



**COMUNE  
DI AREZZO**

*Ufficio del Difensore Civico*

# Relazione al Consiglio Comunale sull'attività del Difensore civico nell'anno 1999



Arezzo, 20 Marzo 2000

Il Difensore civico

avv. Anna Maria Natali

*Ufficio del Difensore civico*

**Relazione  
al Consiglio Comunale  
sull'attività  
del Difensore civico  
nell'anno 1999**



**Arezzo, Marzo 2000**

*Il Difensore civico: avv. Anna Maria Nuti*

<b>INDICE</b>
---------------

## PARTE PRIMA

1. Premessa	5
2. Il Difensore civico nella realtà del Comune di Arezzo	7
La funzione dell'Organo: tutore di interessi individuali ed organo ausiliario del Consiglio Comunale	
3. Questioni preliminari	10
4. Trattazione dell'istanza	12
5. Istanze ricevute	14
6. Controllo preventivo di legittimità	19
7. Istanze proposte al Difensore civico regionale per la nomina di Commissario <i>ad acta</i> .	19
8. Casi rilevanti	20
a) Perdite incolpevoli di acqua	
b) Mancanza di area adibita a parco giochi	
c) Istituzione di un macello pubblico in Arezzo	
d) Collegamento Servizi anagrafici - Azienda USL8 di Arezzo	
e) Apposizione dossi deceleranti	
f) Concorso pubblico per istruttore contabile	
g) Abusi su strada vicinale	
h) Posteggio invalidi	
i) Riliquidazione indennità di buonuscita. INPDAP	
9. Decreto di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro a cittadino albanese	
m) Pensione di invalidità	
10. Modifiche alla attuale struttura dell'Ufficio per renderla compatibile con la sua funzione	25
11. Rapporti tra Organo ed Ufficio	28
12. Organo ausiliario	29
13. Conclusioni	33

## PARTE SECONDA

1. Premessa	37
Il Difensore civico comunale ed i suoi rapporti con la Azienda USL 8 di Arezzo	
2. Note operative sul funzionamento della Commissione Mista Conciliativa	38
Fonti normative e natura giuridica della Commissione Mista Conciliativa	
3. L'attività della Commissione	41
4. La formazione della Commissione	
5. Il segreto istruttorio. La privacy	
6. Status dei membri. Il rispetto degli obblighi previsti dall'art. 331 c.p.p	
7. I rapporti con il Difensore civico della regione Toscana e con i Difensori Civici locali	45
Mancato coordinamento in sede di normazione regionale dei vari canali di tutela extragiudiziale del diritto alla salute	

## Allegati

1. Frontespizio della pubblicazione edita dal Comune di Arezzo sulla attività del Difensore civico comunale	50
2. Elenco Difensori civici della Toscana	51
3. Siti web degli organi di difesa civica comunale, regionale ed europeo	58
4. Estratto dello Statuto del Comune di Arezzo in materia di Difesa civica	61
5. Estratto L.R. Toscana n. 52/1999	65
6. Bozze dei progetti di legge in materia di Difensore civico pendenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri	68
7. Prospetto riassuntivo dei canali di tutela extragiudiziale del diritto alla salute nella Regione Toscana	71

## PARTE PRIMA

### 1. Premessa

La presente relazione si occupa di dare conto al Consiglio Comunale della attività svolta dall'Ufficio di Difesa civica nel corso del 1999, anno in cui si è visto l'avvicinarsi di due diverse amministrazioni politiche della città. I primi sei mesi sono dunque da rapportarsi alla amministrazione guidata dal Sindaco Ricci, i secondi sei sono da riferirsi alla amministrazione del Sindaco Lucherini.

Il 1999 è stato un anno caratterizzato, dal punto di vista dell'Organo di difesa civica, dall'esercizio di sei mesi di attività in regime di *prorogatio* dei poteri terminati con la riconferma del titolare dell'Ufficio da parte del nuovo Consiglio Comunale.

Nello stesso anno inoltre per ben due volte è stato sostituito il funzionario addetto all'Ufficio con conseguenze e danni anche nella continuità della attività, danni che solo per la capacità e l'impegno personale di coloro che si sono succeduti e che qui si ringraziano apertamente, sono stati in qualche modo limitati. E' necessario ricordare infine che il 1999 è stato un anno particolare anche sotto il profilo della affluenza degli utenti all'Ufficio: si è registrato infatti, a seguito del turno elettorale, un periodo di attesa durante il quale il ricorso al Difensore civico è leggermente diminuito per poi aumentare al termine del periodo estivo.

Nonostante la particolarità di questo anno sia per la nostra amministrazione comunale sia per la gestione dell'Ufficio di Difesa civica, l'afflusso complessivo di utenza è aumentato rispetto all'anno precedente. Già questo è un dato positivo che indica come la funzione della Difesa civica comunale costituisca ormai una tradizione di questa città e dei suoi cittadini, tradizione i cui valori di imparzialità e di fattivo collega-

mento tra governanti e governati appartengono a tutte le forze politiche presenti nel Consiglio Comunale.

Spero che in questo senso si possa leggere anche la riconferma del titolare dell'Ufficio, fatto che ribadisce la volontà politica delle forze al governo della città di voler non solo garantire ma potenziare un organo nato dalla volontà comune di fornire ai cittadini un servizio gratuito, che in modo trasparente ed imparziale possa intervenire nei casi segnalati di cattiva amministrazione.

L'attività dell'Ufficio, peraltro, non ha e non deve avere carattere politico: la scelta di adottare la soluzione più garantista per il cittadino e per l'interesse pubblico nell'ambito delle varie consentite dal rispetto della legittimità è comunque una scelta che appartiene all'amministratore che rispetta pienamente il principio costituzionale della buona amministrazione. Il Difensore civico ha l'obbligo di proporre alla amministrazione le alternative di scelta che più si prestano a risolvere un problema o un disservizio denunciato dalla cittadinanza. Non sempre il Difensore civico può individuare la scelta più adatta; la discrezionalità di adottare la scelta che garantisca al meglio il principio di buona amministrazione, anche al di fuori di quelle prospettate dal Difensore civico, rimane saldamente nelle mani di chi ha ricevuto dai cittadini il mandato politico.

La volontà di non prendere in alcuna considerazione le istanze dei cittadini pervenute tramite l'istituto della Difesa civica, che si traduce nel rifiutare un dialogo con questo Ufficio e nell'omettere qualsiasi risposta ai problemi ed alle soluzioni prospettate dal Difensore civico, si risolve non in una scelta discrezionale politica, come talvolta impropriamente si è cercato di qualificarla, ma si sostanzia in una illegittima omissione, in contraddizione con la volontà di istituire e mantenere nella nostra città questo Istituto.

Dal passato della esperienza aretina in materia di Difesa civica è necessario partire per potenziare i valori di efficacia e di imparzialità che sono alla base di questo strumento di difesa del cittadino; è il momento anche di eliminare quelle rigidità che hanno di fatto impedito all'Ufficio di divenire organo ausiliario del Consiglio Comunale così come disegnato dal legislatore del nostro Ordinamento.

L'Ufficio del Difensore civico non ha nessun potere istituzionale per rendere efficaci i suoi interventi: la forza della Difesa civica è riposta tutta nella corretta volontà degli Organi di governo della città di voler spontaneamente ottemperare ai principi di buona amministrazione per risolvere, utilizzando la loro discrezionalità politica, i problemi sollevati dai cittadini anche tramite l'Ufficio di difesa civica.

## **2. Il Difensore civico nella realtà del Comune di Arezzo.**

### **La funzione dell'organo: tutore di interessi individuali ed organo ausiliario del Consiglio Comunale.**

La funzione del Difensore civico è duplice: quella di organo posto a tutela degli interessi individuali e collettivi coinvolti dalla violazione dei criteri di buona amministrazione e di organo ausiliario del Consiglio Comunale, in quanto tramite la sua relazione informa i titolari della rappresentanza politica sull'andamento della amministrazione "controllata" mettendone in risalto le disfunzioni.

Delle due funzioni, nella realtà aretina, la prima ha preso fino ad oggi, in via di fatto, il sopravvento. L'Ufficio del Difensore civico è visto dalla popolazione come un punto di riferimento per la denuncia di casi di presunto disservizio verificatisi nei rapporti con la amministrazione comunale o con altre amministrazioni statali.

La manualistica della materia individua il campo di intervento del Difensore civico nella trattazione di reclami che rappresentano l'unica via di protesta che il cittadino può utilizzare per tutelare interessi che non si ritiene opportuno tutelare in sede giudiziale, magari a causa della loro limitata rilevanza economica, o privi di una specifica protezione.

Nella esperienza aretina invece si registra un ricorso al Difensore civico rivolto soprattutto all'accertamento della legittimità dell'operato dell'amministrazione in relazione ad un particolare atto o procedimento. Il ricorso è visto dunque come una forma di partecipazione alla attività dell'Ente che i cittadini sentono alternativamente come proprio o come antagonista. Titolari del ricorso sono sia cittadini singoli,

gruppi portatori di interessi collettivi o diffusi ed in alcuni casi anche Enti pubblici e privati (cfr. Tab.1 e 2).

Manca ancora l'accesso all'Ufficio da parte dei più giovani cittadini che, se pur minorenni, potrebbero utilizzare, con pari legittimazione degli adulti il servizio offerto. Ciò è dovuto sicuramente anche alla scarsa pubblicizzazione dell'Istituto su cui ci soffermeremo più avanti.

L'oggetto del ricorso è spesso questione di rilevante interesse economico tutelabile dinanzi all'autorità giudiziaria. Anche in questo senso l'esperienza aretina si discosta sensibilmente dal target normativamente previsto per l'attività del difensore civico. L'istruttoria compiuta dall'Ufficio, nei casi in cui l'amministrazione non ha risposto in alcun modo al cittadino, è talvolta divenuta documentazione allegata ad atti processuali. In questi casi il comportamento omissivo della amministrazione comunale, informata ed interpellata dal suo ufficio di difesa civica sulla materia poi divenuta oggetto di causa, ha costituito elemento probatorio liberamente apprezzato dal giudice.

In altri casi la collaborazione prestata tempestivamente dalla amministrazione per l'accertamento dei fatti e per la eliminazione dell'eventuale disservizio segnalato, ha fatto desistere il cittadino dal proporre in sede giudiziale la questione. In altri casi l'Ufficio ha contribuito ad eliminare disservizi creati dal mancato coordinamento tra più amministrazioni titolari di diverse fasi dello stesso procedimento. La elasticità e la cordiale disponibilità dei titolari degli uffici a collaborare con il Difensore Civico hanno talvolta, con minimo dispendio di tempo e di costi, contribuito ad abbattere gli ostacoli burocratici apparentemente insormontabili per il cittadino.

Nel numero complessivo delle istanze presentate non mancano comunque richieste formulate da persone in stato di necessità o bisogno o da cittadini che segnalano problemi tramite semplice reclamo.

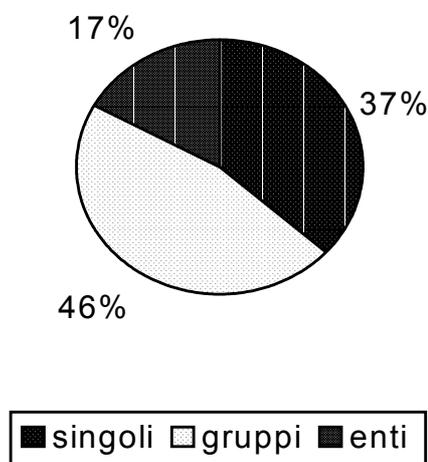
Nella maggior parte dei casi il soggetto che presenta la propria istanza al Difensore civico è un cittadino che vuole partecipare attivamente alle procedure e alle decisioni della Amministrazione tramite un portavoce imparziale che gli garantisca una corretta conduzione della istruzione del caso e gli consenta, se possibile, una defini-

zione amichevole della stessa con la amministrazione comunale. C'è un forte e storico attaccamento della cittadinanza all'Ente Comune fortemente radicato nel territorio e con il quale, nonostante le posizioni anche aspramente conflittuali si cerca sempre un colloquio. In questo contesto il rifiuto di rapporto con il cittadino viene recepito come una violazione di diritti particolarmente iniqua ed inconciliabile con il *munus* pubblico che onera chi governa la città.

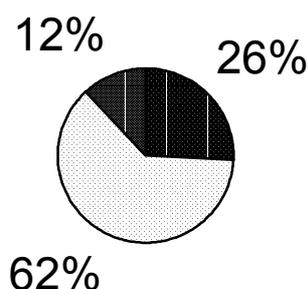
Infine il ricorso limitato al Difensore civico da parte dei cittadini più deboli sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista sociale è sicuramente da imputarsi alla limitata pubblicizzazione del servizio offerto dall'Ufficio (finora mai promossa con iniziative dell'Amministrazione Comunale) e con la difficile localizzazione della sede su cui, come già accennato, torneremo più avanti.

I casi di cattiva amministrazione denunciati, anche se privi di immediate conseguenze giudiziarie per la carenza di interesse nelle "vittime" ad agire, costituiscono segnali preziosi per chi amministra la città. L'intervento tempestivo diretto a sanare queste situazioni di disagio contribuisce ad eliminare nel cittadino quel senso di frustrazione che spesso lo allontana dalla partecipazione alle istituzioni del territorio.

**Tabella 1**



**Tabella 2**



■ meri reclami
▣ accertamento di legittimità
■ richiesta di accesso o partecipazione ad atti

## **1. Questioni preliminari**

L'attività dell'Ufficio inizia con l'esame del ricorso e con l'accertamento della propria competenza; vengono escluse sempre le questioni politiche o le questioni amministrative rientranti in settori non sottoposti alla competenza del Difensore civico.

Si ricorda la collaborazione in sede territoriale con l'Ufficio di Difesa civica regionale e con l'Azienda sanitaria locale che permette al Difensore civico comunale la raccolta e la trattazione in prima istanza dei reclami relativi a disservizi verificatisi nelle amministrazioni statali e nei servizi sanitari aventi sede nel territorio. Quando comunque l'intervento in sede territoriale non raggiunge l'efficacia sperata, l'Ufficio comunale provvede a trasmettere l'istanza al Difensore civico regionale competente istituzionalmente a trattarlo (cfr. Tab. 5).

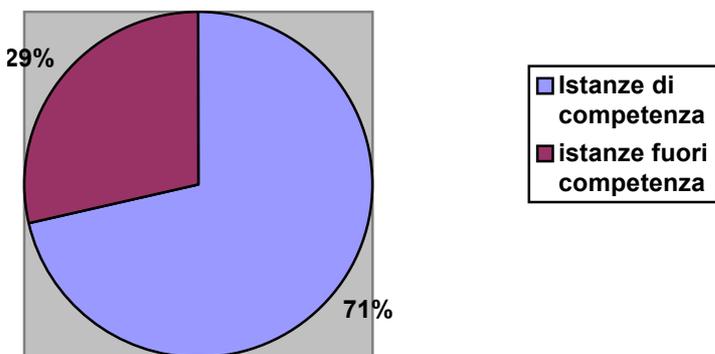
Questo esame preliminare non conduce mai ad un diniego di intervento: nel caso in cui si versi in campi non compresi nella competenza istituzionale dell'Ufficio si provvede comunque ad effettuare un inquadramento giuridico del problema segnalando all'interessato le alternative di tutela previste dall'Ordinamento (cfr. Tab. 3).

Il Coordinamento permanente dei difensori civici della Toscana ha da sempre promosso la trattazione presso gli Uffici dei difensori civici locali di istanze provenienti da residenti in Comuni ancora privi di Difensore civico. L'Ufficio del Comune di Arezzo ha sempre provveduto in tal senso ottenendo quasi sempre la collaborazione spontanea dei Comuni interpellati (cfr. Tab. 4).

Ancora alla fase preliminare appartiene l'accertamento delle questioni di procedibilità relative alla esclusione in pendenza di ricorsi giurisdizionali e/o amministrativi relativi alla materia oggetto di reclamo, dinanzi ai quali il difensore civico deve fermare il suo intervento per evitare una sua inopportuna interferenza istruttoria a margine di quella giudiziale già instaurata (cfr. Tab. 5).

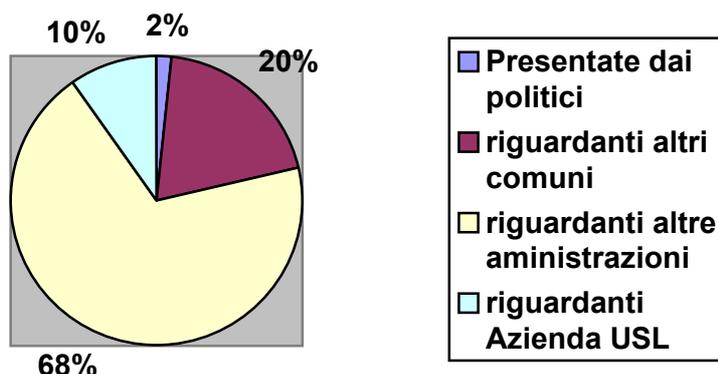
Si fa presente che la notizia della pendenza di giudizio può essere comunicata al Difensore civico trattante solo dallo stesso ricorrente o dalla amministrazione non essendo possibile normativamente per il Difensore civico (che è privo di legittimazione) consultare i registri generali in uso presso gli Organi giudiziari.

**Tabella 3**



**Tabella 4**

**PRATICHE FUORI COMPETENZA**



**Tabella 5**

Trasmesse al Difensore civico regionale dopo la trattazione senza esito	4
Istanze sospese per questioni di procedibilità	2

**4. Trattazione dell'istanza**

La trattazione dell'istanza avviene attraverso una istruttoria condotta a termini di regolamento dal funzionario dell'Ufficio in stretta collaborazione con il Difensore Civico. L'acquisizione del materiale documentale avviene generalmente con sufficiente tempestività tramite gli uffici interessati. Salvo qualche episodio in cui il quotidiano conflitto tra accesso e privacy viene erroneamente interpretato per opporre al Di-

fensore civico limiti alla acquisizione di documentazione ( dimenticando che per regolamento il Difensore civico deve acquisire tutta la documentazione rilevante per la trattazione del caso) superato generalmente dalla insistenza dell'ufficio di difesa civica supportata dai riferimenti normativi, normalmente non si registrano ritardi o ostacoli nella ricostruzione documentale del caso.

Ritardi, anche estremamente rilevanti e difficilmente giustificabili, si registrano invece talvolta nella risposta a chiarimenti richiesti dall'ufficio. Anche in questo caso, salvi i ritardi dovuti ai carichi di lavoro, che generalmente vengono tollerati, si evidenzia come la omissione nel fornire il contributo richiesto oltre i termini ragionevoli appare come un comportamento chiaramente illegittimo dell'ufficio interpellato che, così facendo, spesso inficia l'opera di interi Servizi.

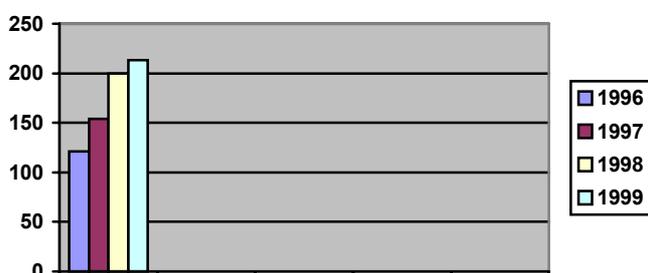
Il ricorso al Segretario Generale, previsto dal regolamento, che obblighi l'ufficio inadempiente a fornire comunque una risposta, può essere usato solo come *extrema ratio*, visto che dinanzi ad una mancata spontanea collaborazione seguita dalla obbligata ottemperanza all'ordine del Segretario Generale difficilmente può seguire una soluzione conciliata della questione, con danno sia per l'Amministrazione che per l'utenza. L'istruttoria in sede amministrativa prosegue eventualmente con un incontro tra le parti alla presenza del Difensore Civico, che spesso si limita a condurre il colloquio secondo le ordinarie tecniche conciliative. Al termine si giunge normalmente alla formalizzazione della posizione della Amministrazione sul caso.

Cessa qui la trattazione della questione negli ambiti degli uffici comunali che può alternativamente chiudersi con una conciliazione tra le parti, con il permanere del conflitto dovuto alla mancata adesione della Amministrazione o quasi mai dall'utenza alle richieste del Difensore civico. In caso di permanenza del conflitto e per questioni che possono essere risolte non in via amministrativa ma solo tramite il ricorso alla discrezionalità degli organi di governo, il Difensore civico indirizza un ultimo atto di intervento al Sindaco e al Consiglio Comunale su cui ci soffermeremo in seguito.

## 5. Istanze ricevute

Il numero delle istanze ricevute è in sensibile aumento rispetto agli anni precedenti. La casistica è estremamente varia e coinvolge quasi tutti gli uffici che hanno contatto con il pubblico.

### Numero istanze ricevute nel quadriennio 1996 - 1999



## TABELLE RIASSUNTIVE

<b>Tabella delle pratiche aperte nel 1999</b>	
<i>Area Servizi Interni:</i>	
Ufficio Ragioneria	0
Ufficio Provveditorato e Patrimonio	3
Ufficio Tributi	11
Ufficio Personale	4
<i>Area Servizi per la Persona e per la famiglia:</i>	
Ufficio Amministrativo di Area	0
Servizio Attività Sociali	5
Servizi Educativi e Scolastici	3
<i>Area Servizi per la Collettività e per il Territorio:</i>	

Ufficio Amministrativo di Area	8
Servizio Pianificazione Urbanistica	2
Servizio Edilizia	13
Servizio Ambiente	6
Servizio Attività Economiche	2
Servizio Progettazione e Realizzazione OO.PP.	7
Servizi Tecnici di Manutenzione	31
Progetto Sicurezza	0
<i>Progetto Città della Cultura e dell'Accoglienza:</i>	
Servizio Cultura	0
Progetto Teatro	0
Servizio Sport e Turismo	3
Servizio Giovani	0
<i>Progetto Servizi per il Cittadino e l'Informazione:</i>	
Servizio Informazione, Certificazione, Rapporti col Pubblico	0
Servizi Demografici	5
Servizi Sistemi Informativi e Nuove Tecnologie	0
Polizia Municipale	29
<i>Progetto Nuove Forme di Gestione:</i>	
Servizi Tecnologici	1
Servizio Reti Idriche e Fognature	8
AISA	7
ATAM	4
Istituzione Giostra del Saracino	0
Istituzione Biblioteca	0
<b>Totale interventi nei confronti del Comune di Arezzo</b>	<b>152</b>
<b>Attività c.d. "fuori competenza"</b>	
U.S.L. 8	10
Provveditorato agli Studi	3
Prefettura	4
Telecom spa	2
INPDAP	5

A.T.E.R.	2
FF.SS. spa	1
INPS	1
RAI	1
P.T.	1
Varie	34
Totale	64
<b>Totale complessivo</b>	<b>216</b>
<b>Pareri orali non istruiti</b>	<b>136</b>

<b>Tabella delle pratiche aperte e concluse nel 1999</b>	
<i>Area Servizi Interni:</i>	
Ufficio Ragioneria	0
Ufficio Provveditorato e Patrimonio	3
Ufficio Tributi	9
Ufficio Personale	4
<i>Area Servizi per la Persona e per la famiglia:</i>	
Ufficio Amministrativo di Area	0
Servizio Attività Sociali	4
Servizi Educativi e Scolastici	3
<i>Area Servizi per la Collettività e per il Territorio:</i>	
Ufficio Amministrativo di Area	5
Servizio Pianificazione Urbanistica	1
Servizio Edilizia	9
Servizio Ambiente	3
Servizio Attività Economiche	1
Servizio Progettazione e Realizzazione OO.PP.	3
Servizi Tecnici di Manutenzione	23
Progetto Sicurezza	0
<i>Progetto Città della Cultura e dell'Accoglienza:</i>	

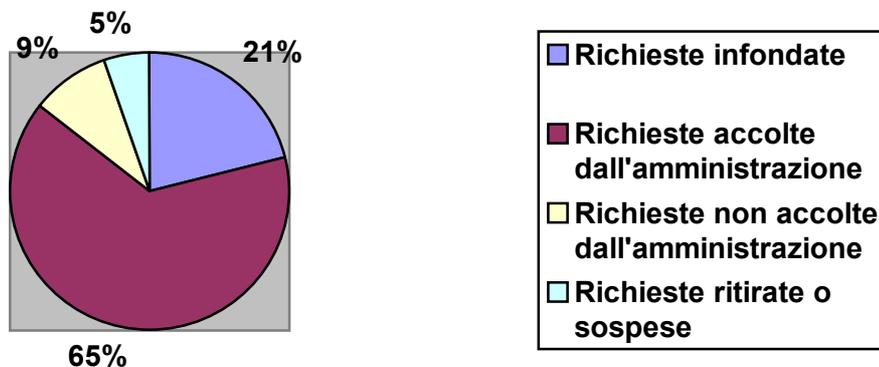
Servizio Cultura	0
Progetto Teatro	0
Servizio Sport e Turismo	2
Servizio Giovani	0
<i>Progetto Servizi per il Cittadino e l'Informazione:</i>	
Servizio Informazione, Certificazione, Rapporti col Pubblico	0
Servizi Demografici	3
Servizi Sistemi Informativi e Nuove Tecnologie	0
Polizia Municipale	16
<i>Progetto Nuove Forme di Gestione:</i>	
Servizi Tecnologici	0
Servizio Reti Idriche e Fognature	7
AISA	5
ATAM	4
Istituzione Giostra del Saracino	0
Istituzione Biblioteca	0
<b>Totale interventi nei confronti del Comune di Arezzo</b>	<b>105</b>
<b>Attività c.d. "fuori competenza":</b>	
U.S.L. 8	7
Provveditorato agli Studi	3
Prefettura	4
Telecom spa	2
INPDAP	5
A.T.E.R.	2
FF.SS. spa	1
INPS	1
RAI	1
P.T.	1
Varie	23
<b>Totale interventi</b>	<b>50</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>155</b>

<b>Tabella delle pratiche aperte nel 1996</b>	
Archivate nel 1999	4
In corso	3

<b>Tabella delle pratiche aperte nel 1997</b>	
Archivate nel 1999	9
In corso	4

<b>Tabella delle pratiche aperte nel 1998</b>	
Archivate nel 1999	46
In corso	16

<b>Tabella relativa agli esiti delle pratiche concluse</b>	
Richieste infondate	44
Richieste accolte dall'amministrazione	135
Richieste non accolte dall'amministrazione	19
Richieste ritirate o sospese	11



## 6. Controllo preventivo di legittimità

Si dà atto che nel corso del 1999 è stata presentata solo una richiesta di controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 17 commi 38 e 39 L. 127/97. Si può desumere pertanto che questo strumento è utilizzato scarsamente all'interno della nostra amministrazione comunale, come peraltro accade in altre amministrazioni locali toscane.

## 7. Istanze proposte al Difensore civico regionale

Nel corso del 1999 è stata presentata al Difensore civico della Regione Toscana una istanza per la valutazione della opportunità della nomina del commissario ad acta prevista dall'art. 17 legge Bassanini in relazione ai tempi di attuazione della fornitura da parte del Comune di idonei locali e servizi per l'esercizio della attività giurisdizio-

nale in Arezzo.

## **8. Casi rilevanti**

### **a) Perdite incolpevoli di acqua**

Molti cittadini si sono rivolti all'Ufficio di Difesa civica per segnalare il problema dei consumi involontari di acqua dovuti a perdita incolpevole di condotta privata. Spesso infatti si verificano perdite nel tratto di tubatura privata posta a valle del contatore, generalmente su parti non manomettabili né controllabili dall'utente che provocano ingenti fuoriuscite di acqua non visibili dall'esterno. Queste perdite incolpevoli sono addebitate all'utente sulla base della seconda fascia di tariffa. Tale condizione, apparentemente favorevole all'utente, a causa dell'aumento esponenziale degli importi compresi nella tariffa, viene a configurare nei casi di sovraconsumi un addebito comunque ingente e spesso difficilmente sostenibile dalle famiglie in quanto dell'ordine di vari milioni di lire. In altri comuni Toscani i sovraconsumi vengono contabilizzati con criteri meno vessatori per il cittadino che sono stati esposti dall'Ufficio alla amministrazione comunale.

Il Difensore civico ha chiesto in data 25.10.99 che l'amministrazione comunale, tramite anche le sue società partecipate, volesse esaminare gli attuali criteri di contabilizzazione al fine di verificarne l'equità ed eventualmente di modificarli in senso più favorevole all'utenza tenuto conto anche di quanto avviene in altri Comuni del territorio regionale. Ad oggi non si sono avute determinazioni da parte della amministrazione. Sulla questione pende contenzioso giudiziale.

### **b) Mancanza di area adibita a parco giochi.**

Manca , all'interno dell'area urbana di Arezzo un'area deputata a sede per l'installazione di parchi giochi (Luna Park). La mancanza di una area adatta all'esercizio di tale attività produce una serie di problemi indotti di particolare rilevanza sia per gli operatori sia per i residenti di zone limitrofe agli attuali parchi gio-

chi.

Gli operatori del settore si trovano infatti a dover porre le loro attrazioni in aree di forma non omogenea e comunque poco adatte a contenere l'afflusso di pubblico ; nonostante gli apprezzabili sforzi della Polizia Municipale che si occupa della formazione della pianta dei parchi e della assegnazione dei relativi posteggi , ogni anno si verificano gravi conflitti tra gli operatori che rendono l'esercizio dei vari mestieri estremamente problematico e fonte di eventuale contenzioso anche per la amministrazione comunale.

I residenti delle zone adibite impropriamente a parco giochi si trovano periodicamente a far fronte alle intollerabili immissioni di rumori che provengono dall'esercizio di tali mestieri in prossimità delle abitazioni. Da tempo il problema viene sollevato dinanzi alla amministrazione comunale.

I problemi potrebbero essere eliminati con la individuazione di un'area destinata all'esercizio dei parchi giochi in una zona ovviamente non residenziale.

### **c) Istituzione di un macello pubblico in Arezzo**

E' stata presentata una istanza da parte della associazione allevatori di Arezzo con la quale si chiedeva che fosse data applicazione nel Comune di Arezzo all'art. 2 del R.D. n. 3298/28 che stabilisce specificamente per i Comuni con popolazione superiore ai 6000 abitanti l'obbligo di costruire e tenere in uso un macello pubblico.

La questione, che non può essere risolta in sede amministrativa, è stata proposta agli Organi di Governo del Comune in data 08.04.1999. Contemporaneamente è stato informato della trattazione della questione anche il Difensore civico della Provincia per quanto di competenza di quell'ente.

L'allora Presidente della Provincia Mauro Tarchi con lettera dell'8.4.1999 comunicava al Sindaco e ai Difensori civici dei due enti locali che di fatto non riteneva necessario il coordinamento tra i due enti locali sulla questione in oggetto. Il Sindaco del Comune di Arezzo non si pronunciava sulla questione lasciando di fatto non determinata la volontà della amministrazione Comunale di fronte alle legittime richieste espresse degli interessati.

#### **d) Collegamento Servizi anagrafici - Azienda USL 8**

Alla nascita di un figlio, a causa dei numerosi adempimenti burocratici ed amministrativi per dotare tra le altre cose il bambino di numero di codice fiscale per la scelta del pediatra, i padri aretini si trovavano costretti a peregrinare per molti uffici di diverse amministrazioni con gravi perdite di tempo e di affanno. Per facilitare i neogenitori è stato predisposto dalla amministrazione comunale di concerto con l'azienda USL 8 un opuscolo nel quale viene indicato quali documenti occorre fare quando nasce un bambino e come deve essere effettuata la scelta del pediatra di famiglia. Questa attività, promossa dal Difensore civico ma oggetto di spontanea collaborazione tra gli Uffici interessati, ha dotato con minima spesa e con ottimi risultati l'utenza di un'utile informativa.

#### **e) Apposizione dossi deceleranti**

Molte e svariate sono le istanze che sollecitano l'Amministrazione Comunale nel tentativo di risolvere l'annoso problema dell'eccesso di velocità in diverse zone della città e, nella maggior parte dei casi, il deterrente è stato individuato nella apposizione dei dossi deceleranti. Nonostante le ripetute segnalazioni agli Uffici competenti, ad oggi l'Amministrazione non si è ancora espressa circa l'opportunità o meno di procedere alla apposizione dei medesimi, trascurando non soltanto le istanze pervenute, ma, cosa ben più grave, non individuando strumenti alternativi atti a limitare il problema evidenziato.

#### **f) Concorso pubblico per istruttore contabile**

L'Ufficio del Difensore Civico ha trattato nel corso dell'anno la problematica scaturita da una irregolarità formale nel D.P.R. n. 253/1970, relativo alla equipollenza nei titoli di studio per l'ammissione ai concorsi pubblici, la cui applicazione nella sua inesatta formulazione determinava la non ammissione al concorso - bandito dalla amministrazione comunale - di candidati i cui titoli di studio non risultavano inclusi nell'equipollenza di cui al D.P.R. Questo Ufficio ha sollevato il problema al Ministero della Pubblica Istruzione, che, con proprio parere, ha riconosciuto l'erronea dicitura

dell'equipollenza citata. In seguito alla posizione assunta dal Ministero, il Direttore dell'Ufficio del Personale, riesaminate le domande, ha rettificato il proprio precedente provvedimento, riammettendo al concorso tutti coloro che ne erano stati esclusi perché in possesso del titolo di studio non previsto nell'equipollenza.

### **g) Abusi su strada vicinale**

La strada vicinale della Novella , percorribile con automobili e mezzi agricoli già dagli anni settanta è stata, a seguito di una rettifica autorizzata dalla amministrazione comunale, ristretta con conseguente limitazione del transito carraio. Questa dismissione ingiustificata dell'uso pubblico carraio ormai acquisito, era stata segnalata nel febbraio del 1999 alla amministrazione comunale con un intervento dell'Ufficio di difesa civica. Veniva chiesta alla amministrazione comunale una verifica volta a confermare l'avvenuto restringimento della carreggiata. Nel caso in cui si fosse verificato l'effettivo restringimento si chiedeva all'amministrazione comunale di voler provvedere al ripristino del transito carraio. La amministrazione comunale non ha fornito alcuna risposta in merito alle richieste effettuate dall'Ufficio. Dalla questione è scaturito un contenzioso giudiziale.

### **h) Posteggio invalidi**

Il problema dei posteggi riservati agli invalidi si ripropone con urgenza soprattutto alla luce delle continue infrazioni commesse da cittadini poco attenti alle esigenze sociali, che invadono sistematicamente le aree riservate agli invalidi, provocando legittime lamentele recepite da questo Ufficio e rappresentate alla Polizia Municipale. Nonostante i numerosi controlli, purtroppo, l'Amministrazione non ha individuato ancora strumenti validi ad ovviare al problema, ingenerando nel cittadino un diffuso scetticismo.

### **i) Riliquidazione indennita' di buonuscita. INPDAP**

Alcuni insegnanti a riposo hanno ricevuto nel dicembre 1998 dall'INPDAP di Arezzo la comunicazione che il diritto alla riliquidazione della loro indennità di buonuscita

inviato a seguito del decreto era stato inoltrato oltre il termine quinquennale di prescrizione previsto dall'art. 20 c. 2 DPR 1032/73. L'Ufficio di Difesa civica comunale facendo presente che tali somme non ancora liquidate non erano sottoposte a prescrizione, ha contattato il Difensore civico regionale competente istituzionalmente a trattare la questione dinanzi all'INPDAP.

L'INPDAP ha provveduto alla liquidazione e pagamento delle somme dovute.

### **l) Decreto di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro a cittadino albanese.**

Il caso riguarda un cittadino albanese al quale è stato negato dal Prefetto di Arezzo il rinnovo del permesso di soggiorno in quanto, dalla documentazione prodotta dallo stesso agli Uffici della Questura di Arezzo, non risultava comprovata alcuna attività lavorativa nel periodo richiesto. L'Ufficio, da contatti intercorsi con il precedente datore di lavoro, acquisiva prove documentali che accertavano la posizione lavorativo-reddituale del cittadino albanese. In virtù della nuova documentazione, il Prefetto, previa richiesta di riesame dell'istante, ha revocato il proprio decreto, concedendo il rinnovo del permesso in precedenza negato.

### **m) Pensione di invalidità**

Una signora, dichiarata con visita dell'1.3.1996 invalida civile con permanente inabilità lavorativa al 100% ed accompagnamento rivedibile a sei mesi, veniva, in data 19.3.1997, a seguito di visita di controllo dichiarata invalida permanente al 100% con accompagnamento, rivedibile a sei mesi.

La famiglia, con il peggioramento delle condizioni di salute della donna, chiedeva una visita "per aggravamento" che veniva effettuata in data 13.3.98 con la quale si dichiarava la invalidità al 100% senza accompagnamento e senza revisione.

In data 1.10.97 veniva effettuata la revisione programmata (di cui alla visita del 19.3.97) e veniva dichiarata invalida al 100% senza accompagnamento rivedibile ad un anno. In data 30.9.98 la Azienda USL8 invitava a visita di controllo la paziente per la data del 13.10.98 (in relazione alla scadenza di revisione prevista dalla visita dell'1.10.97).

La famiglia, contando sulla diagnosi di invalidità al 100% senza revisione già pronunciata in data antecedente non sottoponeva la Signora alla inutile visita di controllo.

La Prefettura, cui non era pervenuta alcuna comunicazione in merito alla non necessità del controllo, provvedeva a sospendere la pensione. L'intervento dell'Ufficio di Difesa civica ha permesso l'incrocio dei dati in possesso delle due amministrazioni ed ha consentito l'immediato ripristino della pensione a favore della paziente.

## **9. Modifiche della attuale struttura dell'Ufficio per renderla compatibile con la sua funzione**

Ricollegandosi a quanto accennato in premessa circa la funzione dell'istituto, occorre a nostro avviso approfondire il tema della qualità del servizio offerto, ove all'accezione qualità si intenda attribuire un significato generico e con cui si evidenzia l'individuazione di diversi parametri.

Qualità, per un Ufficio che offre un pubblico servizio, significa anche misurare le aspettative dell'utenza e confrontarle con la risposta dell'Ente; significa verificare, tra gli altri parametri individuati, che la collocazione dell'Ufficio risponda alle richieste di un ampio bacino di utenza, ovvero se le disattenda, dimostrando scarso interesse per il disagio così procurato. Il problema della collocazione dell'Ufficio del Difensore Civico, a nostro modesto parere, è qualcosa che coinvolge il senso dell'esistenza stessa dell'Istituto, sonda la volontà dell'Amministrazione di eccipirne il ruolo, e, in questo senso, rappresenta un utile indicatore del grado di attenzione prestato alle funzioni svolte dal Difensore Civico. L'attuale collocazione dell'Ufficio non solo penalizza l'utenza ma, il che è ancor più grave, induce quest'ultima ad ipotizzare una scarsa sensibilità dell'Amministrazione verso l'Ufficio, confinato in una zona difficile da raggiungere in specie per chi non utilizza l'automobile. Ecco perché una

collocazione all'interno della sede comunale, suonerebbe come un voler rendere i cittadini partecipi della vita e delle decisioni dell'Amministrazione, significherebbe avvicinare gli amministratori all'organo di tutela e difesa dei cittadini e quindi contribuirebbe sicuramente ad ingenerare in loro quella fiducia e certezza del contraddittorio con gli organi dell'Amministrazione che purtroppo tante volte risulta assente. Ma offrire un servizio di qualità presuppone altresì che siano stati predisposti strumenti adeguati di percezione delle reali esigenze dell'Ufficio. Ci riferiamo all'idoneità degli arredi, degli strumenti di ricerca, sia cartacei che informatici, e di tutti quei contributi che offrano a chi collabora nell'Ufficio la possibilità di raggiungere determinati risultati.

In quest'ottica è superfluo porre l'accento sul ruolo determinante di una efficace divulgazione circa gli obiettivi perseguiti dall'Istituto del Difensore Civico, le sue prerogative e anche i suoi limiti, accedendo a tutti quegli strumenti pubblicitari, anche non necessariamente convenzionali, che suscitino la curiosità e l'attenzione del cittadino. Alludiamo ad ogni forma di "contatto" che l'Amministrazione è in grado di stabilire con la collettività dei cittadini, quindi anche a strumenti di immediato e quotidiano riscontro, come ad esempio la possibilità di inserire, nella corrispondenza con il cittadino o nelle bollette dei vari servizi offerti agli utenti dall'Amministrazione, un riferimento all'Istituto, pubblicizzando in tal modo capillarmente l'esistenza del medesimo, specie in quelle nicchie sociali economicamente disagiate dove più difficile è il "contatto".

Concepire l'Ufficio del Difensore Civico come un qualunque Ufficio dell'Amministrazione sarebbe non riconoscere in esso quella portata innovativa che necessita di promozione e continuo aggiornamento, sia in termini di strutture che di risorse umane. Proprio in queste ultime settimane il legislatore regionale ha gettato le fondamenta per riconsiderare il ruolo dell'Istituto, delineando nella L.R.52/99, all'art. 7 comma 8, relativa alle norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio delle attività edilizie, una forma di intervento che attribuisce al Difensore Civico la possibilità di sostituirsi all'Amministrazione inadempiente nominando un commissario "ad acta", che, sul presupposto della regolarità e conformità alle prescrizioni urbanistiche

del progetto presentato, adotta, entro un termine stabilito, il provvedimento che ha i medesimi effetti della concessione edilizia non rilasciata. E' superfluo sottolineare come questa previsione normativa rappresenti una gradita eccezione al panorama delle competenze dell'Istituto, giacchè si conferisce titolo per superare l'inerzia dell'Amministrazione e trasformare l'istanza del cittadino da atto di "influenza" ad atto di "intervento".

E' con rinnovata fiducia, infine, che ci volgiamo alla recente revisione dello Statuto Comunale, nella parte in cui riconosce all'Istituto del Difensore Civico, in applicazione della legge di riforma dell'ordinamento degli Enti Locali, la possibilità di estendere la propria influenza alle aziende ed istituzioni dipendenti dal Comune, nonché ai soggetti pubblici e privati ai quali sia affidata la gestione di servizi pubblici comunali.

Tale riconoscimento di competenza, negato in passato anche contro le risultanze della più pacifica dottrina e financo di un parere conforme del Segretario Generale, ha di fatto reso difficile il rapporto tra l'Ufficio e le società partecipate con evidenti danno per l'utenza.

Di fronte alla collaborazione spontanea e tempestiva fornita all'Ufficio di Difesa civica comunale dalle sedi locali delle società privatistiche gestori di servizi di telefonia, trasporti, energia elettrica ispirata dal comune interesse di garantire un efficiente servizio all'utenza, il rifiuto o più semplicemente l'ostruzionismo rivolto contro le istanze presentate dal Difensore civico dalle aziende partecipate del Comune risultava un atteggiamento anacronistico e difficilmente comprensibile anche e soprattutto dai cittadini.

Con l'adeguamento statutario citato oggi si è finalmente colmata, anche normativamente, quella lacuna che non ha permesso fino ad oggi alla cittadinanza di fruire pienamente della attività dell'Ufficio nelle materie gestite dalle società partecipate dal Comune. Rimane tuttavia ancora da attuare il dettato statutario tramite intese da realizzare con le direzioni aziendali e l'ufficio di Difesa civica. In questa fase è necessario l'intervento legittimante della stessa amministrazione comunale che finalmente promuova e solleciti una armonizzazione di intervento della azione del Difensore civico in tutte le attività gestite tramite società partecipate.

Dal quadro di riferimento ci sembra sia in atto un robusto tentativo di affrancare la figura del Difensore Civico da astratte considerazioni, valorizzando tutte le potenzialità insite nell'organismo e aprendo a nuove istanze propositive che contribuiscano ad ottimizzare il rapporto con i cittadini.

## **10. Rapporti tra Organo ed Ufficio**

Il problema della mancata definizione dei rapporti tra Difensore Civico e il suo ufficio di segreteria, previsto dal Regolamento, rappresenta un altro fattore di instabilità della struttura, perché alle ben note difficoltà di inquadramento del personale della segreteria dell'ufficio, si aggiungono ripercussioni sulla qualità del servizio offerto. Sebbene a seguito di deliberazione di Giunta Comunale n. 271 del 1998 si è provveduto ad inquadrare il personale nell'Ufficio Affari Istituzionali, rimediando a due anni di assoluta carenza di regolamentazione, attualmente a tale inquadramento non ha fatto seguito alcuna specifica attribuzione di competenza. Il nodo principale da sciogliere, come accennato, consiste nella esatta configurazione dei rapporti tra Difensore Civico e personale della Segreteria e, in particolare, nella individuazione del corretto inquadramento del Funzionario all'interno della pianta organica del Comune di Arezzo in relazione all'organo Difensore Civico ed in relazione al Dirigente amministrativo di riferimento.

Dalla indefinita e confusa relazione tra gli organi citati scaturiscono problemi non trascurabili, come la poco chiara posizione del Difensore Civico riguardo alla rilevazione delle presenze e assenze del personale della segreteria, così come della programmazione delle ferie, riguardo alle quali il Difensore Civico, organo non facente parte del personale dipendente dell'Amministrazione Comunale, non vanta alcun titolo. Scaturiscono altresì dall'assenza di alcuna regolamentazione, altri annosi problemi, come la impossibilità per il Difensore Civico, in quanto non facente parte dell'Ufficio, di sostituirsi al Funzionario, né per quanto riguarda la custodia dei locali e delle at-

trezzature, né per le funzioni svolte in relazione al rapporto di lavoro del commesso, né per lo svolgimento delle funzioni di segreteria durante l'orario di apertura al pubblico. Ecco perché in passato è stata più volte segnalata l'incongruenza di un trasferimento del Funzionario senza la contestuale copertura del posto rimasto vacante, peraltro attuato con l'espresso parere negativo dello stesso Difensore Civico, episodio che ha non solo prodotto l'interruzione del servizio con danno per l'utenza, ma ha di fatto escluso ogni forma di responsabilità del Funzionario nei riguardi del Difensore Civico. Con riferimento, infine, alla posizione del Funzionario, è da evidenziare che lo stesso, non essendo responsabile dell'Ufficio, può unicamente presentare ordinativi per l'acquisizione di ordinario approvvigionamento. Non ha invece il potere di assumere impegni di spesa sul capitolo attribuito al Difensore Civico, provocando una limitazione dell'operatività dell'Ufficio, a cui fino ad oggi si è ovviato usufruendo di gare già aperte, per altre necessità, dall'Amministrazione Comunale. Il capitolo di spesa di pertinenza dell'Ufficio risulta attualmente inserito nel PEG dell'Ufficio Atti e Regolamenti e solo grazie alla fattiva collaborazione del Direttore di quell'Ufficio si è sempre provveduto con tempestività ad emanare i provvedimenti per le spese necessarie. Per quanto fin qui detto, sarebbe oltremodo opportuno valutare la necessità di definire la questione delle relazioni tra organo ed ufficio, soprattutto per quanto riguarda le attività svolte dal Funzionario, in merito soprattutto all'inquadramento del medesimo all'interno della amministrazione comunale che garantisca comunque la istituzionale indipendenza dell'Organo Difensore Civico sia sotto forma di Unità operativa sia sotto forma di ufficio autonomo.

## **11. Organo ausiliario**

L'*ombudsman* è chi fa da tramite fra governanti e governati. Nella amministrazione comunale il Difensore civico fa da tramite tra i cittadini ed il Consiglio Comunale. Da regolamento l'Ufficio presenta la propria relazione annuale, entro il 31 di marzo, al

Consiglio Comunale.

Fin dall'inizio dell'attività dell'Ufficio si è evidenziato come il singolo episodio della trasmissione della relazione non permetta al Difensore civico di svolgere efficacemente la propria funzione di organo ausiliario. La trasmissione soprascritta infatti, come riconosciuto dalla dottrina, dovrebbe aggiungersi ad altre procedure di "informazione" quali ispezioni, indagini conoscitive, udienze legislative, consultazioni di collegamento con l'Organo consiliare.

Questi ulteriori strumenti dovrebbero consentire infatti all'Istituto comunale di recuperare almeno in parte le caratteristiche proprie del modello storico di difesa civica, svilite sia nella normativa regionale che in quella comunale in cui si accentua la funzione di tutela dei cittadini.

Se si intende considerare, alla stregua della dottrina, il Difensore civico come una soluzione organizzativa positiva, anche se non risolutiva nel quadro di un tentativo di miglioramento dei rapporti tra comunità comunale ed apparato amministrativo sia sotto il profilo dello stimolo all'efficienza della amministrazione sia sotto quello connesso della tutela degli interessi, è necessario potenziare gli strumenti di coordinamento con l'organo di controllo del Comune.

I rapporti del Difensore civico con gli Organi apicali della amministrazione comunale oggi devono essere incanalati in quattro percorsi paralleli: due in sede politica (Sindaco e Presidente del Consiglio Comunale) e due in sede amministrativa (Segretario generale e Direttore Generale).

Dinanzi ai rappresentanti del potere politico il Difensore civico deve garantire una tempestiva e puntuale informativa sui casi trattati dall'Ufficio che necessitano di una determinazione in sede di esercizio della discrezionalità politica. A tal fine il Difensore civico trasmette sia al Sindaco sia al Presidente del Consiglio Comunale (suo naturale referente) ed anche ai singoli Consiglieri e agli assessori interessati, il proprio atto di intervento di cui all'art. 14 del regolamento. Tale intervento costituisce atto di formale comunicazione agli Organi politici dell'esistenza di un disservizio non sanabile in sede amministrativa ma risolvibile con l'utilizzo della discrezionalità politica di cui essi sono titolari. A tale atto di intervento dovrebbe seguire una presa di posi-

zione formale ed espressa da parte della amministrazione comunale che si sostanzia in un accoglimento della istanza o in un suo rifiuto (o nella rimozione di fatto del dis-servizio segnalato).

Fino ad oggi, salvo alcune risposte pervenute da parte degli uffici amministrativi interessati, non si sono ricevute dalla amministrazione comunale interpellata determinazioni sulle questioni oggetto di intervento. A due questioni, presentate alla Giunta Ricci sono state date risposte dalla Giunta Lucherini (cfr. Tab. 6).

**Tabella 6**

<i>Interventi ex art.14 regolamento</i>	<i>Prese determinazioni</i>	<i>senza determinazioni</i>
Presentati alla Giunta Ricci		2
Presentati alla Giunta Lucherini		2

Presentati alla Giunta Ricci e prese determinazioni dalla Giunta Lucherini 2

E' chiaro che la mancata presa di posizione, su istanze sollevate dai cittadini e relative ad episodi di accertata cattiva amministrazione, proprio da parte degli organi di governo del Comune cui il cittadino ha affidato la tutela dei propri interessi, si risolve in una omissione difficilmente accettata dalla cittadinanza. Ancora più stridente appare il conflitto quando in sede giudiziale viene imposto alla amministrazione comunale proprio quel comportamento che a suo tempo, se pur suggerito, non era stato neppure preso in considerazione. Il colloquio con i cittadini e la espressa determinazione, anche in senso negativo rispetto agli interessi dell'istante, su questioni che coinvolgono la corretta amministrazione della città costituisce uno dei fili su cui si costruisce la trama della trasparenza e della efficienza della amministrazione. E' importante che oggi gli Organi di governo che vengono chiamati dalla cittadinanza ad esprimersi su di un problema già conosciuto ed analizzato in sede di istruttoria da parte del Difensore civico e portato alla loro attenzione, possano finalmente fornire espressamente e formalmente agli interessati la risposta che spesso

viene da tempo attesa.

Solo loro sono i destinatari della informativa indirizzata dai cittadini sull'esistenza di un problema di cattiva amministrazione e loro sono i titolari del potere discrezionale politico di risolvere il problema, nel pieno rispetto della legittimità. Il Difensore civico fa solo da tramite.

Con riferimento ai rapporti del Difensore civico con gli organi apicali amministrativi si deve tenere conto della duplice presenza all'interno dell'Ente Comune del Segretario generale e del Direttore generale. In particolare, mentre la figura del Segretario Generale risulta essere contemplata dalle disposizioni del regolamento come uno degli interlocutori del Difensore Civico, non risultano riferimenti al ruolo del Direttore Generale, peraltro di recente nomina nella realtà amministrativa del Comune di Arezzo. I rapporti tra Difensore Civico e Segretario Generale si estrinsecano in una collaborazione finalizzata alla risoluzione di tutte le disfunzioni o irregolarità rilevate nell'esercizio dell'attività di tutela delle legittime aspettative della cittadinanza, e in cui l'organo garante della legittimità dell'azione amministrativa può assicurare il proprio supporto, richiamando l'attenzione dei responsabili dell'organizzazione comunale ad uniformare la propria condotta alle esigenze di informazione e collaborazione dell'Ufficio. Nel contesto delineato il Segretario Generale rappresenta un referente determinante nel tentativo non sempre agevole di coltivare una diversa e più costruttiva sensibilità degli Uffici dell'Amministrazione verso i problemi sollevati dall'Ufficio, ove l'organo in esame voglia non soltanto limitarsi ad eccepire spazi di illegittimità nell'azione amministrativa, ma si proponga più in generale come organo di sensibilizzazione della macchina organizzativa comunale a riscontro nella stessa di un atteggiamento, ormai si auspica, definitivamente collaborativo. Nei riguardi del Direttore Generale, come da premessa, l'instaurarsi di una dialettica costruttiva può trovare le basi soltanto nella comune intenzione del riconoscimento dei rispettivi ruoli istituzionali, ed in questo tentativo verificando la sostanziale convergenza di determinazioni. Le funzioni del Direttore Generale, infatti, pur nella poliedricità che le contraddistingue, sottendono in realtà, ad una più concreta e superiore esigenza, quella di informare tutta l'attività amministrativa a principi di efficienza ed effica-

cia, perseguendo, nella quotidiana gestione, la realizzazione di indirizzi ed obiettivi predeterminati dal potere politico, e rendendoli operanti con le risorse umane e materiali disponibili. Si può allora senza esitazioni affermare che la collaborazione tra i due organi non solo è auspicabile, ma rappresenta la positiva presa d'atto che ci si muove verso la medesima direzione di uniformare la gestione dell'apparato amministrativo ai bisogni sempre crescenti del cittadino, in un confronto che sarà di sicuro arricchimento per entrambe.

## **12. Conclusioni**

A conclusione di questa relazione è necessario riassumere i temi di maggiore rilevanza toccati nell'anno 1999.

L'attività della difesa civica comunale aretina ha mantenuto la sua continuità che trova inizio nell'anno 1996. Nel corso dell'anno, in concomitanza con l'avvicinarsi delle amministrazioni Ricci (1995/1999) e Lucherini (1999/2004), l'Ufficio del Difensore civico ha promosso e dato alle stampe una monografia relativa al dibattito politico-istituzionale in materia di difesa civica sviluppatosi in Arezzo tra il 1979 ed il 1999. L'iniziativa di ricostruire in una raccolta sistematica e ragionata l'evoluzione dell'istituto in sede locale, dai primi, pionieristici dibattiti fino alla istituzione e messa in opera dell'ufficio, è stata la prima in Toscana e segna un ulteriore primato, in questo campo, per il Comune di Arezzo.

La raccolta, diffusa in modo selettivo in tutta la Regione, viene già usata come testo documentale per lo studio di questo istituto nella Università degli Studi di Firenze in sede di elaborazione di tesi di laurea sull'argomento. L'attenzione riservata alla pubblicazione in ambito amministrativo testimonia come la medesima costituisca un utile strumento di conoscenza e di confronto per le numerose amministrazioni che si accingono ad istituire un proprio ufficio o a valutarne la fattibilità ed utilità.

La pubblicazione, dal titolo *Un ombudsman per il Comune. L'esperienza di difesa ci-*

*vica ad Arezzo*, è stata curata dal dr. Franco Rossi, direttore dell'Ufficio Atti e Regolamenti, che si è occupato della ricerca e della stesura delle note di inquadramento, e reca in apertura, oltre all'introduzione del difensore in carica, interventi del Sindaco, ing. Luigi Lucherini, e del Mediatore Europeo, Mr. Jacob Söderman. Nella sua peculiarità, costituisce un ottimo esempio di come la collaborazione e la sinergia tra apparati amministrativi ed organi di governo - ai quali la separazione delle competenze non impedisce di lavorare ad un obiettivo comune - possano attribuire spessore, rilevanza e dignità politico-istituzionale ad una funzione innovativa e ancora priva di radicamento come la difesa civica.

In questo senso va apprezzato il nuovo testo statutario che ha fissato notevoli innovazioni nella tradizione regolamentare del Difensore civico comunale tra cui, oltre all'esplicito riconoscimento della estensione del campo di intervento alle società partecipate, è da ricordare la istituzione di una nuova figura di Vicario. Per aversi la concreta efficacia delle novelle si dovrà attendere tuttavia la approvazione delle necessarie norme attuative regolamentari che consentano la concreta applicabilità di alcuni dei nuovi istituti.

Il Coordinamento dei Difensori civici locali, sotto la direzione del Difensore civico della Regione Toscana, costituisce già di fatto una rete di servizi utilizzabile dai cittadini aretini. Alcuni di loro hanno sperimentato l'efficacia dei servizi offerti da difensori civici di altri Comuni che, interpellati dall'ufficio di Arezzo cui era pervenuta l'istanza, hanno trattato il problema senza che gli stessi dovessero affrontare i disagi di un viaggio o di un trasferimento. Lo sportello di Arezzo garantisce di fatto all'utenza i servizi di rete di tutti i Comuni e le Province della Toscana e di Italia dotate di difensore civico. Il Difensore civico della Regione Toscana ha inoltre promosso nel corso del 1999, in qualità di presidente di turno del coordinamento dei Difensori civici regionali, un convegno degli Ombudsman europei ed a cui anche i Difensori civici locali toscani hanno potuto partecipare.

Lo stesso Ufficio costituisce un punto di riferimento che garantisce omogeneità di azione nei servizi offerti globalmente dalla difesa civica locale toscana. Sovrintende, attraverso la presidenza del coordinamento dei Difensori civici regionali, agli svi-

luppi della legislazione nazionale in materia di Difesa civica. In questo fermento legislativo si sta costituendo il futuro dell'istituto della Difesa civica italiana ed Arezzo, attualmente, è in prima fila con i suoi due Uffici Comunale e Provinciale.

Della amministrazione uscente è doveroso ringraziare tutti coloro che si sono battuti per il mantenimento in attività dell'Ufficio. Un ringraziamento particolare va a coloro che hanno lavorato nell'ufficio e che si sono avvicinati nel 1999 garantendo una non facile continuità di servizio. Un saluto di benvenuto ed un augurio di buon lavoro va al Dr. Giovanni Sanfilippo che ne è l'attuale funzionario e che ha collaborato anche alla stesura di questa relazione.

E' impossibile qui ricordare tutti coloro che nel corso dell'anno hanno lavorato collaborando con l'Ufficio di Difesa civica fornendo un servizio silenzioso e prezioso ai cittadini di Arezzo sia dall'interno della amministrazione Comunale sia dall'interno di altre amministrazioni statali o anche di società private erogatrici di servizi. A tutti va riconosciuto il merito di aver permesso ai principi di trasparenza, efficienza e buona amministrazione previsti nel nostro Ordinamento di trovare attuazione in concrete vicende quotidiane nell'interesse della collettività e dell'utenza.

L'attuale amministrazione, con documento a firma congiunta del Sindaco e del Presidente del Consiglio Comunale ha espressamente "garantito al Difensore civico una assoluta autonomia decisionale ed operativa, idonee risorse tecniche e logistiche, piena collaborazione da parte di Organi di Governo e degli Uffici dell'Ente". Ha richiamato espressamente l'attenzione dei Direttori di Area, ufficio e servizio, invitandoli a "contribuire, per quanto di rispettiva competenza, all'instaurazione di un clima di dinamica e fattiva collaborazione"; sembra pertanto che vi siano le premesse per il definitivo radicarsi della Difesa civica comunale nel nostro territorio.

Arezzo, 6 Marzo 2000

**IL DIFENSORE CIVICO**  
**Dr. Anna Maria Nuti**



## PARTE SECONDA

### 1. Premessa

#### **Il Difensore civico comunale ed i suoi rapporti con l'azienda USL 8 di Arezzo**

Il Difensore civico Comunale ha ormai dal 1996 esteso la propria attività, grazie alla disponibilità espressa dalla Azienda USL 8, a due campi di intervento che esulano dalla propria attività istituzionale.

Il Difensore civico è infatti Presidente della Commissione Mista conciliativa della Azienda USL 8 ed è Presidente di un collegio Arbitrale di disciplina tra quelli costituiti all'interno della stessa Azienda.

L'attività della Commissione Mista conciliativa è analoga a quella, propria della Difesa civica, di tutela di interessi individuali espressi dall'utenza. Le Commissioni miste conciliative operano ormai all'interno di tutte le Aziende sanitarie della Toscana ma solo quella della Azienda USL8 può vantare una esperienza che trova le sue radici ancora nel 1995 quando nessuna azienda sanitaria sperimentava analoghe iniziative di partecipazione-tutela della utenza. Alla fine del primo mandato (1996- 1999) si è sentito, all'interno della Commissione, la necessità di evidenziare i problemi riscontrati in anni di attività e non risolti dallo scarso tessuto normativo che sorregge tali Commissioni. Il trattamento di dati sensibili, la necessaria tutela della privacy e del talvolta contrapposto diritto all'accesso ai documenti , i rapporti con l'autorità giudiziaria, la mancanza di coordinamento fra i vari strumenti di tutela extragiudiziale in materia sanitaria presenti nella nostra regione sono temi che vanno sviluppati. La Regione Toscana è stata più volte richiesta di intervenire con provvedimenti normativi che possano semplificare e rendere più efficace l'attività di queste Commissioni. Quello che segue costituisce il contributo fornito dalla CMC della Azienda Usl 8 di Arezzo alla auspicabile futura ristrutturazione normativa dell'istituto.

## **1. Note operative sul funzionamento della CMC**

### **Fonti operative e natura giuridica della Commissione Mista Conciliativa**

Non immediata è la individuazione della natura giuridica della Commissione Mista Conciliativa. La terminologia utilizzata per nominare questa commissione non rispetta infatti la funzione e le competenze alla stessa attribuite.

Il termine "conciliativa" infatti potrebbe indurre a ritenere che la funzione giuridica della commissione fosse quella di conciliare le parti di una controversia. In effetti secondo la terminologia presente nel nostro Ordinamento per conciliazione si intende un accordo contrattuale posto in essere tra due parti per dirimere un conflitto tra loro insorto, accordo contrattuale obbligatorio per entrambe. La Commissione mista conciliativa invece produce una decisione che non ha la natura di accordo contrattuale obbligatorio per entrambe le parti. La decisione della CMC infatti viene indirizzata al Direttore generale dell'Azienda che, se vuole, la fa propria. Non appare dunque esservi alcun potere coercitivo nella decisione della Commissione mista conciliativa né per l'azienda né per la parte istante. Inoltre nelle Commissioni siedono i rappresentanti delle parti confliggenti individuati dalla azienda, istituzionalmente, nei rappresentanti delle associazioni di tutela dei consumatori e di volontariato da una parte e nei rappresentanti dell'azienda dall'altra; nella conciliazione invece le parti partecipano in prima persona alla elaborazione dell'accordo contrattuale.

Della conciliazione pertanto la Commissione Mista conciliativa, non potendo addivvenire per carenza dell'elemento soggettivo (la partecipazione diretta delle parti) alla composizione non contenziosa di diritti disponibili tramite un accordo vincolante, rammenta solo la funzione lata di Commissione che tenta di accertare, assieme ai rappresentanti delle due parti individuati e nominati dalla azienda (rappresentanti delle associazioni dei consumatori per gli utenti e rappresentanti della azienda) tramite istruttoria condotta collegialmente, una ricostruzione dei fatti che possa essere accettata da entrambe le parti (conciliata?) da comunicare al Direttore generale dell'azienda. Spetterà solo a quest'ultimo la valutazione dei fatti così ricostruiti dalla CMC e l'accoglimento delle richieste in quella sede avanzate dalla Commissione.

Scartata la natura giuridica immediatamente suggerita dalla terminologia contenuta nel nome dato alla Commissione, si può tentare invece di classificare la stessa nel novero delle fattispecie di arbitrato irrituale. Dell'arbitrato irrituale conserva infatti, oltre alla stessa denominazione di commissione, la concomitante struttura paritetica; la sua funzione di conciliazione, riassunta nella stessa intitolazione, è da intendersi nel limitato significato di arbitrato con finalità di mero accertamento delle cause e della dinamica di un fatto contestato dall'utenza. La stessa indirizza il suo ambito di analisi e la sua finalità alla produzione di una istruttoria accettata e verificata dalle parti in vista di una futura, ed estranea alla Commissione, composizione pre-contenziosa delle controversie che dovessero sorgere tra utente ed azienda nella erogazione dei servizi sanitari.

Anche in questo caso tuttavia si eccepisce che "gli arbitri" non sono scelti dalle parti ma dall'azienda e che la ricostruzione dei fatti non produce effetti obbligatori né per l'utente né per l'azienda. Il riferimento alla disciplina dell'arbitrato pertanto rimane comunque parziale ed è utilizzabile analogicamente solo nei casi in cui si verifichino lacune nel regolamento di istituzione della Commissione.

Restringendo pertanto ulteriormente il campo di indagine si può sostenere che la CMC è una Commissione interna alla Azienda sanitaria locale che ha come oggetto di indagine la verifica della adeguatezza delle prestazioni offerte dalla Azienda sanitaria al fine di consentire il rispetto della carta dei servizi e di favorire il miglioramento degli standards qualitativi degli stessi servizi. La pariteticità dei membri della stessa è da intendersi come necessità che i membri componenti individuati dalla azienda siano rappresentanti istituzionali di interessi della utenza e della azienda e come tali da individuarsi nelle associazioni di tutela dei consumatori da una parte e nei rappresentanti degli operatori della azienda dall'altra. Il Presidente, a garanzia della reale pariteticità, deve avere una collocazione neutrale rispetto agli interessi in conflitto e deve assumere una posizione super-partes che gli consenta di coordinare l'istruttoria e di provvedere al termine delle operazioni alla redazione della decisione.

Duplici è quindi la funzione della CMC: la funzione di accertamento dello svolgersi dei fatti tramite istruttoria congiunta e verificata dai rappresentanti di tutte le par-

ti interessate con la specifica e peculiare ulteriore funzione di permettere all'Azienda in sede di autotutela e con procedure trasparenti, sia il controllo del rispetto della carta dei servizi sia l'individuazione degli ambiti di operatività in cui sia ottimizzabile il livello qualitativo dei servizi offerti.

La concomitanza delle due cause all'interno dello stesso istituto comporta che entrambe le funzioni debbano essere svolte senza che alcuna di esse possa prevalere mutando la natura originaria della Commissione: in poche parole l'esame delle istanze proposte alla CMC deve essere accompagnato, oltre che dalla valutazione degli ordinari vizi di illegittimità o inopportunità nell'azione degli operatori dell'azienda, anche dalla indicazione al Direttore generale degli ambiti di intervento puntuale per l'eliminazione dei disservizi riscontrati. Quest'ultima funzione tuttavia non può come si è detto prevalere sulla altra causa di accertamento pre-contenzioso di una questione specifica sollevata dall'utente e risolvere l'operato della commissione in una inopportuna valutazione globale della organizzazione dei servizi.

Da evitare invece è l'equivoco che la CMC possa produrre una decisione obbligatoria per le parti o con effetti comunque immediati per l'azienda. La punizione dei comportamenti scorretti posti in essere dalla Azienda nei confronti dell'utenza, richiesta della CMC, può divenire effettiva solo con la scelta discrezionale del Direttore Generale di dare seguito alle richieste. Nessuna pretesa invece sorge in capo all'utente vittima del disservizio che la CMC ha riconosciuto imputabile all'azienda. Errato sarebbe far nascere nell'utenza l'aspettativa di una qualche autonoma efficacia esterna della decisione della CMC o della sua alternatività alle vie giudiziali o paragiudiziali di tutela dei diritti. L'unica efficacia esterna degli atti decisorii della CMC consiste nella possibilità per l'utente di utilizzarli eventualmente anche contro l'azienda costituendo gli stessi il risultato di una istruttoria condotta da un organo emanazione della stessa azienda sanitaria. Il riesame delle decisioni della CMC da parte del Difensore civico della regione costituisce il tramite per il collegamento del reclamo dell'utente con la risposta data dall'azienda all'interno delle funzioni e competenze proprie della Difesa civica.

Delimitato il campo di operatività della Commissione è necessario accennare alla

sua struttura normativa in rapporto alle fonti giuridiche che ne regolano il funzionamento.

Le CMC sono istituite con regolamento aziendale. Manca una definizione normativa regionale anche se esiste lo schema di regolamento approvato dalla Regione Toscana che costituisce allegato della deliberazione della Giunta regionale avente ad oggetto la "Direttiva per l'attuazione della carta dei servizi". Esistono inoltre le deliberazioni della Giunta Regionale che, non approvando parti di regolamenti aziendali, costituiscono la fonte per l'interpretazione autentica regionale dell'istituto regolamentato della Commissione mista conciliativa.

In caso di lacuna nei regolamenti e nella previsione dello schema regolamentare citato, può applicarsi analogicamente, ove compatibile, la disciplina dell'arbitrato irri-  
tuale. E' comunque da tutti gli operatori sentita la necessità di un intervento normativo che possa, a distanza di quattro anni dalla prima istituzione della CMC, fornire una regolamentazione più puntuale della attività della Commissione.

### **3. L'attività della Commissione**

#### **1. La formazione della Commissione.**

La Commissione opera con una componente mista, composta, come si è detto, oltre che dal Presidente, da dipendenti della Azienda sanitaria e rappresentanti degli organismi di tutela e delle associazioni di volontariato. Schematicamente potremmo suddividere la Commissione in due parti: Azienda e rappresentanti degli utenti con un Presidente super-partes. Ovvio la conseguenza che durante l'attività della Commissione e soprattutto in fase decisionale sia garantita la pariteticità dei componenti e la presenza del Presidente. Dalla ordinaria disciplina dell'arbitrato si deduce infatti la necessità che le due parti siano ugualmente rappresentate e che il Presidente non possa essere collegato agli interessi dell'una o dell'altra parte. Dubbia infatti appare la posizione di un Presidente collegato a qualsiasi titolo con lo svolgimento della atti-

attività aziendale o con la concomitante appartenenza a associazioni di tutela degli utenti che, in entrambi i casi, sbilancia l'equilibrio della Commissione.

Di qui la necessità di prevedere meccanismi di nomina che garantiscano appieno la imparzialità del Presidente.

Altrettanto ingiustificati, alla luce dei principi normativi generali in materia di organismi collegiali, sono i meccanismi di nomina che prevedano l'istituzione di Commissioni in formazione tale che non permetta la deliberazione a maggioranza se non con strumenti straordinari di riequilibrio (es. doppio voto del Presidente in una commissione con un numero pari di membri).

La pariteticità della commissione dovrebbe inoltre garantire la presenza, tra i membri designati dalla Azienda, di rappresentanti di specifiche categorie professionali dato che il personale coinvolto nelle istanze presentate alla CMC non necessariamente si sente rappresentato dai membri scelti dalla Direzione aziendale. La richiesta formulata più volte dagli operatori aziendali di far partecipare alle riunioni della CMC rappresentanti sindacali di categoria, dimostra che in qualche caso manca la rappresentatività nei membri aziendali della CMC degli interessi delle parti direttamente chiamate in causa.

La pariteticità della commissione non si realizza appieno quando gli interessi della azienda si pongono in conflitto con gli interessi del personale sul cui operato la CMC esprime un giudizio valutativo: le parti non sarebbero più due (azienda ed utente) ma sarebbero azienda, utente, operatori (con necessità di integrare il numero dei membri della Commissione). La necessità di sentire direttamente l'operatore (o di assumere sue memorie scritte) per permettergli di fornire la sua versione dei fatti da affiancare alla ricostruzione effettuata dall'utente tramite l'istanza è imprescindibile per una corretta istruttoria del caso.

Alla prova dei fatti si riscontra che sia il diniego da parte degli operatori di fornire alla CMC i chiarimenti richiesti sia la informale ed indiretta ricostruzione dei fatti operata dai superiori gerarchici degli operatori tramite memorie prive della controfirma dell'interessato costituiscono comportamenti presupposto immediato per la nascita di contenziosi giudiziari, in totale contrasto con le finalità istitutive della CMC

e con gli interessi dell'azienda.

I membri della commissione sono, come si è detto, di provenienza eterogenea: dipendenti, membri di associazioni di tutela degli utenti o del volontariato; ancora più incerta la appartenenza ad una qualche categoria sociale o professionale del Presidente.

## **2. Il segreto istruttorio e la privacy**

Se tutti i membri sono tenuti al segreto su quanto esaminato dalla Commissione , inderogabile appare l'inserimento della CMC all'interno del piano aziendale di attuazione della legge sulla Privacy. Il mancato inserimento della CMC tra le attività istituzionali dell'Azienda da sottoporre al controllo del Garante della privacy e la concomitante attività istituzionale di esame e trattamento di dati sensibili , espone pericolosamente la CMC a responsabilità anche penali. Particolare attenzione deve inoltre essere posta dal Segretario della CMC nella trasmissione , durante la fase istruttoria e decisoria, di fascicoli o di documentazione contenente dati sensibili.

Un ulteriore problema si è riscontrato nella conciliazione del diritto di accesso ai documenti e la disciplina della tutela dei dati sensibili. L'archivio, tenuto dalla segreteria della CMC, appartiene all'azienda che lo gestisce tramite proprio responsabile. Il Presidente della CMC può essere chiamato a dare indicazioni sulla tenuta dello stesso e sul rilascio di copie ma competente alla gestione dello stesso rimane l'Azienda. Si ritiene comunque che copia della documentazione sanitaria relativa ad un utente che ha presentato reclamo alla CMC e depositata assieme all'istanza o raccolta in sede istruttoria dalla CMC, possa essere rilasciata all'operatore sanitario trattante di cui si lamenta il comportamento nei limiti temporali ed immediatamente conseguenti al suo intervento sul paziente. Per intendersi il medico che ha trattato il paziente può estrarre dal fascicolo della CMC quella documentazione sanitaria che è relativa alla attività professionale da lui svolta sullo stesso al fine di permettergli una "difesa" tempestiva , anche al di fuori della CMC (in questo senso si è raccolto il parere favorevole del Garante della Privacy e la interpretazione del Difensore civico della Regione). Non si ritiene invece che l'operatore abbia diritto ad estrarre copia

della documentazione sanitaria del paziente estranea all'ambito del suo intervento o temporalmente non connessa allo stesso.

Alla luce dei fatti si è inoltre riscontrata la necessità di provvedere, ove ritenuto opportuno, alla acquisizione nel fascicolo istruttorio delle note sottoscritte da parte dei componenti della CMC contenenti le bozze di riferimento per la redazione della decisione finale al fine di garantire ai membri componenti il controllo su quanto di volta in volta concluso ed al fine di velocizzare la attività di redazione della decisione finale.

### **3. Status giuridico dei rappresentanti della CMC. Applicazione dell'art. 331 c.p.p. L'interruzione della attività istruttoria in caso di concomitante istruttoria della autorità giudiziaria**

Più difficile da risolvere è il problema della qualificazione giuridica dei partecipanti alla CMC sotto il profilo dell'incarico assunto.

La natura pubblica del servizio sanitario rende pubblica la natura delle prestazioni dei soggetti inseriti nella attività aziendale quando si trovino in rapporto diretto e personale con gli utenti del servizio.

Si può comunque accantonare la qualifica dei membri della CMC quali Pubblici ufficiali in quanto, anche se dotati di poteri di accertamento e i formulazione di apprezzamenti tecnici latamente discrezionali, non concorrono a manifestare la volontà della Azienda sanitaria e non sono pertanto qualificabili in quella sede pubblici ufficiali.

I membri della CMC operano all'interno della attività aziendale riesaminando casi portati alla loro attenzione direttamente dall'utente. Potrebbe configurarsi pertanto quale attività di incaricato di pubblico servizio quella svolta dai membri della CMC: più sicuramente per i membri dipendenti aziendali, più latamente per gli altri. Corollario di una tale impostazione è costituito dall'obbligo di denuncia ex art.331 c.p.p. delle notizie di reato perseguibile di ufficio, acquisite dai membri della CMC durante l'attività istruttoria. Fortunatamente la attività della CMC si risolve nella maggior parte dei casi nell'esame di questioni attinenti a fatti riconducibili a reati non perseguibili di ufficio (es. lesioni personali colpose) ma particolare attenzione va posta nel-

la scelta da operarsi in presenza di notizie di reato perseguibile d'Ufficio su cui sarebbe opportuno fornire un chiarimento agli operatori.

Nella prassi, ove sia pervenuta in sede istruttoria una notizia di reato perseguibile di ufficio, si è provveduto a verificare immediatamente la notizia chiedendo chiarimenti all'utente (per scongiurare casi di erroneo utilizzo terminologico di espressioni che fanno riferimento ad ipotesi di reato perseguibile di ufficio da parte dell'utente nell'ambito della formulazione del reclamo) e provvedendo a indirizzare denuncia scritta del fatto alla autorità giudiziaria nei casi in cui la notizia fosse confermata nella sua natura.

Collegato al problema dell'obbligo di denuncia è il problema della notizia della pendenza di un giudizio sulla questione oggetto di esame da parte della CMC.

Se la funzione di accertamento in autotutela a favore dell'azienda nella CMC fosse prevalente potrebbe optarsi per la continuazione dell'esame ma essendo questa concomitante con quella di accertamento arbitrale pre-contenzioso (limitato alla individuazione dello svolgimento dei fatti e della valutazione degli stessi) si preferisce applicare analogicamente la norma procedurale che prevede la sospensione d'ufficio dell'arbitrato in caso di pendenza della stessa questione presso l'autorità giudiziaria. Tale soluzione è confermata dalla necessità di non interferire inopportuno con le eventuali indagini effettuate da parte della autorità giudiziaria tutelando anche il diritto alla difesa del personale aziendale coinvolto.

#### **4. I rapporti con il Difensore civico della Regione e con i Difensori civici locali.**

##### **Mancato coordinamento in sede di normazione regionale dei vari canali di tutela extragiudiziale del diritto alla salute**

Manca, ad oggi, un raccordo normativo tra Difensore civico regionale, cui spetta la tutela degli utenti USL per espressa previsione legislativa - artt. 21 e ss L.83/36 - e l'attività della CMC. Per lo studio della armonizzazione delle due normative di riferi-

mento si invia appunto questa nota che riassume alcune osservazioni nate dalla esperienza ( sperimentale prima e normativamente regolata poi) di attuazione della CMC della USL8.

Già in sede di stesura del regolamento di pubblica tutela della Azienda Sanitaria di Arezzo era sorto il problema della difficoltà di garantire alla CMC il supporto tecnico di consulenza necessario per valutare gli estremi di responsabilità tecnico-professionale nei casi istruiti presso la stessa: il problema cioè di basare le decisioni della CMC su consulenze tecniche, effettuate da personale della stessa UsI di appartenenza, sull'operato dei colleghi. Per aggirare l'ostacolo era stato previsto dallo stesso regolamento agli artt. 8 e 10 che le questioni di natura tecnico-professionale fossero escluse dalla competenza della CMC riservando alla stessa l'esame delle questioni di "maladministration" in violazione di normativa strettamente amministrativa, degli standards previsti dalla Carta dei servizi aziendale, di norme deontologiche.

Tali articoli del regolamento però non sono stati approvati dalla Giunta regionale, rendendosi così necessaria una nuova stesura del regolamento che comprendesse, come fa il regolamento in vigore, nell'ambito di competenza della CMC, le questioni tecnico-professionali.

La storia dell'esperienza della Azienda USL8 di Arezzo indica una chiara interpretazione autentica della regione Toscana sulla necessità che le CMC analizzino anche le questioni attinenti alla competenza tecnico-professionale degli operatori.

Tuttavia la difficoltà di acquisire consulenze da parte di ambienti aziendali diversi da quello sottoposto ad esame della CMC ed in alcuni casi l'espresso rifiuto delle Aziende esterne a collaborare, comporta la necessità di un coordinamento delle CMC con il Difensore civico della regione che ha a sua disposizione esperti . Questi ultimi potrebbero così fornire le consulenze necessarie alla attività della CMC in tutti quei casi in cui il personale interno della Azienda non sia in grado di esprimere valutazioni sull'operato dei colleghi o che comunque non fornisca adeguate garanzie di imparzialità.

Potrebbe essere pertanto proposta una collaborazione tra CMC e Difensore Civico regionale , a favore dell'utente, armonizzando l'attività dei due organi, mantenendo

però la competenza per le questioni tecnico-professionali alla CMC. La CMC potrebbe avvalersi, per la risoluzione delle questioni pendenti presso la stessa, con riferimento ad ambiti di indagine tecnico-professionale, ove necessario, dei mezzi e della attività del Difensore Civico regionale che potrebbe così intervenire, già in sede di prima istruzione, per la corretta soluzione del caso. La decisione della CMC dovrebbe poi rimanere sottoposta a controllo-monitoraggio da parte del Difensore civico regionale che potrebbe intervenire ancora sulla questione qualora la decisione contenesse aspetti non condivisi. Non vi sarebbe sovrapposizione di competenza tra i due organi e la tutela dell'utente sarebbe certamente più garantita.

Per rendere effettiva ed efficiente la tutela dell'utenza in tutto il territorio regionale si potrebbero invitare i Difensori civici locali ad inoltrare direttamente alle Aziende sanitarie di competenza i reclami raccolti tra la popolazione in materia di somministrazione dei servizi sanitari, inviando tuttavia, per conoscenza il caso anche al Difensore civico della Regione competente istituzionale a trattare la materia sanitaria. Si eviterebbero così, almeno per quanto riguarda il canale di raccolta delle istanze in materia sanitaria proveniente dal settore della difesa civica, le duplicazioni di trattazione dovute alla carenza di coordinamento normativo, e si velocizzerebbe la tutela dell'utente affidata in prima battuta alle stesse aziende sanitarie ed in sede di riesame e controllo esterno al Difensore civico regionale. Tale auspicio è stato formulato sia in sede di coordinamento dei Difensori civici locali sia in sede di coordinamento dei Presidenti della CMC.

Si segnala inoltre la totale mancanza di coordinamento normativo tra i vari canali extragiudiziali di tutela del diritto alla salute. Il cittadino infatti può attualmente rivolgersi per lo stesso caso ad almeno quattro canali diversi con conseguente ed inopportuna sovrapposizione di interventi e di risposte e con il rischio di pluralità di indirizzi e di risultati. Necessario appare anche qui un intervento normativo della Regione Toscana.

In attesa degli ormai improrogabili interventi normativi regionali si auspica che il Direttore generale della Azienda USL8 di Arezzo voglia provvedere, tramite parziale novella del proprio regolamento di pubblica tutela, a colmare autonomamente le la-

cune oggi esistenti , eliminando quelle incertezze procedurali che limitano di fatto l'attività della CMC.

Così facendo confermerebbe ancora una volta la attenzione prestata dalla azienda USL8 in materia di tutela degli utenti , attenzione che ha permesso di costituire e rendere operante per prima in Toscana la Commissione mista conciliativa.

## Allegati

1. Frontespizio della pubblicazione edita dal Comune di Arezzo sulla attività del Difensore civico comunale	50
2. Elenco Difensori civici della Toscana	51
3. Siti web degli organi di difesa civica comunale, regionale ed europeo	58
4. Estratto dello Statuto del Comune di Arezzo in materia di Difesa civica	61
5. Estratto L.R. Toscana n. 52/1999	65
6. Bozze dei progetti di legge in materia di Difensore civico pendenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri	68
7. Prospetto riassuntivo dei canali di tutela extragiudiziale del diritto alla salute nella Regione Toscana	71