalla programmazione zonale nelle specifiche aree di intervento. Al Comune è attribuita anche la funzione di controllo che giunge a prevedere anche poteri sostitutivi in presenza di omissioni di atti gestionali essenziali o in presenza di violazioni di legge o irregolarità statutarie o regolamentari.

7. ISTITUZIONE BIBLIOTECA

Nel 2007 e nel 2008 non si registrano istanze istruite dall'Ufficio di Difesa civica.

8. ISTITUZIONE GIOSTRA DEL SARACINO

Nel 2007 e nel 2008 non si registrano istanze istruite dall'Ufficio di Difesa civica.

9. A.F.M. S.P.A.

Nel 2007 e nel 2008 non si registrano istanze istruite dall'Ufficio di Difesa civica.

10. RESIDENZA SANITARIA ASSISTENZIALE “VILLA FIORITA”

Nel corso dell'anno l'Ufficio si è attivato per conoscere se la previsione contrattuale della non rimborsabilità della retta per i giorni non goduti dall'assistito a causa del suo decesso sia compatibile con l'esercizio di un'attività di assistenza svolta in regime di convenzione.

L'allora vice Sindaco, Donella Mattesini, pur condividendo le perplessità avanzate dal Difensore civico, ha ritenuto, alla luce dell'attuale previsione regolamentare che disciplina l'attività della R.S.A. “Villa Fiorita”, legittima e regolare la prassi seguita dal servizio amministrativo della Residenza nella riscossione, anche in questi casi, della retta di ospitalità. Tuttavia, proprio in considerazione delle sollecitazioni provenienti dal Difensore civico, ha dato mandato agli uffici competenti di verificare l'opportunità di formulare richieste di modifiche al Regolamento della R.S.A. “Villa Fiorita” prima di procedere al rinnovo della convenzione.

Non posso che auspicare che ciò possa avvenire quanto prima.

CAPITOLO XI

I PROBLEMI DELLA SANITÀ E LA COMMISSIONE MISTA CONCILIATIVA

1. I PROBLEMI DELLA SANITÀ

Nel campo della medicina legale le contestazioni più frequenti riguardano, oltre ai lunghi tempi di attesa, la difficoltà ad ottenere l'indennità di accompagnamento anche in quei casi in cui lo stato di salute della persona sia tale da comportare, per la famiglia, grandi sacrifici nell'impegno quotidiano di assistenza al proprio congiunto.

Va stigmatizzata la estrema durezza mostrata nell'ambito del sistema sanitario locale nella valutazione delle varie patologie che danno diritto all'indennità di accompagnamento, soprattutto nei casi in cui il soggetto richiedente sia una persona anziana.

E' noto come per molte persone la vecchiaia sia causa di grandi sofferenze e costituisca, senza avvedersene, una lunga e lenta agonia.

In tali situazioni, la vecchiaia è un peso per i vecchi e per chi sta loro vicino in quanto porta con sé i tanti inevitabili acciacchi fisici, oltre che la solitudine, l'emarginazione e la consapevolezza di sentirsi ormai inutili.

Il noto e significativo asserto terenziano *senectus ipsa morbus est* - la vecchiaia è una malattia in se stessa (Terenzio, *Phormio*, IV, 19) esprime il concetto che alla senescenza spesso si accompagnano vari malanni fisici, per i quali poco o nulla giovano i rimedi.

Ma la civiltà moderna è probabilmente caratterizzata e sovrappiatta dalle sterili regole della razionalizzazione e della pianificazione, tipiche del sistema economico-produttivo, che sono ben altra cosa rispetto alle normali regole della vita.

Abbandonando il campo della medicina legale per passare al settore delle prestazioni sanitarie strettamente intese, noto come da qualche tempo anche nella nostra realtà, fino ad oggi considerata

un'isola felice, vengano denunciati alcuni fatti che mi inducono a ritenere come qualche caso di scarsa efficienza si verifichi purtroppo anche nei nostri ospedali.

Devo precisare che la mia denuncia vuole essere circoscritta ai casi nei quali ciò che viene contestato, non è tanto l'errore sanitario di per sé quanto l'assenza di quegli elementi, a torto considerati "di contorno", per l'offerta di una prestazione adeguata alle aspettative dei cittadini, anche in termini di sensibilità umana e deontologia professionale.

2. SEGUE: IN PARTICOLARE, I TEMPI DI ATTESA

I tempi di attesa per alcune prestazioni sanitarie continuano a rappresentare un dato fortemente critico.

Con estrema meraviglia e con profonda preoccupazione devo registrare che, rispetto al passato, i tempi di attesa risultano aumentati, con negative ripercussioni sul diritto del cittadino ad ottenere risposte adeguate in tempi ragionevoli. Un'ulteriore testimonianza che ciò che preme è la gestione economicistica della salute, peraltro con scarsi risultati visto l'aumento continuo della spesa sanitaria, e non interventi appropriati ai bisogni di cura.

3. LA COMMISSIONE MISTA CONCILIATIVA

La Commissione Mista Conciliativa ha il compito di garantire la tutela degli utenti del Servizio Sanitario e la presenza degli organismi di volontariato all'interno delle strutture sanitarie.

Più precisamente, ai sensi dell'art. 10 del nuovo Regolamento di Pubblica Tutela della Azienda USL 8 di Arezzo, riesamina i casi oggetto di esposto o di segnalazione qualora l'utente si sia dichiarato motivatamente insoddisfatto della decisione fornita dal Direttore Generale. La Commissione è altresì competente ad esaminare i casi per i quali la Direzione Aziendale non abbia fornito una risposta entro i termini previsti dal Regolamento di pubblica tutela ed i fatti oggetto di esposto o segnalazione per i quali l'Ufficio di pubblica tutela abbia ritenuto, con adeguata motivazione, di non essere in grado di proporre alcuna risposta al Direttore Generale.

La tutela della CMC è prevista, ai sensi dell'art. 2 dello stesso Regolamento, per qualsiasi disservizio, inteso come mancanza di

efficacia-efficienza, che abbia negato o limitato al reclamante la fruibilità delle prestazioni fornite dalla Azienda USL 8 e per qualsiasi violazione di leggi o regolamenti che disciplinano la fruizione dei servizi sanitari.

L'individuazione del Presidente e del relativo supplente è assegnata al Difensore civico comunale: l'art. 12 del Regolamento Aziendale di Pubblica Tutela, in conformità a quanto contemplato dalla disciplina regionale, prevede che "La nomina dei componenti della Commissione spetta al Direttore Generale il quale vi provvede: per il presidente ed il relativo supplente, su designazione del Difensore Civico del Comune dove ha sede la direzione generale dell'azienda USL d'intesa con le Associazioni di volontariato e tutela".

Come noto, la scelta di presiedere personalmente la Commissione, oltre che collocarsi nel solco della tradizione, è la più fisiologica in ragione delle evidenti affinità funzionali della stessa all'Ufficio del Difensore civico.

In questa prospettiva, al fine precipuo di garantire la continuità e la funzionalità della Commissione in caso di mio impedimento, ho anche suggerire la nomina, come vicario del Presidente della Commissione, del Difensore civico della Provincia di Arezzo, Avv. Federica Bartolini, che ha espresso la propria disponibilità ad affiancarmi in questa avventura. Anche tale ultima scelta è ispirata dall'esigenza di garantire in ogni caso la Presidenza della Commissione ad un organo indipendente ed autorevole, in grado di coordinare in modo imparziale i lavori della stessa.

Oltre che dal Difensore civico comunale, è composta da rappresentanti dell'Azienda e del volontariato.

Presieduta dal Difensore Civico Comunale, Avv. Michele Morelli, è composta da altri sei membri effettivi (sette con il presidente) e altrettanti supplenti: tre indicati dalle associazioni di volontariato e di tutela degli utenti e tre indicati dall'azienda stessa. Per le Associazioni di volontariato e di tutela sono stati nominati: Alessandra Pazzagli (Federconsumatori), Ottone Occhiolini (Malati Reumatici) e Pina Pirozzi (Adiconsum). Per l'Azienda sanitaria sono stati nominati il dr. Pasquale Giuseppe Macrì (direttore U.O. Medicina Legale), la dott.ssa Stefania Massaini (responsabile URP)

e la dott.ssa Cinzia Sestini (responsabile sez. Gestione contenzioso sanitario).

La Commissione, di norma, opera come una sorta di esame di secondo grado di cui i cittadini possono avvalersi qualora non siano rimasti soddisfatti della risposta che l'azienda sanitaria ha dato in prima istanza ad un loro esposto o reclamo. Inoltre, può essere chiamata in causa nel caso in cui la Asl non abbia dato risposta ad un reclamo entro i termini previsti dal Regolamento di pubblica tutela oppure a fronte di esposti di natura molto complessa.

La USL 8 è stata la prima azienda in Toscana ad affrontare il problema della tutela degli utenti dei servizi sanitari, costituendo già nel 1995 una commissione sperimentale presieduta dal Difensore Civico Regionale, Massimo Carli. Successivamente, nel 2006, quell'esperienza trovò conferma in uno specifico regolamento di pubblica tutela e da allora, la commissione ha esaminato oltre un centinaio di casi sotto la guida del precedente difensore civico comunale, avvocato Anna Maria Nuti. L'esperienza di questi anni ha evidenziato come questa commissione, oltre rappresentare un valido strumento di tutela, possa svolgere un ruolo determinante ai fini del miglioramento dei servizi sanitari. Infatti, molti dei casi valutati hanno dato l'opportunità alla commissione di proporre alla USL modifiche organizzative e miglioramenti nell'accesso a servizi o percorsi terapeutici.

La Commissione Mista Conciliativa, strumento previsto per legge per giungere ad un chiarimento, se possibile, circa fatti ed atti sanitari di cui un cittadino abbia da lamentarsi consente, in linea di principio, di evitare lo scontro frontale tra paziente e struttura sanitaria.

Questo Ufficio ha già svolto negli anni scorsi un'azione di sensibilizzazione all'uso di questo strumento conciliativo avendo appreso che, se pur costituita, i compiti di detta Commissione erano per lo più sconosciuti, salvo che all'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, che le aveva assicurato l'attivazione della stessa in caso di necessità.

È mio intendimento sottoporre a revisione continua ogni prassi sanitaria, evitando gli arroccamenti su posizioni difensive circa il buon operato dei dipendenti, considerando invece ogni la-

mentela come un'occasione utile a mettersi in discussione, specie in un ambito così delicato come quello che riguarda la salute delle persone, ai fini di un miglioramento delle relazioni interpersonali che hanno gran parte della responsabilità nella cura di ogni malattia.

4. IL GRUPPO DI LAVORO INTERISTITUZIONALE PER IL GIOCO D'AZZARDO E LE NUOVE DIPENDENZE

Nel mese di ottobre 2007, in ragione di un'espressa sollecitazione in tal senso da parte del Dott. Paolo E. Dimauro, Direttore del Dipartimento delle dipendenze della USL 8 di Arezzo, ho dato la mia personale disponibilità a partecipare - in qualità di membro permanente - al Gruppo di Lavoro interistituzionale per il Gioco d'Azzardo e le Nuove Dipendenze (G.A.N.D.).

Istituito con delibera della Azienda USL 8 di Arezzo n. 582 del 27 luglio 2005 e coordinato dal Ser.T. di Arezzo, il GdL G.A.N.D. è composto anche da referenti del Servizio Sociale del Comune, dell'Assessorato alle Politiche Giovanili della Provincia, della CARITAS, della Fondazione Antiusura della Misericordia, della Guardia di Finanza e dell'Associazione dei Commercianti.

Gli obiettivi del Gruppo, che si riunisce con frequenza mensile, riguardano la promozione dello studio di questi fenomeni, l'individuazione di strumenti operativi e soprattutto la costruzione di una rete territoriale per sensibilizzare la popolazione ed offrire un sistema di intervento integrato, più efficace per l'utenza.

In un'ottica di rafforzamento ed ampliamento della rete territoriale e di miglioramento del sistema di intervento alle risposte complesse dell'utenza, la collaborazione con l'Ufficio del Difensore civico dovrebbe assicurare una consulenza gratuita permanente - rivolta sia agli utenti sia agli operatori - per le molte problematiche correlate al gioco d'azzardo (e in particolare, relative al fenomeno dell'usura).

CAPITOLO XII

L'ATTIVITÀ SVOLTA FUORI COMPETENZA

GLI INTERVENTI NEI CONTRONTI DI ENTI PUBBLICI DIVERSI DAL COMUNE DI AREZZO

Il Difensore civico è tuttora un istituto poco conosciuto e molti cittadini ritengono erroneamente che svolga una funzione generalizzata di risoluzione delle controversie o di consulenza/assistenza legale.

Accade spesso quindi che il Difensore civico non possa attivarsi positivamente nei confronti di un cittadino che a lui si rivolge, perché il problema o il disagio lamentato non riguardano l'Amministrazione comunale, né una delle società da essa controllate.

Tuttavia, anche in queste ipotesi, la mia preoccupazione è di non lasciare i cittadini senza risposta. E, dunque, in questa prospettiva e con questo spirito, cerco di orientarli verso altri soggetti pubblici od organismi privati di tutela dei diritti che possono assisterli proficuamente. Esiste infatti nel nostro ordinamento un ampio sistema alternativo di tutela dei diritti, un sistema extragiudiziale, ancora poco conosciuto, in grado di offrire in molte situazioni un servizio adeguato.

In questo modo, intendo dunque valorizzare tale sistema, che si sta via via ampliando sia in ambito pubblico, attraverso l'estensione della difesa civica e delle autorità indipendenti, sia in ambito privato, attraverso la costituzione di commissioni di conciliazione nel settore commerciale e la diffusione della mediazione civile e sociale.

2. IN PARTICOLARE: LE DISPOSIZIONI SCOLASTICHE SULL'USCITA DEGLI ALUNNI

Si è rivolto al Difensore civico il genitore di un alunno di una scuola elementare per avere delucidazioni in merito alle disposizio-

ni impartite dal Dirigente scolastico relativamente all'uscita da scuola degli alunni.

Egli lamentava che le disposizioni che obbligano i genitori ad andare a prendere i propri figli all'uscita da scuola, non tengono conto delle diverse sensibilità e delle differenti impostazioni educative dei genitori.

In particolare, rappresentava di abitare a pochissima distanza dalla scuola (a circa 300 metri); la strada da percorrere per andare dalla scuola alla propria abitazione è provvista di marciapiedi e non vi è alcuna strada da attraversare; ha diritto di educare il proprio figlio all'autonomia, assumendosi ogni responsabilità circa la valutazione del suo grado di capacità.

Atteso che l'obbligo di vigilanza sugli alunni ha carattere relativo e non assoluto, essendo condizionato da una serie di fattori, quali l'età, la salute, la maturazione psico-fisica e il contesto sociale, non esistono formule sacramentali o taumaturgiche idonee a esentare l'Amministrazione da sempre possibili azioni di responsabilità.

Un eventuale regolamento in materia dovrebbe quanto meno prevedere un'autonoma valutazione del grado di maturazione psico-fisica del singolo alunno da parte del corpo docente, valutazione che deve essere condivisa dalla famiglia in relazione al percorso scuola - abitazione.

Il mio intervento si è limitato a suggerire di informarsi su quale valutazione concreta sia stata fatta circa il grado di maturazione psico-fisica dell'alunno in questione e se sia stata effettuata un'istruttoria presso la Polizia Municipale e l'Autorità di Pubblica Sicurezza allo scopo di accertare il grado di pericolosità del contesto territoriale di ubicazione dell'istituto.

D'altra parte, è pacifico in giurisprudenza che non possa essere impartita alcuna disposizione ai genitori circa l'accompagnamento dei figli a scuola. Infatti, finché gli operatori della scuola non prendono in consegna il ragazzo, all'atto in cui questi fa il suo ingresso nell'edificio scolastico, alcuna responsabilità di custodia potrà addossarsi agli stessi e alla scuola.

Per quanto concerne l'uscita, dopo aver ponderato gli elementi che emergono dall'istruttoria sopra descritta, il Dirigente è tenuto a disciplinare l'uscita da scuola tenendo conto che, in quel momento,

la scuola ha in consegna l'alunno e che metterlo fuori può comportare un pericolo.

I genitori, pur nella consapevolezza dei propri obblighi e delle proprie responsabilità educative, possono comprendere gli obblighi organizzativi del Dirigente a tutela delle responsabilità della scuola. Tuttavia, può essere opportuno che venga avviato un percorso di valutazione in cui apprezzare il livello di autonomia dei singoli ragazzi in rapporto alle loro rispettive residenze.

In ogni caso, le procedure di valutazione messe in atto dalla scuola devono essere svolte in modo spedito e fattivo perché i bambini crescono e non è legittimo che la scuola procrastini indefinitamente decisioni che gravano sulle famiglie, sia in termini organizzativi sia in termini educativi.

Se i provvedimenti attualmente in atto circa l'uscita dalla scuola sono percepiti come lesivi del diritto-dovere dei genitori ad impostare l'educazione secondo la propria sensibilità e modo di vedere la vita - c'è chi è più protettivo e chi ci tiene a che il figlio sia educato all'autonomia e alla responsabile gestione di sé e questa seconda impostazione dovrebbe essere apprezzata e favorita dalla scuola dove abbondano gli atteggiamenti poco responsabili dovuti alle tendenze iper-protettive delle famiglie di oggi - la scuola ha l'obbligo, nel rispetto delle idee educative delle famiglie e della sicurezza dei ragazzi, di assumere decisioni rispettose e tempestive.

Occorre adeguare tali decisioni alle condizioni psico-fisiche e al grado di maturazione dei ragazzi, valutate in concreto, tenuto conto dei fattori anagrafici e ambientali, con riguardo all'autonomia personale e alle note caratteriali di ogni singolo alunno.

Qualora le condizioni ambientali e di maturazione psico-fisica del ragazzo lo consentano, il contenuto di una domanda di autorizzazione all'uscita del minore senza accompagnatori, sottoscritta dagli esercenti la potestà genitoriale, domanda che, valutata discrezionalmente dalla scuola, potrà consentire un provvedimento autorizzativo, revocabile con atto motivato qualora venissero meno le condizioni che ne costituiscono il presupposto.

CAPITOLO XIII
LO STATO DEI CONTROLLI
SUI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI

1. IL RUOLO DELLA DIFESA CIVICA NELLA TUTELA DEL CITTADINO DI FRONTE AI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI

Come già anticipato, si sta assistendo negli ultimi anni al progressivo aumento del divario esistente tra la possibilità di tutela formalmente offerta all'utente nei confronti delle società che gestiscono servizi pubblici - dalle carte dei servizi, dalla presenza di *call-center* cui rivolgersi per inoltrare i propri reclami e ricevere assistenza in caso di disservizi o inconvenienti, dalla istituzione di *authorities* di settore e di commissioni conciliative ed arbitrali presso le Camere di Commercio - e la tutela effettivamente erogata all'utente medesimo.

La debolezza che il fruitore di un pubblico servizio sconta nei confronti della società che eroga tale servizio, magari in regime di monopolio, risulta amplificata - e non attenuata - dalla pluralità e dalla sovrapposizione di soggetti preposti alla sua tutela in via stragiudiziale, in quanto soggetti sovente non in grado di garantire la dovuta indipendenza ed alterità di giudizio e la cui configurazione ed i cui poteri appaiono talvolta incerti (è il caso delle commissioni miste conciliative previste da talune carte dei servizi, al fine di riesaminare il reclamo risolto in maniera insoddisfacente dall'ufficio interno al gestore).

Una simile accentuazione della condizione di debolezza dell'utente, fruitore del servizio, risulta ancora più evidente se si considera che privare il diritto fondamentale dell'utente all'erogazione di servizi pubblici secondo *standard* di qualità ed efficienza di una idonea tutela stragiudiziale significa sovente negarne una qualche tutela, dal momento che il ricorso al giudice costituisce nella fattispecie uno strumento troppo lento, eccessivamente oneroso rispetto al valore effettivo della controversia, quando non

addirittura impraticabile, il che si verifica ogniqualvolta la pretesa dell'utente coinvolga aspetti organizzativo-gestionali.

La progressiva riduzione (o ridefinizione) dell'ambito riservato al diritto pubblico, con la conseguente riduzione (o ridefinizione) dei controlli e delle garanzie che esso ha tradizionalmente implicato, segna l'emarginazione del ruolo del Difensore civico. Lo dimostra la vicenda che ha portato alla sottoscrizione del protocollo di intesa che ha istituito la Commissione di conciliazione per le pubbliche utenze. Lo dimostra la difficoltà di instaurare un dialogo con le società che gestiscono servizi a livello nazionale e con le stesse Authorities, che da un lato vengono dalle imprese individuate come l'unico interlocutore titolato, ma dall'altro mancano di adeguati poteri di verifica ed ispettivi. A livello di sistema locale, l'abrogazione dei controlli (esterni) sugli enti locali unita alla ridefinizione del ruolo del Segretario comunale e dei rapporti tra Maggioranza consiliare e Giunta, con conseguente emarginazione della minoranza, hanno spinto l'Ufficio a ritenersi competente a verificare la legittimità degli atti assunti in sede consiliare, a garanzia dei membri dell'assemblea elettiva e della comunità degli elettori. Ma la possibilità di svolgere un simile controllo, come noto, è stata (seppure implicitamente) negata.

Alla luce di tali considerazioni il Consiglio Comunale e la Giunta devono interrogarsi sul futuro che vogliono costruire per i propri elettori, decidendo se lasciarli in balia dei meccanismi del mercato, da un lato, e dello strapotere della maggioranza dall'altro (e dunque in entrambi i casi, in balia del più forte), oppure se, facendo leva sui poteri che spettano al Comune quale azionista delle società che a livello locale erogano servizi di interesse collettivo e sull'autonomia statutaria e regolamentare ad esso riconosciuta, puntare a garantire la legittimità dell'azione amministrativa, ridisegnando il quadro dei controlli interni.

I problemi rilevati nella prassi dall'Ufficio sono molteplici: dalla impossibilità per il cittadino di avere un referente certo ed unico per i propri reclami, che si può tradurre nella contraddittorietà oppure nella parzialità e frammentarietà delle informazioni ricevute dai soggetti con i quali viene via via in contatto (è il caso soprattutto di coloro che si rivolgono ai *call centers*); alla mancanza di

un'adeguata e corretta informazione dell'utenza circa i canali mediante i quali è possibile inoltrare un reclamo o far valere in via stragiudiziale i propri diritti ed interessi; alla difficoltà di accesso alle *authorities* di settore, prive di una adeguata dislocazione territoriale.

A quest'ultimo difetto del sistema ha solo in parte ovviato l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni mediante la delega di alcune sue funzioni, tra cui l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione delle controversie tra utenti e gestori del servizio, al CORECOM, il Comitato regionale per le comunicazioni, che ha sede a Firenze. Questa soluzione ovvia al problema segnalato solo in parte, dal momento che il CORECOM ha un'unica sede in tutto il territorio regionale.

A fronte di simili inconvenienti e di un numero crescente di segnalazioni e denunce relative alla prestazione di servizi pubblici, l'Ufficio si è mosso allora in una duplice direzione.

Da un lato, si è ritenuto opportuno indirizzare i reclami raccolti, oltre che ai gestori dei servizi interessati, alle stesse *authorities* di settore, al fine di sollecitare l'attivazione dei poteri di controllo e vigilanza sul rispetto dei livelli di qualità ad esse attribuiti dalla legislazione vigente. In tal modo, si è inteso valorizzare la posizione di osservatorio privilegiato propria del Difensore civico che, in quanto dislocato in modo capillare sul territorio, può costituire un utile tramite per far pervenire alle autorità di settore segnalazioni, informazioni e dati circa le criticità presenti nell'attività di fornitura dei servizi.

Dall'altro lato, l'Ufficio si è adoperato affinché la Carta dei servizi sociali adottata dal Comune di Arezzo ed il nuovo Regolamento di somministrazione dell'acqua potabile contenessero disposizioni volte a consentire il riesame dei reclami presentati rispettivamente ai servizi sociali del Comune ed alla Società Nuove Acque da parte del Difensore civico comunale, quale istanza in grado di garantire, in posizione di imparzialità ed indipendenza, il controllo circa la correttezza e la legittimità della risposta data all'utente.

Purtroppo, come più volte ricordato anche nelle Relazioni degli anni precedenti, mentre nella Carta dei servizi sociali la soluzio-

ne proposta è stata accolta, la Società Nuove Acque ha deciso di adottare un meccanismo di gestione dei reclami esclusivamente interno alla azienda stessa, con minori garanzie per l'utenza.

Molte delle richieste che giungono all'Ufficio riguardano l'impossibilità di pagare le bollette in un'unica soluzione e la conseguente necessità di accedere alla rateizzazione degli importi dovuti.

Occorre segnalare, accanto alla collaborazione prestata dalla quasi totalità delle società che gestiscono servizi e alla possibilità, per gli utenti del servizio idrico, di accedere al "fondo utenze deboli", la non rateizzabilità degli importi dovuti a titolo di tariffa rifiuti. Ci tengo a ribadire infatti che, in base a proprio regolamento di gestione, AISA S.p.A. non prevede la possibilità di concedere rateizzi ai propri utenti che abbiano debiti per mancato pagamento di fatture scadute.

2. LE SOCIETÀ DI TELECOMUNICAZIONI ED IL CO.RE.COM.

Fin da subito ho tentato di sperimentare nuovi itinerari per risolvere le molte, troppe controversie in essere tra utenti e gestori dei servizi di telecomunicazione. In questa prospettiva, di concerto con l'Ufficio del Difensore civico regionale, ho intrapreso un'interlocuzione con il CORECOM della Toscana per acquisire informazioni e chiarimenti in merito al tentativo di conciliazione.

Il tentativo di conciliazione è una procedura gratuita per risolvere le controversie tra utenti e gestori dei servizi di telecomunicazione (telefonia, internet, pay-tv) che deve essere obbligatoriamente esperita prima di ricorrere alla giustizia ordinaria.

Incontrandosi presso il CORECOM le parti possono tentare di risolvere amichevolmente la questione. In caso di esito negativo dell'incontro, le parti possono scegliere se far ricorso al giudice o se far decidere la vertenza all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. La procedura è regolata dalla delibera AGCOM n. 173/07/CONS, Allegato A, recante il "Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche e utenti", in vigore dal 25 giugno 2007.

In questo contesto la prima preoccupazione è quella di informare i cittadini su come inoltrare la domanda di conciliazione. Nel

caso in cui la richiesta dell'utente sia ammissibile ed il gestore non risolva nel frattempo il problema, il CORECOM adotta, nei confronti del gestore, un provvedimento temporaneo per disporre la riattivazione del servizio. Il provvedimento è temporaneo, in quanto rimane efficace finché non è ultimata la procedura di conciliazione. Informo inoltre gli utenti su come denunciare eventuali violazioni o segnalare problematiche con il proprio operatore. L'Autorità ha predisposto un apposito modulo, che l'Ufficio aiuta a compilare.

La mia preoccupazione è anche quella di informare i cittadini sulle novità - normative e non - in materia di diritti del consumatore.

Ad esempio, la legge n. 40/2007 (c.d. legge Bersani) prevede che gli operatori non possano stabilire un limite temporale massimo per l'utilizzo del traffico o del servizio acquistati. Le linee guida confermano il diritto degli utenti alla restituzione del credito residuo e alla sua trasferibilità in caso di passaggio ad altro operatore con portabilità del numero telefonico. La facoltà di recesso può essere esercitata in qualunque momento, con un preavviso massimo di soli 30 giorni.

Inoltre, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha adottato un provvedimento (la delibera n. 418/07/CONS) recante disposizioni in materia di trasparenza della bolletta telefonica, sbarramento selettivo di chiamate e tutela dell'utenza. L'Autorità, proseguendo nella sua azione mirata a rafforzare la tutela dell'utenza, ha adottato un provvedimento che prevede nuove misure in materia di:

a) attivazione gratuita di un sistema efficiente e completo di sbarramento delle chiamate in uscita, sia in modalità permanente sia con codice PIN, impedendo le intrusioni di eventuali "dialers" che potrebbero autoinstallarsi nel personal computer durante la navigazione in internet;

b) possibilità, per gli utenti, di ricevere una bolletta separata per il pagamento dei servizi a sovrapprezzo ed un avviso telefonico gratuito in caso di traffico anomalo.

Oltre a questi strumenti innovativi che permettono agli utenti un maggiore e più razionale controllo della spesa sostenuta, il

provvedimento prevede anche una maggiore trasparenza della documentazione di fatturazione, una modalità rapida che consenta agli utenti la disattivazione degli abbonamenti a servizi a sovrapprezzo, quali loghi e suonerie, mediante una semplice telefonata al numero di assistenza clienti del proprio operatore e la rateizzazione in caso di fatturazione tardiva.

3. LA COMMISSIONE CONCILIATIVA IN MATERIA DI PUBBLICHE UTENZE PRESSO LA CAMERA DI COMMERCIO

Nel corso degli ultimi mesi ho avviato una prima, informale interlocuzione con la Camera di Commercio di Arezzo.

Ritengo infatti di individuare correttamente nella Camera di Commercio il soggetto istituzionale competente per legge nel settore della “regolazione del mercato”, nel cui ambito si colloca peraltro la gestione delle controversie attraverso le procedure arbitrali e, soprattutto, le procedure di conciliazione.

Consapevole che dalla fine del 2004 è stato avviato il progetto “Conciliazione e pubbliche utenze”, volto a dare vita ad un organismo in grado di gestire le controversie tra utenti e Società erogatrici dei pubblici servizi (forniture di gas, acqua, raccolta dei rifiuti) e conscio delle esperienze maturate dalla Camera di Commercio nel settore della “giustizia alternativa” con il proprio Sportello di Conciliazione e con la Camera Arbitrale operante dal 1997, ho ritenuto opportuno comprendere l’efficacia e l’efficienza della neo-istituita “Commissione di conciliazione in materia di pubbliche utenze”.

Frutto di un’intensa attività sfociata nella stesura di un protocollo d’intesa tra gli organismi interessati e di un regolamento del servizio ispirato a semplicità e rapidità, la Commissione, che opera presso la Camera di Commercio con la partecipazione di tutti i soggetti firmatari, sembra rappresentare uno strumento operativo in grado di garantire certezza regolamentare e metodi operativi di semplice attivazione.

Si tratta quindi di un risultato di estrema importanza che se da un lato accomuna una serie di soggetti pubblici e privati nell’ottica di fornire un servizio in più all’utenza in caso di controversie, senza peraltro aggravarne le spese (il servizio è gratuito), dall’altro si

colloca addirittura quale prima esperienza regolamentata in tal senso a livello nazionale.

4. LE PROBLEMATICHE TERRITORIALI DEL TRASPORTO FERROVIARIO

4.1. LA QUESTIONE “MEMORARIO” E LA SOPPRESSIONE DI MOLTI TRENI A LUNGA PERCORRENZA

Il continuo ridimensionamento del servizio ferroviario interessante la città di Arezzo, iniziato nei tempi più recenti con la nuova formulazione dell’orario regionale (“memorario”) e con quello di lunga percorrenza, sta penalizzando gli utilizzatori, soprattutto i pendolari, che quotidianamente si spostano verso Firenze e verso Roma e che di conseguenza hanno dovuto far fronte ai cambiamenti avvenuti adeguando le loro abitudini, la loro organizzazione familiare. Le scelte portate avanti da Trenitalia S.p.A. però rischiano di creare ricadute anche ai viaggiatori saltuari, quali commercianti, professionisti, viaggiatori di affari in genere, che comunque necessitano di collegamenti efficienti e rapidi verso nord e verso sud (Milano, Roma). Ricadute negative sono immaginabili anche nel settore del turismo, settore che invece necessiterebbe proprio del supporto di collegamenti nazionali verso le principali città italiane e di collegamenti europei.

Con il nuovo orario ferroviario Arezzo è stata ancora una volta penalizzata nei suoi collegamenti con Milano e Roma.

Già prima della sua entrata in vigore sono state espresse dall’Amministrazione comunale e dal Comitato “Pendolari Città di Arezzo”, intanto costituitosi, valutazioni critiche sia in merito al metodo seguito per giungere alla sua definizione, sia in merito all’offerta proposta. La critica principale che viene mossa è che l’impostazione del “memorario” non risponde alla domanda di trasporto che proviene dagli utilizzatori aretini, soprattutto pendolari, i quali hanno bisogno di collegamenti rapidi e diretti.

In particolare, per quanto riguarda la rete nazionale è stata contestata la soppressione delle fermate alla stazione di Firenze Campo di Marte dei treni IC, soppressione che ha costretto i pendolari di Arezzo a scendere alla stazione di Firenze Rifredi. Altro

disagio sofferto consiste nel fatto che ad Arezzo non ferma più l'Eurostar che parte da Roma alle ore 17,50, treno che consentiva al nutrito popolo di pendolari che dalla nostra città ogni giorno si recano nella Capitale di essere a casa attorno alle ore 19. Imperdonabile poi la soppressione dell'Eurostar in partenza da Arezzo alle ore 6,28 e diretto a Milano: rappresentava l'unico modo per raggiungere le grandi città del Nord in tempi ragionevoli. Chi vuole raggiungere Milano - dipendenti pubblici, studenti, turisti, uomini di affari - devono oggi affidarsi ad un obsoleto servizio di intercity con arrivo previsto oltre le ore 11 del mattino, senza contare strutturali ritardi di questo tipo di treni.

D'altro canto, per quanto riguarda la rete regionale, è evidente un declassamento della città capoluogo, la cui stazione, per effetto del "memorario", è stata equiparata a tutte le altre stazioni minori della Provincia. Il risultato è inaccettabile: il tempo di percorrenza tra Arezzo e Firenze è aumentato considerevolmente, soprattutto nelle fasce orarie maggiormente impiegate dai pendolari.

L'Amministrazione comunale ha intrapreso trattative con Trenitalia e con la Regione al fine di ottenere collegamenti regionali da e verso Firenze meglio rispondenti alle effettive esigenze della città. Le trattative, protrattesi per alcuni mesi e condotte insieme al Comitato, non hanno sortito però risultati soddisfacenti.

Gli ulteriori provvedimenti riduttivi del servizio, relativi ai collegamenti di lunga percorrenza, hanno indotto il Comune ad avviare un nuovo tavolo di confronto permanente con Regione e Trenitalia, aperto a tutte le rappresentanze a vario titolo interessate: Provincia, Camera di Commercio, categorie economiche, organizzazioni sindacali, comitato "Pendolari Città di Arezzo".

Il tavolo di confronto permanente nasce con l'obiettivo di arginare i propositi unilaterali di Trenitalia, che collocherebbero la nostra città in una posizione sempre più marginale nell'ambito dell'assetto della rete ferroviaria nazionale, e di consentire la partecipazione attiva nella ricerca di soluzioni equilibrate e condivise per un servizio ferroviario degno e adeguato al ruolo di un capoluogo di provincia. Non può essere ignorato che la stazione ferroviaria della città costituisce nodo di riferimento e di interscambio per i bacini di utenza della Val di Chiana, della Val Tiberina e del Casen-

tino; che la stessa stazione è località di origine e termine dei treni delle due linee ferroviarie Arezzo-Pratovecchio-Stia ed Arezzo-Sinalunga della società TFT; e che i dati di movimentazione passeggeri, saliti e discesi, vedono Arezzo al terzo posto sulla tratta Firenze-Chiusi dopo Firenze S.M.N. e Firenze C.M..

La situazione peraltro rischia drammaticamente di peggiorare.

Da dicembre 2009, infatti, lo scenario ferroviario interessante il nostro territorio potrebbe essere letteralmente stravolto: l'attuale linea Direttissima Firenze-Roma potrebbe essere destinata esclusivamente al servizio Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC), mentre l'attuale linea cosiddetta lenta Firenze-Roma potrebbe essere destinata a tutti gli altri collegamenti -regionale, interregionale, lunga percorrenza non AV/AC -, con la rivisitazione degli orari e delle fermate nelle varie località.

Di questa situazione ho tenuto costantemente informato il Difensore civico regionale, che da ultimo è intervenuto con una richiesta di chiarimenti indirizzata all'Area di coordinamento trasporti e logistica della Regione Toscana e alla Direzione Regionale di Trenitalia.

Il Difensore civico della Toscana lamenta in particolare la mancanza di risposta da parte delle Autorità regionali alle richieste avanzate da un Comitato di pendolari aretini in merito ai notevoli disagi patiti sia sulla rete nazionale sia su quella regionale.

Con la nota in esame il Difensore civico regionale mi ha anche conferito una sorta di delega in bianco, affinché possa intraprendere le azioni più opportune nei confronti dei soggetti coinvolti nella vicenda. In questa prospettiva, ho partecipato, di mia iniziativa, ad una seduta della commissione consiliare "Lavori Pubblici e Trasporti", presieduta dal consigliere Giorgio Del Pace ed aperta al Comitato dei pendolari.

È comunque opportuno rammentare il costante impegno profuso dal Sindaco, dall'Assessore Banchetti e da tutto il Consiglio comunale, che ha approvato un atto d'indirizzo, presentato dal consigliere Roberto Barone, con cui vengono riconfermate le richieste del mantenimento degli Eurocity e degli Intercity nonché il necessario ripristino delle fermate degli Eurostar (quello per Milano e quello in partenza da Roma) soppressi. A tal proposito mi sia

consentito qui di rivolgere un plauso particolare, per il lavoro svolto e per le iniziative intraprese, al consigliere Barone, il quale non ha mai rinunciato a battersi al fianco dei pendolari.

Per quanto mi compete, nel corso del 2009, forte della delega in bianco conferitami dal Difensore civico regionale, intendo proseguire il mio impegno a favore dei pendolari aretini.

Pur nella consapevolezza che il Sindaco si è battuto in prima persona, sollecitando più volte l'Amministratore Delegato di Trenitalia ad incontrare le Istituzione aretine, ritengo tuttavia necessario non arrendersi e promuovere ulteriori iniziative, tenersi in diuturno contatto con il Comitato dei pendolari e lavorare insieme ad una posizione unitaria che veda il coinvolgimento anche delle categorie economiche.

L'azione sinergica del Comitato, dell'Amministrazione comunale, del Consiglio comunale e della Difesa civica deve continuare, con ancora maggiore determinazione. L'imperativo categorico deve essere quello di fermare ogni atto che determini la soppressione di fermate nella stazione di Arezzo.

4.2. L'ESIGENZA DI RIQUALIFICARE GLI SPAZI INTERNI DELLA STAZIONE FERROVIARIA DI AREZZO

Non va dimenticato anche il mio personale impegno volto ad ottenere l'interessamento del Difensore Civico Regionale sulla necessità di riqualificare gli spazi interni – dedicati ai viaggiatori – della stazione di Arezzo che versa ormai da anni in un inaccettabile stato di degrado (con ciò mi riferisco non solo al deposito bagagli (che non c'è), ma, ad una sistemazione complessiva dei locali, compresa la sala d'attesa (che non c'è), da anni costituita solo da 14 seggiole posizionate nello stesso atrio biglietteria), nonché sulla proposta di riapertura al servizio viaggiatori delle stazioni di Olmo e Rigutino.

Anche per questa problematica è necessario intraprendere un'azione sinergica, anche in considerazione dei principi sottesi nell'atto di indirizzo presentato dal Consigliere Barone e approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 17 maggio 2007.

CAPITOLO XIV

L'UFFICIO PER IL REFERENDUM

1. LE COMPETENZE IN MATERIA DI REFERENDUM POPOLARI

In conformità alle norme statutarie e regolamentari che disciplinano nel Comune di Arezzo l'istituto dei referendum popolari, il Difensore civico fa parte dell'Ufficio per il referendum, organismo cui sono affidati i compiti di garanzia concernenti lo svolgimento delle consultazioni referendarie.

All'Ufficio per il referendum, composto dal Difensore civico, dal Segretario generale del Comune e dal Presidente del Consiglio provinciale dell'Ordine degli Avvocati, sono affidati i compiti di esaminare il quesito referendario sotto il profilo della legittimità e di verificare la regolarità delle sottoscrizioni, al fine precipuo di dichiarare l'ammissibilità o meno del referendum.

2. IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM PER L'ABROGAZIONE DELLA DELIBERA CONSILIARE RELATIVA ALLA CESSIONE DI UN RAMO DI AZIENDA DA A.T.A.M. A L.F.I.

Qui di seguito riporto integralmente i verbali delle sedute relative al giudizio di ammissibilità del referendum consultivo a livello comunale per l'abrogazione della delibera consiliare del Comune di Arezzo del 28 novembre 2007, che ha approvato la cessione del ramo di azienda A.T.A.M. a L.F.I..

Ufficio per il referendum

**Verbale della 1^a adunanza
17 dicembre 2007**

Il giorno 17 dicembre 2007, alle ore 16,10, presso gli uffici della Segreteria generale del Comune di Arezzo, si riunisce - per procedere al proprio formale insediamento - l'Ufficio per il referendum.

Sono presenti i seguenti componenti:

Dr. Michele Bello
Segretario generale del Comune di Arezzo;

Avv. Michele Morelli
Difensore civico del Comune di Arezzo;

Avv. Vincenzo Iodice
Presidente del Consiglio Provinciale dell'Ordine degli avvocati;

Dr. Giovanni Sanfilippo
Funzionario incaricato delle funzioni di segretario.

A norma dell'art. 6 del Regolamento per i referendum la presidenza dell'Ufficio è assunta dall'Avv. Iodice, che risulta il componente più anziano di età.

I componenti dell'ufficio per il referendum, disciplinato per quanto attiene alla composizione, al funzionamento ed alle funzioni dall'art. 18 dello Statuto comunale e dagli artt. 5, 6, 8 e 9 del Regolamento per i referendum popolari, dichiarano di aver ricevuto dall'Amministrazione comunale copia dei documenti inerenti la

proposta di referendum consultivo a livello comunale per l'abrogazione della delibera consiliare del Comune di Arezzo del 28.11.2007, che ha approvato la cessione del ramo di azienda A.T.A.M. a L.F.I., inoltrata dal Comitato promotore in data 10.12.2007. Ai medesimi viene inoltre fornita copia della vigente normativa in materia.

I componenti dell'ufficio passano quindi in rassegna i principali problemi da approfondire in funzione della valutazione di ammissibilità della proposta di referendum e soffermandosi in particolare sulla portata dei limiti posti dall'art. 17 dello Statuto comunale ("Esclusione dal referendum").

Ufficio per il referendum

Riscontrata l'assenza, tra la documentazione a corredo della proposta, della relazione prevista dall'art. 7 comma 2 del regolamento comunale sui referendum popolari, si decide all'unanimità di non procedere oltre nella discussione e di rinviare ogni decisione sulla valutazione di ammissibilità del quesito dopo aver acquisito la suddetta relazione contenente l'illustrazione delle finalità della consultazione.

Il Presidente incarica pertanto il Segretario di procedere operativamente alla trasmissione della suddetta richiesta al legale rappresentante del Comitato.

Alle ore 17,20 il Presidente aggiorna i lavori dell'Ufficio.

Il presidente

(Avv. Vincenzo Iodice)

I componenti

(Dr. Michele Bello)

(Avv. Michele Morelli)

Il segretario

(dr. Giovanni Sanfilippo)

Ufficio per il referendum

VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 14 GENNAIO 2008

Il giorno lunedì 14 gennaio 2008, alle ore 17.00, presso i locali della Segreteria generale del Comune, in Palazzo dei Priori, ad Arezzo, si riunisce in seduta riservata l'Ufficio per il referendum, a norma dell'articolo 18 dello Statuto e degli articoli 5 ,6 ,e 8 del Regolamento per i referendum popolari a livello comunale e circoscrizionale.

L'adunanza è stata convocata su disposizione del presidente, con avviso scritto inoltrato dal segretario ai componenti dell'organo.

Sono presenti i seguenti componenti:

=> **Avv. Vincenzo Iodice** Presidente
Presidente del Consiglio provinciale dell'Ordine degli Avvocati

=> **Avv. Michele Morelli** Membro
Difensore civico del Comune di Arezzo

=> **Dott.ssa Silvana Chianucci** Membro
Segretario generale facente funzioni del Comune di Arezzo

=> **Dott.ssa Maria Grazia Gragnoli** Segretario
Funzionario dell'Ufficio Affari generali del Comune di Arezzo

All'ordine del giorno della seduta figura l'esame della documentazione integrativa presentata dal "Comitato Arezzo agli aretini" in data 31 dicembre 2007 e specificamente della relazione prevista dall'art 7 comma 2 del regolamento comunale contenente l'illustrazione delle finalità della consultazione referendaria richiesta.

Dopo la preliminare lettura della relazione, i componenti dell'Ufficio si soffermano sull'analisi del suo contenuto; a giudizio di tutti i membri la relazione appare nella sua prima parte sufficientemente esaustiva nella giustificazione di un fine di interesse pubblico.

Inoltre, nella relazione viene ribadito che il Comitato "... richiede un referendum consultivo per l'abrogazione della delibera del Consiglio Comunale n. 228 del 28.11.2007..." come peraltro si evince in maniera sufficientemente chiara dalla proposta di quesito referendario "Volete voi che sia abrogata la delibera del Consiglio comunale di Arezzo n. 228 del 28.11.07 che ha approvato la cessione del ramo di azienda A.T.A.M. a L.F.I.?"

I componenti dell'ufficio si soffermano quindi sull'esame della tipologia della consultazione referendaria invocata convenendo che il quesito, così come letteralmente formulato, appare di natura abrogativa, fattispecie non contemplata dallo statuto del Comune di Arezzo che, all'art. 16, prevede "Il referendum popolare, di carattere consultivo, propositivo o di indirizzo..." e non anche abrogativo. Si sviluppa su questo punto un ampio dibattito dal quale emerge da un lato la posizione del Presidente, Avv. Iodice e del segretario generale f.f. Dott.ssa Chianucci in ordine alla causa ostativa per l'ammissibilità di un referendum che, così come richiesto, appare abrogativo di un atto già approvato dal Consiglio comunale, dall'altro la preoccupazione espressa dal Difensore civico, Avv. Morelli, di valorizzare le finalità precipue dell'istituto referendario quale strumento di partecipazione e conseguentemente di impedire ai cittadini di esprimersi solo in ragione di una formulazione eventualmente impropria del quesito.

La seduta si conclude con un orientamento di massima, espresso a maggioranza, per l'inammissibilità del referendum. Viene

L'UFFICIO PER IL REFERENDUM

stabilito di rinviare ad altra seduta la decisione definitiva e l'adozione della relativa deliberazione.

Alle ore 18.50 il presidente dichiara chiusa la seduta.

Il presidente

(Avv. Vincenzo Iodice)

I componenti

(Dott.ssa Silvana Chianucci)

Il segretario

(Dott.ssa M.G. Gragnoli)

(Avv. Michele Morelli)

Ufficio per il referendum

VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 15 GENNAIO 2008

Il giorno martedì 15 gennaio 2008, alle ore 12.35, presso i locali della Segreteria generale del Comune, in Palazzo dei Priori, ad Arezzo, si riunisce in seduta riservata l'Ufficio per il referendum, a norma dell'articolo 18 dello Statuto e degli articoli 5, 6 e 8 del Regolamento per i referendum popolari a livello comunale e circoscrizionale.

L'adunanza è stata convocata su disposizione dal presidente.

Sono presenti i seguenti componenti

Avv. Vincenzo Iodice Presidente del Consiglio provinciale dell'Ordine degli Avvocati	Presidente
Avv. Michele Morelli Difensore civico del Comune di Arezzo	Membro
Dott.ssa Silvana Chianucci Segretario generale facente funzioni del Comune di Arezzo	Membro
Dott.ssa Gragnoli Maria Grazia Funzionario dell'Ufficio Affari generali del Comune di Arezzo	Segretario

All'ordine del giorno della seduta figura la prosecuzione dell'esame di ammissibilità della proposta di referendum popolare consultivo a livello comunale per l'abrogazione della delibera consiliare del Comune di Arezzo del 28.11.2007 presentata dal "Comitato Arezzo agli aretini".

L'Ufficio, ripreso il dibattito della seduta precedente, visto l'art. 8, comma 1, del vigente regolamento per i referendum popolari, in base al quale l'Ufficio per il referendum si pronuncia sull'ammissibilità del quesito proposto previa audizione dei promotori, decide di convocare i promotori stessi per il giorno 17 gennaio (giovedì) alle ore 17.30, al fine di adempiere alla prescritta audizione.

Alle ore 14.00 il Presidente dichiara chiusa la seduta.

Il presidente

(Avv. Vincenzo Iodice)

I componenti

(Dott.ssa Silvana Chianucci)

(Avv. Michele Morelli)

Il segretario

(Dott.ssa M.G. Gragnoli)

Ufficio per il referendum

VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 17 GENNAIO 2008

Il giorno giovedì 17 gennaio 2008, alle ore 17.30, presso i locali della Segreteria generale del Comune, in Palazzo dei Priori, ad Arezzo, si riunisce l'Ufficio per il referendum, a norma dell'articolo 18 dello Statuto e degli articoli 5, 6 e 8 del Regolamento per i referendum popolari a livello comunale e circoscrizionale.

L'adunanza è stata convocata, per l'audizione dei promotori, su disposizione del presidente, con avviso scritto inoltrato dal segretario, ai componenti dell'organo e al Presidente del Comitato Arezzo agli aretini.

Sono presenti i seguenti componenti:

Avv. Vincenzo Iodice Presidente del Consiglio provinciale dell'Ordine degli Avvocati	Presidente
Avv. Michele Morelli Difensore civico del Comune di Arezzo	Membro
Dott.ssa Silvana Chianucci Segretario generale facente funzioni del Comune di Arezzo	Membro
Dott.ssa Gragnoli Maria Grazia Funzionario dell'Ufficio Affari generali del Comune di Arezzo	Segretario

Sono altresì presenti i rappresentanti del comitato promotore nelle persone dei Signori:

Ubaldo Chiarini
Presidente
Massimo Morri
Vicepresidente
Sauro Fiori
Consigliere
Elena Greci
Consigliere e segretario amministrativo

All'ordine del giorno della seduta figura l'audizione dei promotori ai sensi dell'art. 8 del regolamento per i referendum popolari.

Il Presidente, Avv. Vincenzo Iodice, riferisce che il vigente regolamento comunale per i referendum popolari prevede che l'Ufficio per il referendum si pronuncia sull'ammissibilità del quesito proposto previa audizione dei promotori.

A nome dell'Ufficio, dopo aver dato lettura del quesito come da ultimo proposto (*), chiede cosa intende il Comitato con l'espressione "*abrogazione della deliberazione*".

Il Sig. Ubaldo Chiarini ricorda che prima della seduta consiliare del 28 novembre u.s. il costituendo comitato, non conoscendo le norme regolamentari dell'istituto del referendum, aveva presentato una raccolta di firme - che è stata poi considerata quale petizione - per impedire al Consiglio Comunale di approvare la deliberazione di cessione dell'azienda. Ricorda anche l'ampio dibattito sviluppatosi sulla stampa e sulle televisioni, nonché gli scioperi e le prese di posizione a livello politico. Nonostante tutto ciò la deliberazione venne approvata, seppur con lo scarto di un solo voto, e conseguentemente il Comitato si è mosso per impedire la vendita dell'ATAM ritenendo che tale operazione danneggi la cittadinanza: l'ATAM è patrimonio dei cittadini che pagano sia le tasse che i biglietti per usufruire del servizio.

(*) "*Volete voi che sia abrogata la delibera del Consiglio comunale di Arezzo n. 228 del 28.11.2007 che ha approvato la cessione del ramo di azienda A.T.A.M. a L.F.I.?*"

Dopo aver preso atto dell'approvazione del Consiglio comunale è stato costituito il Comitato Arezzo agli aretini perché venga abrogata una deliberazione dannosa per i cittadini e per i dipendenti.

Accenna quindi alla perdita di incisività del Comune di Arezzo sulla futura gestione del servizio, dal momento che il nuovo consorzio gestirà il TPL nell'intera provincia; Etruria Mobilità poteva operare fino al 2010 e pertanto non c'era alcuna fretta.

L'Avv. Iodice spiega che l'Ufficio non deve decidere nel merito della bontà dell'iniziativa, ma unicamente sull'ammissibilità. Precisa che, a prescindere dalle motivazioni che stanno alla base, non è ammesso il referendum abrogativo.

Il Sig. Ubaldo Chiarini ritiene che, a suo avviso, esiste la possibilità di promuovere il referendum abrogativo anche se l'Amministrazione comunale può poi decidere di non tener conto dell'esito.

Il Sig. Massimo Morri riferisce che il Comitato è stato costretto ad agire così per l'evolversi degli eventi. Se ha sbagliato a formulare il quesito lo può modificare ma l'obiettivo, a cui non intende rinunciare è lo svolgimento del referendum perché ritiene che sia stata fatta una scelta sbagliata di fronte alla quale è giusto dare ai cittadini la possibilità di esprimersi con l'assenso o il dissenso.

Rivolgendosi poi all'Avv. Morelli chiede se la figura del Difensore civico è nata per la tutela dei cittadini o dell'Amministrazione comunale.

L'Avv. Iodice spiega che il Difensore civico fa parte dell'Ufficio per il referendum ma in questo momento non opera nella veste di Difensore civico.

L'Avv. Morelli ribadisce comunque la terzietà dell'Ufficio garantita proprio dalla sua composizione con soggetti esterni all'Amministrazione comunale.

L'Avv. Iodice dà lettura degli articoli 16 dello statuto e 1 del regolamento per i referendum popolari che prevedono solo il referendum a carattere consultivo propositivo o di indirizzo.

Il Sig. Massimo Morri, pur rilevando che il comma 2 dell'art. 1 del vigente regolamento ammette la possibilità di consultare i cittadini su programmi, progetti, interventi e specifici provvedimenti, anche dopo la loro adozione, dichiara l'intenzione di modificare il quesito: si tratta di trovare le parole giuste ma c'è la ferma determinazione di promuovere il referendum per far esprimere la cittadinanza sulla vendita.

A questo proposito chiede la collaborazione dell'Ufficio per riformulare il quesito.

L'Avv. Iodice, dopo aver riferito che l'Ufficio al momento non può esprimersi sul punto, impregiudicata – allo stato – ogni decisione, dichiara chiusa l'audizione.

L'Ufficio prosegue quindi i suoi lavori in seduta riservata.

Preso atto delle dichiarazioni dei promotori e avuta conferma della volontà di promuovere un referendum di natura abrogativa, unanimemente giudica inammissibile il quesito proposto, come da separata delibera.

Alle ore 19.00 il Presidente dichiara chiusa la seduta.

Il presidente
(Avv. Vincenzo Iodice)

I componenti
(dott.ssa Silvana Chianucci)

Il segretario
(dott.ssa M.G. Gragnoli)

(Avv. Michele Morelli)

Ufficio per il referendum

Prot. gen.le n. 7631/2008

DELIBERAZIONE N. 1 DEL 17 GENNAIO 2008

L'Ufficio per il referendum

Ricevuta la comunicazione con cui il Sindaco di Arezzo in data 12.12.2007 ha trasmesso a questo Ufficio la documentazione – inoltrata dal Comitato “Arezzo agli aretini” e pervenuta il 10.12.2007 – relativa alla richiesta di referendum popolare comunale consultivo con il seguente quesito: *“Volete voi che sia abrogata la delibera del Consiglio comunale di Arezzo del 28.11.07 che ha approvato la cessione del ramo di azienda A.T.A.M. a L.F.I.?”*

Richiamati gli articoli 16, 17 e 18 dello Statuto del Comune di Arezzo, nonché gli articoli 4, 5, 6 e 8 del Regolamento per i Referendum popolari a livello comunale e circoscrizionale, concernenti le modalità di promozione del referendum e la procedura per la valutazione di ammissibilità del medesimo;

Visto il particolare l'art. 5, comma 2, del succitato regolamento secondo il quale “I referendum possono essere dichiarati inammissibili esclusivamente per motivi di legittimità”;

Vista la relazione del 28.12.2007 fatta pervenire a questo Ufficio il 31.12.2007 dal Comitato “Arezzo agli aretini” a seguito di richiesta dell'Ufficio stesso del 18.12.2007;

Visto il quesito lievemente modificato così come riproposto nella suddetta relazione dal seguente contenuto: *“Volete voi che sia abrogata la delibera del Consiglio comunale di Arezzo n. 228 del 28.11.07 che ha approvato la cessione del ramo di azienda A.T.A.M. a L.F.I.?”*

Effettuata in data odierna l'audizione dei promotori, nelle persone del:

- presidente Sig. Ubaldo Chiarini,
- vicepresidente Sig. Massimo Morri,
- Consigliere Sauro Fiori
- Consigliere-segretario amministrativo Sig.ra Elena Greci

i quali hanno confermato verbalmente il quesito come da ultimo formulato e la volontà di procedere all'effettuazione del referendum nei termini proposti;

Valutato il quesito referendario e ritenuto che l'oggetto della proposta attiene a materia di esclusiva competenza comunale;

Verificato che il quesito referendario risponde ai requisiti di chiarezza, concisione ed univocità;

Preso atto che non sussistono cause di esclusione dell'istituto del referendum sotto il profilo della materia proposta alla consultazione popolare, ed in particolare che l'oggetto determinato e specifico del quesito referendario non rientra in alcuna delle materie escluse dal referendum a norma dell'art. 17, commi 1 e 2, dello Statuto;

Ritenuto tuttavia che, così come formulato e come confermato nella relazione e in sede di audizione, il quesito configura un'ipotesi di referendum abrogativo;

Preso atto che anche dall'esame delle finalità statutarie del Comitato emerge la ferma volontà di promuovere il referendum per l'abrogazione della deliberazione del Consiglio comunale di Arezzo n. 228 del 28.11.2007;

Considerato che sia lo Statuto, all'articolo 16, che il regolamento, all'articolo 1, non contemplano l'istituto del referendum abrogativo;

Considerato che sussiste un precedente orientamento dell'Ufficio secondo il quale, in sede di valutazione di ammissibilità, "deve essere considerata rilevante la concreta proposta avanzata dai promotori nella sua formulazione letterale e nel significato che da questa deriva, peraltro non essendo possibile per l'Ufficio, una volta verificata la chiarezza del quesito così come presentato, imporre o suggerire una diversa, anche dal punto di vista sostanziale, formu-

lazione del medesimo” (cfr. verbale dell’Ufficio del 30.08.2001 relativo alla procedura di referendum popolare a livello comunale sul mantenimento della proprietà pubblica e della gestione sociale dell’Azienda Farmaceutica Municipalizzata s.p.a.);

Con il voto favorevole, espresso all’unanimità, dai propri componenti;

DELIBERA

Di dichiarare, ai sensi dell’art. 5, comma 2, del regolamento per i referendum popolari a livello comunale e circoscrizionale, **inammissibile**, alla luce delle valutazioni effettuate nella seduta odierna e per i motivi indicati in premessa, la richiesta di referendum popolare a livello comunale proposto dal “Comitato Arezzo agli aretini” in relazione alla deliberazione del C.C. n. 228 del 28.11.2007, e specificamente il seguente quesito: “*Volete voi che sia abrogata la delibera del Consiglio comunale di Arezzo n. 228 del 28.11.07 che ha approvato la cessione del ramo di azienda A.T.A.M. a L.F.I.?*”;

Di notificare il presente atto al Presidente e legale rappresentante del Comitato “Arezzo agli aretini”, Sig. Ubaldo Chiarini, ai sensi dell’art. 3, comma 8, del vigente regolamento per i Referendum popolari a livello comunale e circoscrizionale.

Il presidente

(Avv. Vincenzo Iodice)

I componenti

(Dott.ssa Silvana Chianucci)

Il segretario

(Dott.ssa M.G. Gragnoli)

(Avv. Michele Morelli)

CAPITOLO XV

CONCLUSIONI

1. VERSO UN MIGLIOR COORDINAMENTO DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI: LA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA REGIONE TOSCANA

L'esigenza di confronto e di scambio di esperienze con altri Difensori civici, mi ha indotto ad avviare una serie di contatti e di incontri con i colleghi delle altre realtà civiche toscane.

In questa prospettiva, con grande entusiasmo, sono entrato a far parte della ormai istituzionalizzata "Conferenza Permanente dei Difensori civici degli Enti locali della Toscana".

La partecipazione alle riunioni della Conferenza, presiedute dal Difensore civico regionale, Dott. Giorgio Morales, rappresentano preziose occasioni di confronto, in cui vengono affrontate e approfondite tematiche controverse.

Tali incontri sono poi finalizzati, da un lato, ad armonizzare le procedure esistenti presso i vari uffici locali, dall'altro, a perseguire una uniformità interpretativa delle (sempre più frequenti) innovazioni normative sulla difesa civica.

Da un punto di vista operativo, la Conferenza elabora proposte e documenti nei vari settori di competenza e predispone pareri e raccomandazioni relative a problematiche di interesse collettivo (in questa direzione si pone ad esempio il documento con cui, in materia di risorse idriche, ha sottoposto all'attenzione della Regione Toscana, delle varie AATO, dei Gestori del servizio idrico e dei Comuni alcuni principi in base ai quali modificare tutte le Carte di servizi e tutti i regolamenti).

È fondamentale rafforzare la capacità dei Difensori civici di operare in rete. Per un cittadino medio, infatti, può essere complicato individuare il livello istituzionale di difesa civica a cui rivolgersi. La sola informazione spesso non è sufficiente. Già, in questa fase, i Difensori civici inoltrano le istanze all'Ufficio di difesa civica

competente. Più si riuscirà a fare in questa direzione, anche attraverso l'impiego di nuove tecnologie, migliore sarà il servizio reso.

2. UN IMPEGNO SEMPRE PIÙ INTENSO PER OFFRIRE UN CONTRIBUTO SEMPRE PIÙ POSITIVO ED INCISIVO...

L'esperienza e la conoscenza maturata nel corso di questi primi mesi di attività costituiscono un rilevante patrimonio sul quale fondare l'impegno per il futuro.

Dovrà essere sviluppata un'ampia campagna di informazione in grado di produrre la conoscenza dell'esistenza e dei compiti del Difensore civico da parte di tutti: soltanto attraverso il coinvolgimento dell'intera cittadinanza ed, in particolare, delle fasce sociali più deboli potrà essere data voce a chi "voce non ha".

Contestualmente, sarà importante puntare ad un potenziamento, in termini numerici e qualitativi, dell'Ufficio che, oltre alla prosecuzione dell'attività già in essere, sarà chiamato ad affrontare le tematiche più direttamente connesse alla "qualità e quantità" dei servizi pubblici resi ai cittadini: l'ipotesi di un osservatorio permanente sulla rispondenza degli stessi ai bisogni reali di tutta la cittadinanza e sul rispetto, da parte delle società partecipate, di quanto previsto e statuito dalle Carte di servizi, rimangono tra le priorità del Difensore civico.

Rimane mio impegno la proposizione di indagini, sotto forma di monitoraggio, da ripetere periodicamente allo scopo di verificare le aspettative dei cittadini e le tematiche ritenute prioritarie per il miglior funzionamento della macchina amministrativa.

Assolutamente attenzionate, saranno la tempestività e le modalità con le quali i funzionari addetti e le società incaricate dell'espletamento dei servizi daranno risposte ai cittadini e si rapporteranno con gli stessi: la lotta alla "lentocrazia" ed ad atteggiamenti poco consoni, da parte di chi è incaricato di espletare un pubblico servizio, sono obiettivi prioritari per il Difensore Civico della città.

Altrettanto prioritaria sarà la tematica dello snellimento del rapporto tra cittadini ed uffici pubblici: l'attivazione di "sportelli unici per il servizio al cittadino" costituisce soltanto un primissimo - importante ma non ancora sufficiente - passo verso il superamen-

to di un sistema centralizzato non accettabile per una città che mira a progredire. In tale direzione continuerà la sollecitazione che il Difensore Civico rivolge all'Amministrazione ed al Consiglio Comunale affinché si proceda con efficacia e rapidità al decentramento amministrativo.

Tematica non secondaria, soprattutto in una città con le problematiche di Arezzo, è e sarà costituita dall'attenzione ai livelli di assistenza sociale, alla qualità (oggi non sufficiente) degli interventi ed alla tempistica (notevolmente lacunosa) dell'attivazione degli stessi: chi ha necessità urgenti ed improcrastinabili non può sentirsi opporre i "tempi della politica" o i "percorsi burocratici" avendo bisogno di soluzioni che, per i principi di solidarietà, l'Amministrazione ha il dovere di adottare in tempi certi e possibilmente brevi.

Prioritaria sarà anche la tematica riguardante i *minus abili*, con costante vigilanza sull'impegno che sarà profuso dalla Polizia Municipale nella repressione delle infrazioni attinenti ad ostacoli frapposti alla libera circolazione di questi, sulla facilità d'accesso, nel rispetto delle statuizioni di legge, negli uffici pubblici e di quelli che espletano un pubblico servizio e, non da ultimo, delle modalità di funzionamento del "sistema dei trasporti pubblici" per i disabili.

Tema di rilevanza generale è, altresì, quello attinente la trasparenza e la conoscibilità degli atti amministrativi: sarà impegno preciso del Difensore Civico sollecitare l'Amministrazione ad inserire integralmente, nel sito internet, i provvedimenti sindacali e le delibere della Giunta Comunale.

Si auspica, per il futuro, un migliore, più intenso e diretto rapporto tra le Istituzioni deputate al Governo della Città e l'Ufficio del Difensore civico: di assoluta importanza è l'interlocuzione, anche attraverso dibattiti consiliari, tra il Garante dei Cittadini, il Consiglio Comunale ed il Sindaco.

Nei prossimi mesi sarà mia cura sottoporre agli stessi un pacchetto di proposte volto al miglior funzionamento della macchina amministrativa ed alla modifica di parti del "Regolamento del Difensore Civico comunale" che non appaiono attuali ed utili per l'ottimale funzionamento dell'Istituzione.

3. ... A PRESIDIO DELLA LEGALITÀ

La relazione sull'attività da me svolta nei miei primi mesi di mandato costituisce la naturale prosecuzione del lavoro e dei temi trattati dal mio predecessore negli anni precedenti.

La stessa vuole dare conto dell'applicazione pratica dei principi enunciati nel mio breve discorso d'insediamento.

Il perseguimento della legittimità, al pari dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità deve essere l'obiettivo verso il quale l'intero sistema, con tutti i propri attori, deve tendere. Ciò vale a maggior ragione ove si consideri che la maggior parte della spesa pubblica oggi è determinata dagli atti monocratici dei dirigenti che non sono oggetto del potere-dovere del segretario (generale) di assistenza giuridico-amministrativa, limitata dalla legge agli organi.

Come è possibile allargare l'area del presidio di legalità?

La ricostruzione del ruolo del Difensore civico, così come ho tentato di illustrare, vuole proprio costituire una risposta a questa esigenza emersa nel dibattito politico e dottrinale a causa dell'eliminazione dei sistemi di controllo in passato vigenti.

Lo scorso anno è stato contrassegnato da un impegno sempre crescente, mio e dei miei collaboratori, per far fronte all'incremento di richieste di intervento, per ricercare forme di dialogo e di sensibilizzazione dei responsabili delle strutture organizzative e degli enti destinatari degli interventi, per tentare di migliorare la qualità del servizio offerto, con risultati che nella maggior parte dei casi sono stati apprezzati dai cittadini.

È anche per questo che negli ultimi mesi si è verificato un incremento esponenziale dei contatti e delle istanze.

L'Ufficio ha infatti ricevuto moltissimi cittadini, per i quali non è stata aperta alcuna pratica, magari perché dal colloquio non è emerso chiaramente per il cittadino alcun diritto, oppure perché si richiedeva aiuto su questioni per le quali il Difensore civico non ha competenza (es. rapporti fra privati); in altri casi si trattava semplicemente di richieste di informativa circa norme in vigore a disciplina di settori oppure su atti adottati dalla P.A..

A tutti comunque ho prestato il massimo ascolto, suggerendo laddove possibile eventuali soluzioni.

Dalla lettura della presente relazione, quale compendio del lavoro svolto e delle attenzioni prestate alle varie problematiche, spero che si possano cogliere elementi utili per una valutazione complessiva sul raggio d'azione del Difensore civico e pervenire ad un'idea d'insieme sullo "stato di salute" della Pubblica Amministrazione, a livello comunale.

La legge istitutiva del Difensore civico, nell'indicare il contenuto minimo, lascia intendere in maniera non equivoca lo scopo cui la relazione stessa deve tendere: il miglioramento dell'attività amministrativa. In questa prospettiva, se correttamente intesa, può costituire, oltre che uno strumento conoscitivo, anche un'occasione di confronto per una crescita democratica dell'Amministrazione, uno stimolo per correggere o raffinare le tecniche operative, una sollecitazione per rimediare alle anomalie e alle irregolarità dell'azione amministrativa.

È anche ricavare *proposte* per un perfezionamento delle tecniche amministrative, talvolta rese difficili da situazioni di incertezza giuridica per carenza od inadeguatezza della normativa, e *suggerimenti* per ricondurre a legalità le varie fasi dell'attività endoprocedimentale e provvedimentale.

È fondamentale che i rappresentanti istituzionali credano nella positività di dotarsi di strumenti di tutela effettiva e creino le condizioni affinché coloro che svolgono tali funzioni possano agire con efficacia, liberi e con piena indipendenza operativa, cioè senza condizionamenti di sorta.

In caso contrario il cittadino che chiede tutela e garanzia si sentirebbe doppiamente ingannato: da una parte l'istituzione crea lo strumento di tutela, dall'altra lo svuota di poteri.

Ma anche la complessità sempre maggiore delle decisioni che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a compiere sul piano giuridico ed economico, correlandosi con altri soggetti di iniziativa economica, in una dimensione che su varie scale si caratterizza sempre più in senso "globale", rappresentano concretamente una sfida molto impegnativa per chi deve garantire la qualità dell'azione amministrativa e con essa la sua trasparenza e la reputazione dell'amministrazione pubblica.

Un impegno che solo strutture proporzionalmente potenziate possono affrontare.

Un obiettivo che non può essere sottaciuto: la rappresentanza istituzionale non può nascondersi che una risposta politica debole equivale a favorire comportamenti discriminatori.

Nella sezione interna dedicata alle risorse ho indicato alcuni suggerimenti di minima per impostare una struttura che serva effettivamente allo scopo.

Potrà sembrare un paradosso, ma per assicurare il rispetto dei diritti dei cittadini è necessario rivolgersi proprio alle Amministrazioni, che quei diritti tendono, talora, a calpestare.

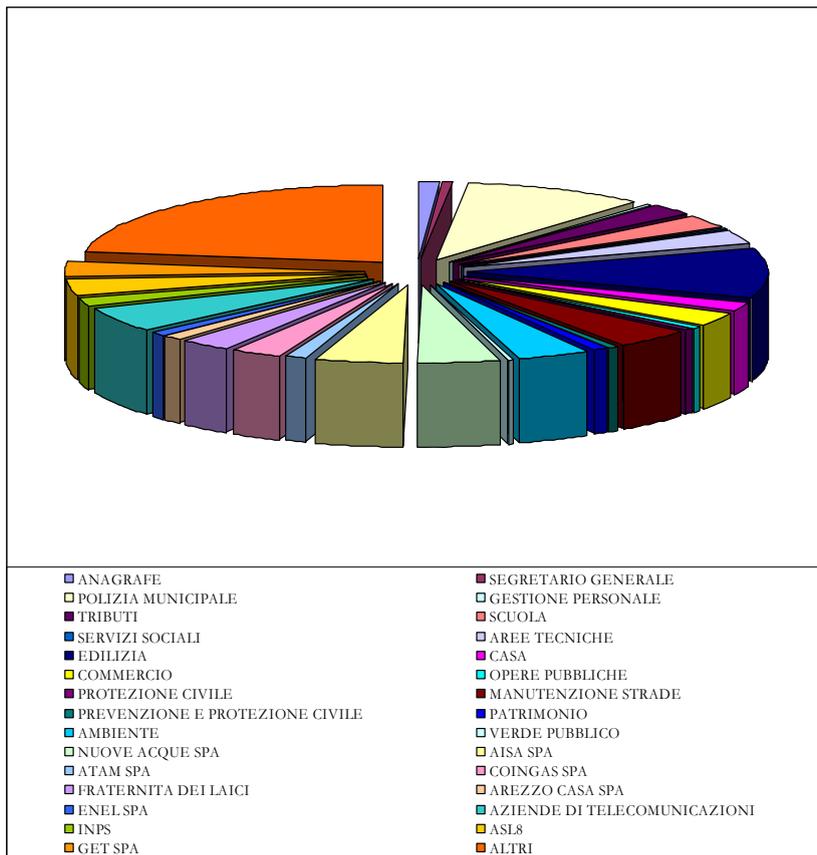
Diceva Norberto Bobbio che *“la garanzia dei diritti dell'uomo e del cittadino contro la violazione perpetrata dallo Stato che dovrebbe esserne il protettore è una risposta ad un livello più alto all'eterna domanda: Quis custodiet custodes?”*

Ogni tentativo di risposta a questa domanda, ancorché imperfetto e incompleto, è, nella misura in cui propone nuove forme di controllo del potere, una risposta a una domanda di libertà”.

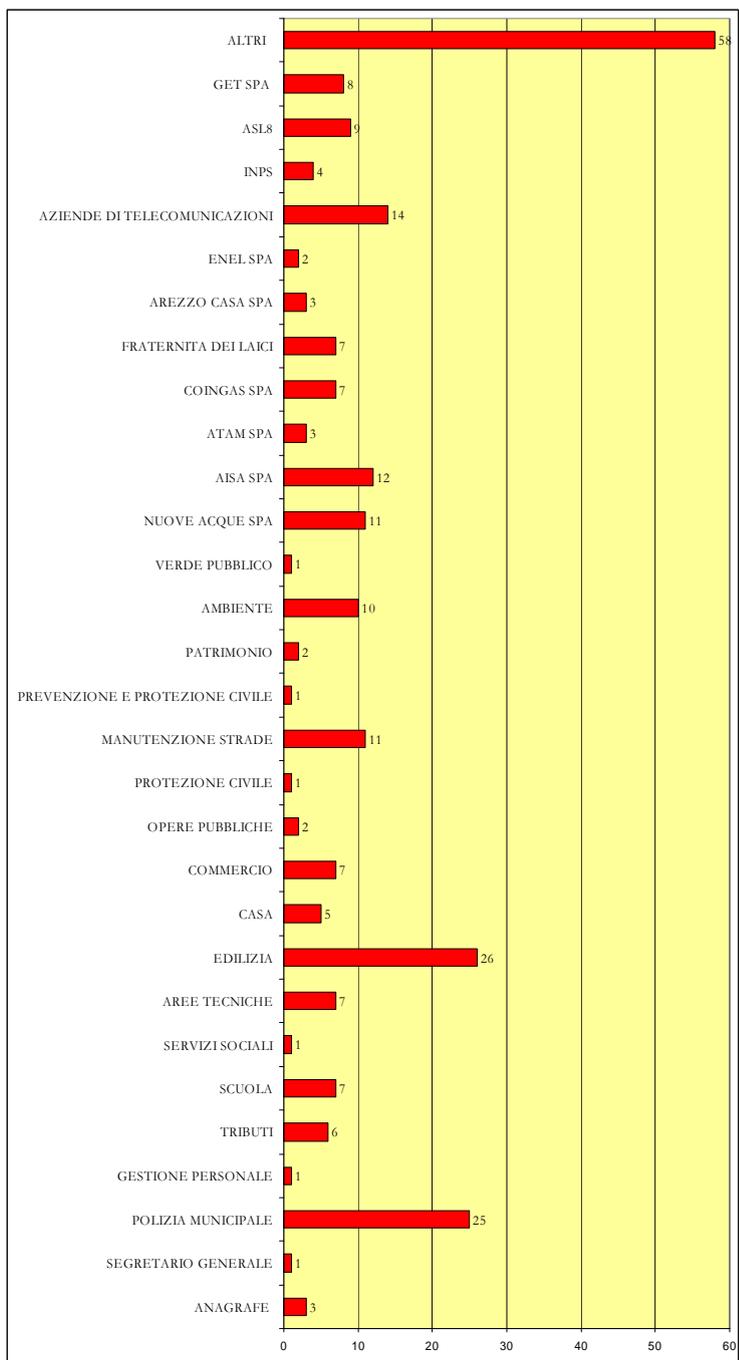
Una risposta che nobilita chi la dà.

RISULTATI STATISTICI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO NEGLI ANNI 2007 E 2008

I grafici 1 e 2 illustrano le pratiche trattate nel corso del 2007.

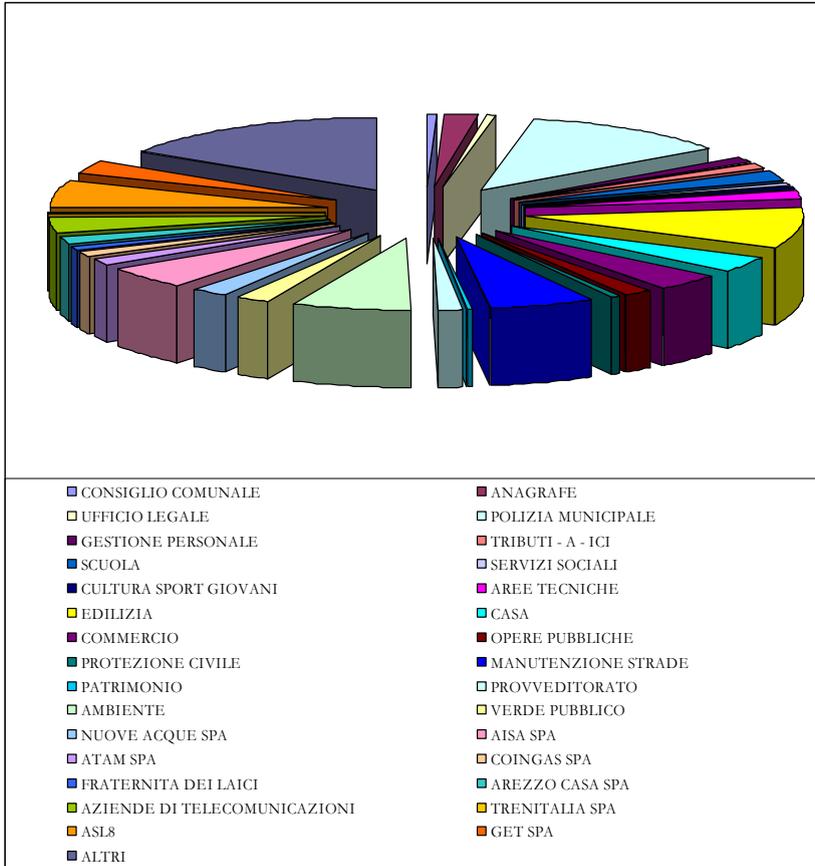


LA RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO DEL COMUNE DI AREZZO

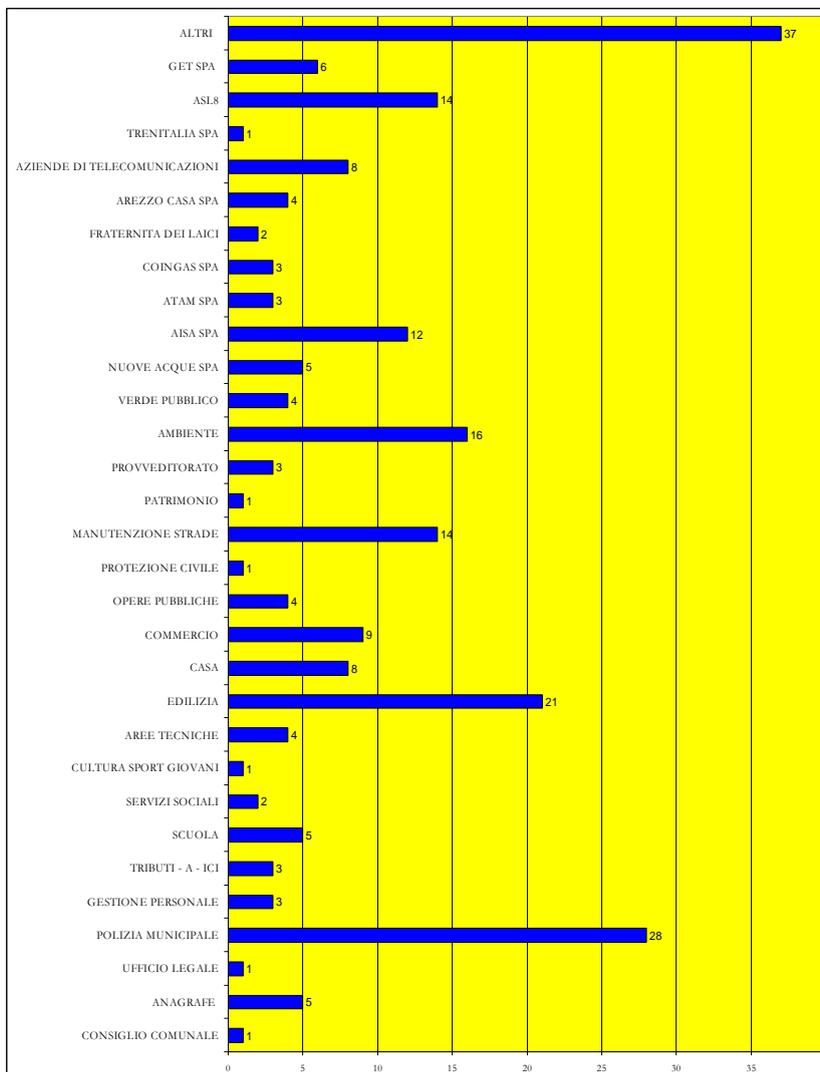


I DATI STATISTICI

I grafici 3 e 4 illustrano le pratiche trattate nel corso del 2008.

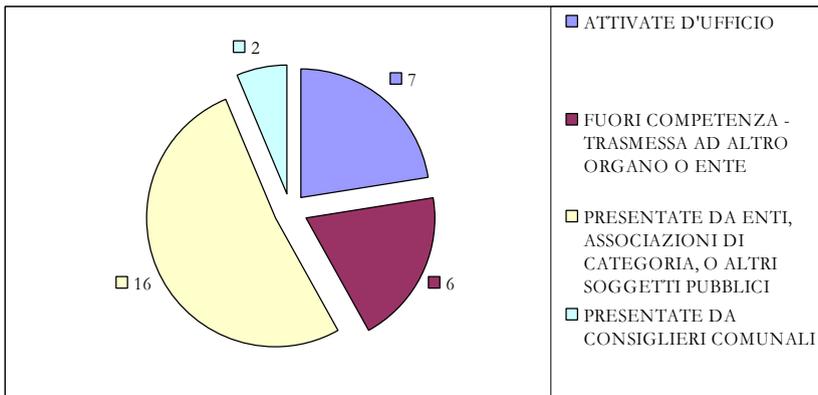
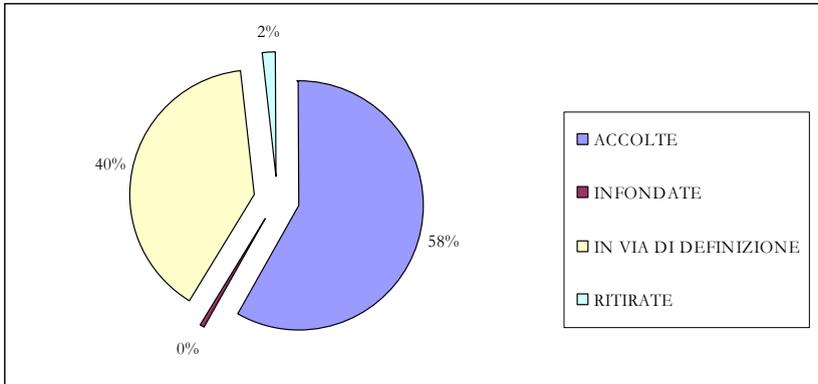


LA RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO DEL COMUNE DI AREZZO



I DATI STATISTICI

I grafici 5 e 6 sono sempre relativi alle pratiche trattate nel 2008.



RINGRAZIAMENTI

Per un corretto e puntuale svolgimento delle delicate funzioni istituzionali demandate all'Ufficio, il Difensore Civico deve poter contare su collaboratori di irrepreensibile rettitudine, che possiedano particolari qualità personali e professionali, spiccate sensibilità umane e giuridiche, oltre che doti di umanità, inclini a soddisfare, con diligenza e sollecitudine, le attese e la fiducia riposta nell'Istituzione dai cittadini che chiedono e si aspettano aiuto e difesa.

Ritengo che non sarebbe stato assolutamente possibile svolgere l'impegnativo ed intenso lavoro che grava quotidianamente sull'Ufficio se entrambi i miei valenti collaboratori non si fossero prodigati senza risparmio e con intelligenza al fine di rendere il servizio sempre più efficiente ed apprezzato dai cittadini.

È mio vivo desiderio pertanto esprimere un pubblico riconoscimento e ringraziamento alla Sig.ra Marisa Ceccherini e al Dott. Leonardo Bloise, che hanno dato ampia prova di possedere le peculiari qualità personali e professionali necessarie e che hanno saputo affrontare, con coscienza e senso di responsabilità, una mole di lavoro non indifferente: infatti, nell'esplicazione della quotidiana attività a contatto con i responsabili degli Uffici e dei cittadini, hanno dato incessante prova di rilevante capacità professionale e, ciò che più li onora, di *sapientia cordis*, intesa come saggezza e delicatezza d'animo. In questa sede intendo quindi rinnovare il mio sincero sentimento di stima e di apprezzamento - senza riserve - nei loro confronti.

Per quanto riguarda poi gli aspetti operativo-funzionali dell'ufficio, ho sempre trovato massima attenzione e aiuto, oltre che validissimo sostegno, da parte del Dott. Giovanni Sanfilippo, Direttore dell'Ufficio Affari Generali, a cui rivolgo un particolare e sentito ringraziamento.

Un ringraziamento va infine tutti i cittadini che hanno voluto partecipare alla vita dell'Amministrazione comunale aretina attraverso il ricorso al Difensore civico.

Tuttavia, desidero soprattutto ringraziare tutte quelle persone che, collaborando con il Difensore civico, hanno perseguito la le-

gittimità ed hanno avuto il coraggio di continuare in quella direzione pur sapendo che da tale perseveranza avrebbero potuto anche trarre svantaggi personali. È sull'esempio di queste persone che intendo proseguire, ventre a terra, nel mio ruolo di Difensore civico di questa città.

APPENDICE

LA PROPOSTA DI LEGGE SU UN SISTEMA NAZIONALE DI DIFESA CIVICA

L'approvazione di una legge dello Stato per l'istituzione di un sistema nazionale di difesa civica è e deve essere una priorità. Essa non darà vita alla difesa civica, perché questa già esiste in Italia: esiste ed è un'esperienza significativa, ma si presenta incompleta e squilibrata per territori e per competenze.

Il passo avanti da compiere è quello di dare effettività al principio di eguaglianza sotto tre aspetti:

indurre, attraverso i principi dettati da alcune norme generali, una più chiara ed omogenea determinazione dell'identità istituzionale e funzionale della difesa civica;

assicurare a tutti i cittadini di potersi avvalere della difesa civica su tutto il territorio nazionale;

far sì che la difesa civica possa incidere su tutte le Amministrazioni pubbliche, comprese quelle centrali.

Sono evidenti ancora i vuoti di tutela del cittadino sia nei confronti delle Amministrazioni statali centrali per la mancanza di un Difensore nazionale sia periferiche, dove non c'è il Difensore civico regionale o locale.

XV LEGISLATURA CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE N. 1879

d’iniziativa dei deputati SPINI, MIGLIORI, D’ANTONA, GIACHETTI, SERVODIO “Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale” presentata il 2 novembre 2006

Onorevoli Colleghi! - La difesa civica in Italia è stata attuata in diverse regioni a cominciare dai primi anni '70. Toscana e Liguria furono le prime a istituire il loro Difensore civico regionale. Ma a tutt'oggi alcune regioni sono ancora prive del Difensore civico.

La prima legge statale riguardante la difesa civica è la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la facoltà degli enti locali di istituire il Difensore civico - disposizione confermata dalla nuova disciplina degli enti locali adottata con il testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Altre leggi statali hanno attribuito funzioni al Difensore civico: la legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, la legge n. 104 del 1992, e la legge n. 127 del 1997, come modificata dalla legge n. 191 del 1998.

Manca però tuttora una legge organica che disciplini la materia della tutela non giurisdizionale (peraltro non prevista da alcuna norma costituzionale), diversamente dalla gran parte dei Paesi dell'Unione europea e anche dei Paesi dell'est europeo, nei quali sono vigenti leggi statali sulla difesa civica ed è istituito anche il Difensore civico nazionale.

L'Unione europea dispone anch'essa di un proprio istituto, il Mediatore europeo, eletto dal Parlamento di Strasburgo.

La difesa civica in Italia è presente «a macchia di leopardo», con larghi vuoti specialmente nel meridione, e dunque la tutela non giurisdizionale non è garantita a tutti i cittadini.

Manca, inoltre, un Difensore civico nazionale.

I documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa hanno più volte invitato gli Stati a dotarsi di un Difensore civico e l'Italia è stata oggetto di un espresso richiamo del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite che, già nel 1994, osservava, nel commento al rapporto dell'Italia, alla voce «principali soggetti di preoccupazione» che «la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale (...) ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono» (*Observations du Comité des droits de l'homme*, 190 *Comité des droits de l'homme*, 51a sessione, 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add. 37); anche il recente rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ai paragrafi 226 e 227, esamina tale problematica, segnalando la carenza dell'Italia per l'assenza di un Difensore civico nazionale e di un sistema compiuto di difesa civica su tutto il territorio ed evidenziando come tale istituto contribuirebbe probabilmente anche a deflazionare il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Va ricordato che Unione europea e Consiglio d'Europa, nel valutare i parametri di democraticità delle nuove democrazie che chiedono di entrare nelle due organizzazioni, pretendono che lo Stato che chiede di accedere sia, fra l'altro, dotato di un proprio Difensore civico nazionale e l'Italia, fondatrice di entrambe le organizzazioni, ne è tuttora priva.

Tuttavia l'importanza della difesa civica è sempre più avvertita anche nel nostro Paese e costituisce un aspetto rilevante della riforma della pubblica Amministrazione.

Il diritto del cittadino alla buona Amministrazione e la tutela dei suoi interessi legittimi vengono garantiti dalla difesa civica, là dove esiste, con un'azione di mediazione, conciliazione e persuasione che non richiede spese, formalismi burocratici e tempi lunghi e può tendere, in prospettiva, a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

La presente proposta di legge si prefigge, dunque, di colmare due lacune del nostro ordinamento: la mancanza di una disciplina organica dell'istituto e di un Difensore civico nazionale.

La proposta di legge è stata elaborata e presentata dalla Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle province autonome integrata da alcuni Difensori civici comunali e provinciali.

Il capo I della proposta di legge stabilisce i principi generali della materia senza prevedere norme di dettaglio, che spettano agli ordinamenti regionali e locali, ricordando che comunque stiamo parlando di livelli essenziali per l'esercizio di due diritti fondamentali, quali quello alla tutela non giurisdizionale e alla buona Amministrazione.

Vanno sottolineati i più importanti tra questi principi.

Fra le finalità della difesa civica vi è la tutela del diritto alla buona Amministrazione, della imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione (commi 1 e 2).

Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela dei propri diritti e interessi nei confronti della pubblica Amministrazione (articolo 2, comma 4).

La difesa civica si articola in Difensore civico nazionale, Difensore civico regionale e Difensore civico locale (articolo 2, comma 3).

I Difensori civici sono autonomi e indipendenti (articolo 3).

L'articolo 4 stabilisce i principi in materia di elezione e revoca, mentre l'articolo 5 definisce il ruolo istituzionale e lo *status* del Difensore civico, stabilendo, fra l'altro, che egli non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

L'attività del Difensore civico si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse (articolo 6).

Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa e non può essergli opposto il segreto d'ufficio sugli atti e i documenti ai quali ha il potere di accesso (articolo 7).

La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita l'intervento del Difensore civico (articolo 7).

Il Difensore civico presenta e illustra all'assemblea di riferimento una relazione annuale sull'attività svolta (articolo 10).

Il capo II prevede l'istituzione del Difensore civico nazionale (articolo 11) e ne disciplina l'elezione, la durata del mandato e le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L'elezione avviene da parte del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei voti dei 191 componenti (articolo 12).

L'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale sono disciplinati da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 (articolo 15).

Il capo III contiene le disposizioni finali e, in particolare, stabilisce il principio di sussidiarietà per quanto riguarda la competenza territoriale in caso di mancanza del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, in modo da rendere sempre possibile, su tutto il territorio della Repubblica, il ricorso alla tutela non giurisdizionale (articolo 16).

L'articolo 17 modifica alcune norme della legge n. 241 del 1990, in particolare stabilendo la competenza del Difensore civico nazionale nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale (articolo 17).

PROPOSTA DI LEGGE

Capo I PRINCIPI GENERALI

Articolo 1 (Oggetto)

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in conformità con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli indirizzi espressi dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa, e istituisce il Difensore civico nazionale.

Articolo 2
(Finalità della difesa civica)

1. Il Difensore civico tutela il diritto alla buona Amministrazione.

2. Il Difensore civico opera a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica Amministrazione, assicurando che atti e comportamenti siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo nonché di accesso ai documenti amministrativi.

3. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza, si articola in: *a)* Difensore civico nazionale; *b)* Difensore civico regionale; *c)* Difensore civico locale.

4. Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto, secondo quanto previsto dalla presente legge, di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela di propri diritti e interessi nei confronti della pubblica Amministrazione.

Tale diritto attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, ferma restando la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Articolo 3
(Rapporti tra Difensori civici)

1. I Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, sono autonomi e indipendenti.

2. I Difensori civici favoriscono forme e iniziative di collaborazione reciproca, a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, allo scopo di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione.

Articolo 4
(Elezione e revoca)

1. Il Difensore civico regionale è eletto da ciascuna regione nonché dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il Difensore civico locale è eletto da ciascun ente locale territoriale.

2. Si applicano al Difensore civico le condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità previste dai rispettivi ordinamenti giuridici.

3. Il Difensore civico può essere revocato solo per gravi e reiterate violazioni di legge dall'organo che lo ha nominato, con le stesse modalità con cui è stato eletto.

Articolo 5
(Ruolo istituzionale e status)

1. Il Difensore civico esercita la sua attività in piena libertà e indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

2. Lo *status* giuridico e il trattamento economico, comprese le indennità di carica, dei Difensori civici nazionale, regionali e locali sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti con riferimento, in quanto compatibili, ai senatori della Repubblica, ai consiglieri regionali e agli amministratori locali.

In particolare, si applicano in materia di lavoro e previdenziale, le disposizioni vigenti riferite: *a)* ai senatori, per quanto concerne il Difensore civico nazionale; *b)* ai consiglieri regionali, per quanto concerne il Difensore civico regionale; *c)* agli assessori degli enti locali, per quanto riguarda il Difensore civico locale.

3. Il Difensore civico concerta con l'Amministrazione di riferimento le risorse umane, organizzative e finanziarie, stanziare in un apposito capitolo di bilancio, da assegnare al suo ufficio.

Tali risorse devono comunque essere adeguate allo svolgimento delle rispettive funzioni.

Articolo 6
(Destinatari degli interventi)

1. L'attività dei Difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse.

2. I Difensori civici nazionale, regionali e locali intervengono nei confronti dei soggetti destinatari di cui al comma 1, avuto riguardo, rispettivamente, all'estensione nazionale, regionale o locale della loro competenza.

3. I soggetti destinatari degli interventi di cui al comma 2 sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, la loro collaborazione al Difensore civico.

La qualità dei rapporti con il Difensore civico è elemento considerato nel sistema di valutazione del personale.

Articolo 7
(Poteri)

1. Il Difensore civico informa la propria azione ai principi generali dell'attività amministrativa e al perseguimento dell'equità, anche attraverso il metodo della mediazione.

2. Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa.

3. Il Difensore civico può: *a)* accedere a tutti gli atti e documenti detenuti dai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, senza i limiti del segreto d'ufficio anche qualora si tratti di documenti sottratti per legge o regolamento all'accesso.

Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie delle quali è venuto a conoscenza e che, in base alla legge, sono escluse dal diritto d'accesso o comunque soggette a segreto o a divieto di divulgazione, nonché ad attenersi alla normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali; *b)* convocare il responsabile del procedimento o i dirigenti delle strutture amministrative coinvolte per un esame congiunto della questione oggetto di intervento dello stesso Difensore civico; *c)* accedere a qualsiasi sede o ufficio dei

soggetti destinatari degli interventi per compiere sopralluoghi e accertamenti; *d*) chiedere, in caso di mancata collaborazione, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile del procedimento e dei dirigenti delle strutture coinvolte, della cui conclusione deve essere data notizia allo stesso Difensore civico.

4. Il Difensore civico può, in qualsiasi momento, dare notizia agli organi di stampa e ai mezzi di comunicazione di massa della propria attività e dei problemi eventualmente rilevati, fatto salvo il rispetto della normativa vigente in materia di tutela della riservatezza dei dati personali.

5. La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita il diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico.

6. Nei casi in cui la legge prevede che possa costituirsi parte civile, l'avvio dell'azione penale è comunicato al Difensore civico competente per territorio, con riferimento al luogo ove si svolge il processo penale.

7. Nei casi di cui al comma 6 e negli altri casi in cui abbia bisogno di assistenza legale in giudizio, il Difensore civico è assistito con una delle seguenti modalità: *a*) dall'avvocatura dell'Amministrazione di riferimento; *b*) da funzionari del proprio ufficio in possesso del titolo di avvocato, iscritti a tale fine nell'albo speciale degli avvocati-sezione speciale per i dipendenti pubblici; *c*) da altri soggetti scelti di concerto tra il Difensore civico e l'Amministrazione di riferimento.

Articolo 8 ***(Esito degli interventi)***

1. Il Difensore civico indirizza ai competenti organi dei soggetti destinatari degli interventi suggerimenti, proposte e raccomandazioni, anche di carattere generale, sul piano normativo e amministrativo.

2. Gli organi destinatari degli interventi devono comunicare al Difensore civico le motivazioni giuridiche e gli elementi di fatto fondanti un eventuale non accoglimento, anche parziale, delle indicazioni formulate ai sensi del comma 1.

Articolo 9

(Rapporti con altri organismi di tutela)

1. Il Difensore civico promuove rapporti di collaborazione e di consultazione con le associazioni riconosciute di tutela dei cittadini e degli utenti e con altre autorità e organismi di garanzia e tutela dei diritti e degli interessi per favorire la realizzazione di un sistema integrato di tutela non giurisdizionale e diffonderne la conoscenza e l'utilizzo.

Articolo 10

(Relazione sull'attività)

1. Il Difensore civico presenta e illustra agli organismi parlamentari o consiliari di riferimento, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, una relazione ordinaria annuale sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sui rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.

2. Nei casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può presentare in qualsiasi momento all'organo che lo ha scelto relazioni straordinarie, che devono essere tempestivamente esaminate.

3. Le relazioni del Difensore civico e le determinazioni assunte in merito dall'organo competente al loro esame sono rese pubbliche con le stesse modalità previste per il bilancio dell'Amministrazione di riferimento.

4. Il Difensore civico può diffondere in qualsiasi altra forma le sue relazioni anche prima della loro presentazione ai sensi dei commi 1 e 2.

Capo II

DIFENSORE CIVICO NAZIONALE

Articolo 11

(Istituzione)

1. È istituito il Difensore civico nazionale.

Articolo 12

(Elezione, durata del mandato, ineleggibilità e incompatibilità)

1. Il Difensore civico nazionale è eletto dal Parlamento in seduta comune.

Risulta eletto il candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti dei componenti delle due Camere.

Qualora per nessun candidato si raggiunga, entro la terza votazione, il *quorum* previsto, risulta eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti.

2. Il Difensore civico nazionale è scelto tra cittadini, aventi i requisiti per l'elezione al Senato della Repubblica, che diano garanzia di comprovata competenza giuridico-amministrativa e di imparzialità e indipendenza di giudizio.

3. Il Difensore civico nazionale resta in carica sette anni e non è rieleggibile.

Salvi i casi di revoca o decadenza, esercita le sue funzioni fino all'entrata in carica del suo successore.

4. Al Difensore civico nazionale si applicano, in quanto compatibili, le cause di ineleggibilità e incompatibilità stabilite per i senatori della Repubblica.

Articolo 13

(Destinatari degli interventi)

1. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti: *a)* delle amministrazioni centrali e sovraregionali dello Stato; *b)* degli altri soggetti di diritto pubblico aventi una competenza territoriale nazionale o sovraregionale; *c)* di soggetti di diritto privato che esercitano la propria attività di livello nazionale sovraregionale, limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Articolo 14

(Relazione annuale)

1. Ai sensi quanto previsto dell'articolo 10, comma 1, entro il 31 marzo di ogni anno il Difensore civico nazionale invia una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati.

Articolo 15
(Organizzazione e funzionamento)

1. Il Difensore civico nazionale si avvale di un apposito Ufficio.
2. La sede, l'organizzazione interna, la dotazione organica del personale, il funzionamento e le modalità d'intervento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale, nonché la definizione degli obblighi di collaborazione e di risposta dei soggetti destinatari degli interventi, sono disciplinati da un regolamento da emanare, entrato quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Difensore civico nazionale.

Capo III
DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 16
(Applicazione della legge)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali istituiscono e disciplinano il Difensore civico secondo i principi generali stabiliti dal capo I, garantendo, in particolare, il diritto di cui all'articolo 2, comma 4, anche con modalità derivanti dall'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.
2. Sino a quando ciascun ente non ha provveduto, per quanto di competenza, all'attivazione della difesa civica ovvero in mancanza di nomina del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, sono competenti, rispettivamente, i Difensori civici nazionale, regionale o provinciale.
3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano favoriscono l'esercizio associato delle funzioni della difesa civica.

Articolo 17

(Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n. 241)

1. All'articolo 3, comma 4, del legge 7 agosto 1990, n. 241, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e il Difensore civico competente di cui è possibile chiedere l'intervento».

2. All'articolo 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 le parole: «Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27» sono sostituite dalle seguenti: «Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali dello Stato tale richiesta è inoltrata al Difensore civico nazionale; nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale la richiesta è inoltrata per il riesame al Difensore civico regionale».

Articolo 18

(Abrogazione di norme)

1. L'articolo 16, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni, nonché l'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono abrogati.

