

delle correzioni che hanno inciso sulle graduatorie finali, oppure è stata prestata una maggiore attenzione nella predisposizione dei bandi e nella loro interpretazione, nonché nella redazione dei verbali di concorso garantendo così una maggiore trasparenza.

Una questione che ha riguardato un numero consistente di dipendenti è quella relativa alla corresponsione del trattamento economico accessorio in caso di personale comandato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze presso la Regione e altri Enti locali: secondo la normativa vigente, mentre il trattamento economico di base rimane a carico dell'ente di provenienza, quello accessorio e di conseguenza anche le relative ritenute previdenziali sono a carico dell'ente presso il quale il dipendente presta servizio. Questa interpretazione è confermata dall'art. 5 della Circ. 79 della Ragioneria Generale dello Stato che ha così posto la distinzione fra trattamento economico del personale comandato e trattamento economico del personale invece distaccato. Di conseguenza, in mancanza di accordi fra l'Amministrazione di provenienza e quella presso il quale il dipendente presta servizio in forza dei quali la seconda corrisponde alla prima quanto di propria competenza, in maniera tale che il Ministero dell'Economia e delle Finanze provveda poi alla corresponsione del trattamento economico complessivo, la Regione e gli altri Enti locali dovranno provvedere direttamente per quanto di loro spettanza.

Sempre più numerose sono le richieste di intervento (soprattutto da parte di lavoratrici) legate al fenomeno del *mobbing*, ovvero alle forme di pressione psicologica che viene esercitata sul posto di lavoro da parte dei colleghi; il fenomeno è sempre esistito, ma di recente viene prestata una maggiore attenzione in ragione delle ripercussioni innanzitutto nei confronti del mobbizzato per gli eventuali danni alla salute e all'equilibrio psichico e per il conseguente deprezzamento delle capacità e dell'immagine professionale. Tuttavia, danni di natura economica si verificano anche nell'ambiente di lavoro in ragione del calo di rendimento professionale e al sistema previdenziale durante i lunghi periodi di assenza dal lavoro per malattia o per la prematura uscita dal mondo del lavoro dovuta a prepensionamento, licenziamento o dimissioni. In materia, la giurisprudenza ha incominciato a intervenire sanzionando, tramite i meccanismi della responsabilità civile, particolari degenerazioni della condotta del *mobber* o solo alcuni degli strumenti adoperati da quest'ultimo, quali forme "surrettizie" di dequalificazione professionale o demansionamento. Negli anni più recenti, però, la giurisprudenza è pervenuta a considerare il *mobbing* come fenomeno unitario, come fattispecie specifica seppur non tipizzata dal legislatore. In tutti questi casi, ancora più difficile è l'intervento dell'Ufficio che può essere rivolto non a far ottenere un risarcimento per il danno patito, ma unicamente a trovare una

soluzione nell'ambiente di lavoro in grado di ovviare al disagio del dipendente. Una disciplina in materia è auspicabile, anche in ragione di quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale (sent. n. 359/2003) che ha sì dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. r. Lazio n. 16/2002 (la prima in materia) per aver dato una definizione generale del fenomeno *mobbing* sulla cui base erano fondate tutte le altre singole disposizioni, dal momento che in ambiti di potestà concorrente le Regioni non possono dettare norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, tuttavia ha altresì affermato, confermando la giurisprudenza costante, che la mancanza di un'espressa, specifica disciplina statale contenente i principi fondamentali di una determinata materia di competenza legislativa concorrente non impedisce alle Regioni di esercitare i propri poteri in quanto, in ogni caso, tali principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale.

Infine, dobbiamo osservare come la recente riforma del mercato del lavoro (l. n. 30/2003, la c.d. legge Biagi cui è stata data una prima attuazione con il d.lgs. n. 276/2003) che si propone di incrementare l'occupazione, aumentando la flessibilità del mercato del lavoro, in linea anche con gli orientamenti comunitari, pone non pochi problemi interpretativi.

Già alcuni interventi sono stati compiuti dall'Ufficio e verosimilmente, nel tempo, aumenteranno: basta pensare alla nuova disciplina sulla rete dei servizi pubblici e privati che accompagnano al lavoro. Fino alla riforma, solo il 4% dei rapporti di lavoro passava dai servizi per l'impiego, nati recentemente dal superamento del monopolio pubblico degli uffici di collocamento. Gli operatori privati erano rappresentanti quasi soltanto dalle agenzie che fornivano lavoro a tempo determinato. A seguito della riforma, operatori pubblici e privati, che dietro autorizzazione potranno svolgere attività di somministrazione del lavoro e di intermediazione, saranno collegati tra di loro da un sistema informatico che dovrebbe consentire, su tutto il territorio nazionale, di far incontrare domanda e offerta di lavoro: tuttavia, molti problemi di funzionalità del sistema potranno nascere prima che possa andare pienamente a regime.

2.10 Questioni tributarie

Nel corso del 2003, per quanto concerne la materia tributaria, sono pervenute all'Ufficio numerose istanze alle quali ha fatto seguito l'intervento dell'Ufficio nei confronti dell'Amministrazione finanziaria statale, regionale e locale.

Fin da adesso è opportuno sottolineare che spesso il cittadino si è rivolto all'Ufficio nella speranza di ottenere risposte in tempi

rapidi, certamente inferiori a quelli della giustizia tributaria, che ha tempi più lunghi e costi maggiori. Preme osservare che ove è stata fatta presente la volontà di voler intraprendere un ricorso, l'Ufficio si è adoperato al fine di comunicare all'istante l'esito dell'intervento prima della scadenza del termine previsto dalla legge, per cui la Commissione tributaria è stata adita soltanto ove effettivamente necessario.

Si ritiene opportuno segnalare altresì che anche i Difensori civici comunali si sono spesso rivolti all'Ufficio al fine di richiedere un parere su questioni particolarmente complesse, relative ai Tributi locali. In questi casi l'Ufficio ha reso il proprio parere e, ove la questione non fosse mai stata trattata in precedenza, l'ha inoltrata anche al competente Dipartimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nello specifico, si rammenta la questione sollevata dal Difensore civico del Comune di Siena in merito alle modalità di invio del c.d. "avviso bonario" ai contribuenti della Tarsu in quanto la prassi del Comune di Siena non pareva conforme ai principi di trasparenza dell'attività amministrativa, quali risultano specificati con riferimento alla materia tributaria nel c.d. "Statuto dei contribuenti": il principio della chiarezza (art. 7), della collaborazione e buona fede (art. 10) nei rapporti fra contribuente e amministrazione finanziaria. L'Ufficio, inoltre, considerata la novità della questione prospettatagli, si è rivolto anche all'Ufficio Federalismo Fiscale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Restando nell'ambito della finanza locale, va rilevato che la maggior parte delle pratiche aperte dall'Ufficio in materia tributaria riguarda istanze avanzate nei confronti degli Uffici tributari comunali.

Al riguardo si osserva che la potestà regolamentare comunale prevista ai sensi dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997 non esula dal rispetto dei principi ora richiamati, con particolare riferimento a quello della semplificazione degli adempimenti in materia tributaria, come espressamente prevede l'art. 1, comma 4, dello Statuto. Sulla base di tale ragionamento, l'Ufficio ha spesso sostenuto la fondatezza dell'istanza, rilevando che il comportamento del Comune era lesivo dei diritti del Contribuente, come riepilogati nello Statuto sopra richiamato.

Analizzando più da vicino tali questioni, sicuramente hanno avuto rilievo preponderante - come negli anni passati - quelle in materia di ICI, con particolare riferimento agli aspetti relativi alla variazione del classamento e della rendita catastale degli immobili da parte dell'Agenzia del Territorio, nonché alle condizioni per beneficiare delle agevolazioni in termini di riduzione dell'aliquota e detrazioni.

Altre questioni tributarie poste all'Ufficio hanno avuto ad oggetto la Tarsu e l'Imposta comunale sulle pubblicità ed affissioni.

In particolare, con riferimento alla Tarsu sono pervenute numerose istanze da parte di non residenti proprietari di immobili nel Comune di Firenzuola che hanno lamentato che per la determinazione della Tariffa con riferimento all'anno 2003 l'Amministrazione applicava un criterio presuntivo con riferimento al numero di componenti del nucleo familiare, non rispondente alla situazione effettiva. Il Difensore civico ha ottenuto la modifica del Regolamento comunale, nel senso che a partire dall'anno 2004 si terrà conto del numero reale dei componenti il nucleo familiare.

Con riferimento agli interventi effettuati dall'Ufficio nei confronti dell'Amministrazione finanziaria statale, oltre a quanto sopra detto, anche quest'anno sono pervenute all'Ufficio numerose richieste concernenti rimborsi di crediti Iva e Irpef, a seguito delle quali l'Ufficio è intervenuto presso l'Agenzia delle Entrate. In particolare, si segnalano inoltre due casi sulla corretta applicazione dell'imposta di bollo da parte dell'Amministrazione regionale e di quella universitaria.

Ulteriori richieste di tutela sono pervenute in relazione alla Tassa automobilistica regionale, relativamente all'annullamento di avvisi di accertamento emessi per il mancato pagamento della Tassa. Si tratta di casi in cui il contribuente aveva demolito l'auto nel mese successivo alla scadenza del periodo tributario di riferimento (coperto dal bollo). Secondo il Dipartimento regionale Finanze e Tributi della Regione Toscana il contribuente era tenuto a pagare il bollo per tutto l'anno successivo. Il contribuente, invece, sosteneva di aver comunque demolito il veicolo entro il termine utile per il pagamento del successivo periodo tributario e di non essere, pertanto tenuto al pagamento in riferimento a tale periodo. L'Ufficio ha segnalato la questione al Dipartimento regionale competente rilevando che la non coincidenza delle due scadenze (pagamento e rottamazione) poteva, come in effetti era accaduto, far cadere il contribuente in errore. La Regione Toscana ha annullato quelle istanze alle quali era possibile applicare il recente art. 3 della l.r. n. 58 del 2003 che ha introdotto l'art. 8-bis della l.r. n. 49 del 2003 "Norme in materia di tasse automobilistiche regionali" e che prevede che l'intestatario del veicolo che perde il possesso dello stesso per demolizione non è tenuto al pagamento della Tassa automobilistica nel caso in cui la demolizione sia avvenuta entro il termine utile per il pagamento di ciascun periodo tributario.

Con riferimento alla gestione della Tassa automobilistica regionale preme altresì segnalare che l'Ufficio si è accordato con il Dipartimento regionale del Bilancio e delle Finanze, preposto alla gestione del tributo, in merito alle modalità operative con le quali predisporre l'intervento in modo tale da non sovraccaricare ulteriormente di lavoro il Dipartimento stesso, pur nel rispetto

della necessaria trasparenza ed informazione nei confronti del contribuente.

Non si può infine non fare un breve cenno in questa sede al fatto che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione il quadro delle competenze regionali in materia tributaria è stato modificato (artt. 117, 119 Cost.) e che sono intervenute alcune importanti pronunce della Corte Costituzionale. Proprio con riferimento alla Tassa automobilistica regionale, la Corte (cfr. per tutte le sentenze nn. 296 e 297 del 2003) ha stabilito che esso non è tributo proprio delle regioni. A queste ultime, infatti, è stato attribuito il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla riscossione e ad un limitato potere dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando comunque di esclusiva competenza dello Stato ogni altro aspetto relativo alla disciplina sostanziale della tassa.

Va poi considerato che la Legge finanziaria 2004, all'art. 5, comma 8-ter, ha previsto che nelle Regioni che hanno emanato leggi in materia di Tasse automobilistiche con modalità non conformi ai poteri a queste attribuiti dalla normativa statale, dette tasse ed imposte continuano a essere applicate a decorrere dalla data di entrata in vigore e fino al periodo di imposta decorrente dal 1° gennaio 2007.

Al momento, non sono quindi ancora compiutamente definite le competenze delle regioni a statuto ordinario in materia tributaria e la legislazione regionale sinora emanata in materia risulta praticamente "ingessata", ragion per cui non pare vi sia spazio per interventi propositivi da parte di quest'Ufficio. Preme tuttavia rilevare che al momento in cui la situazione sarà maggiormente chiarita si dovrà porre all'attenzione del Consiglio Regionale la necessità affrontare il problema della definizione dei rapporti fra il Difensore civico regionale ed il Garante del Contribuente istituito dallo Statuto del contribuente (art. 13), in merito alla quale la Regione Lombardia ha recentemente legiferato.

2.11 Sanzioni amministrative

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative per violazione del Codice della strada, l'ufficio si è impegnato nella risoluzione dei problemi relativi ad erronee, o presunte tali, violazioni, elevate dai competenti organi di polizia stradale al cittadino.

L'ufficio non si limita a contattare i funzionari comunali competenti per verificare tempestivamente l'errore in cui è incorso l'organo accertatore, ma assiste il cittadino nella proposizione del ricorso contro l'applicazione della sanzione, fornendo tutti gli elementi necessari per tentare di far archiviare il verbale di

contestazione o sospendere l'ordinanza avanti all'autorità amministrativa (Prefetto) e Giudiziaria (Giudice di Pace).

Nell'anno 2003 sono aumentate le richieste per l'opposizione alle sanzioni amministrative, conseguenti ad accertamenti delle infrazioni a mezzo di Autovelox, apparecchiatura di rilevazione della velocità, per il cui utilizzo il regolamento al codice della strada stabilisce una deroga all'obbligo generale di "contestare immediatamente la violazione" qualora sussista l'impossibilità di fermare il veicolo in "tempo utile e nei modi regolamentari".

Per i casi di Autovelox, tutte le istanze trattate dall'ufficio sono state relative proprio alla "mancata contestazione immediata", pertanto il Difensore Civico si è attivato sulla base della sentenza n. 4010/2000 con cui la Cassazione ribadisce il principio già affermato in sentenza n. 6123/99 secondo il quale, se l'autorità giudiziaria riscontra che la contestazione immediata della violazione non è stata effettuata senza giustificato motivo, può disporre l'annullamento del provvedimento sanzionatorio.

2.12 Accesso alla documentazione amministrativa

Sui problemi interpretativi posti dalla modifica dell'art.25 della L.241/1990 ad opera della legge 340/ 2000 ci siamo soffermati diffusamente nella Relazione 2002. Nonostante la lacunosità e le incertezze della previsione legislativa, lo strumento introdotto dal legislatore nazionale con la legge di semplificazione per il 2000 continua a incontrare il favore dei cittadini. Nel 2003 sono state registrate 33 richieste di intervento contro provvedimenti (espressi o taciti) di diniego di accesso adottati da varie amministrazioni: quattro in più rispetto a quelle registrate nell'anno precedente e 24 in più rispetto a quelle censite nel 2001. Un'attività in crescita, che coinvolge in modo abbastanza uniforme il complesso delle amministrazioni attive sul territorio regionale. Sono state registrate infatti 9 istanze di accesso nei confronti dei comuni, 4 nei confronti delle province, 2 nei confronti delle Aziende sanitarie, 3 nei confronti delle prefetture, 3 nei confronti di alcune scuole e 9 nei confronti di amministrazioni periferiche dello stato.

2.12.1 Aspetti problematici dell'istituto del riesame di cui all'art. 25 della L. 340/2000

La novella dell'art.25 indubbiamente consolida e rafforza il ruolo dell'ufficio in un settore, da sempre al centro della sua attenzione e dei suoi interventi. Il dato nuovo consiste nella latitudine delle prerogative attribuite al Difensore civico, che in

questo caso è titolare di un potere diretto di intervento, assai diverso (pur con tutti i limiti su cui ci soffermeremo tra poco) da quelli tradizionalmente spettantigli. In merito ai problemi applicativi cui avevamo fatto riferimento nella scorsa relazione, dobbiamo segnalare il tentativo (solo in parte riuscito) di superarli con il recente disegno di legge, attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato. Il disegno, già approvato alla Camera con modificazioni il 14 gennaio scorso, risolve i dubbi sollevati dalla dizione, certo non chiara, di "Difensore civico competente" contenuta nel 4° comma novellato dell'art.25, specificando che con tale espressione si intende indicare il difensore civico nell'ambito territoriale corrispondente e in mancanza, quello operante nell'ambito territoriale immediatamente superiore. Una soluzione ispirata proprio al principio di sussidiarietà, costituzionalizzato con la riforma del 2001, che però non trova adeguata conferma con riferimento alle amministrazioni periferiche dello stato. In questo caso infatti il legislatore attribuisce la competenza ad intervenire già spettante al difensore civico regionale alla commissione per l'accesso di cui all'art.27 della L.2241/1990. Sempre con riferimento ai provvedimenti esaminati da quest'ultima, il disegno prevede che qualora il rifiuto dell'accesso sia stato motivato con riferimento alla legge sulla tutela della privacy, la Commissione prima di decidere debba acquisire il parere del Garante. Una disposizione, che pur nei suoi limiti (si applica solo alle istanze esaminate dalla Commissione, che sono quelle relative agli accessi negati dalle amministrazioni statali) appare certamente condivisibile, se si pensa che il potenziale conflitto fra le due normative, quella sull'accesso contenuta nella L. 241 e quella sul trattamento dei dati personali, dettata dalla L. 675/1996 costituisce ormai e da anni oggetto di un nutritissimo dibattito fra operatori e interpreti. La lacuna più grave che dobbiamo rilevare nel disegno di riforma, è quello relativa all'assenza di sanzioni, nelle ipotesi in cui le amministrazioni non si conformino alle indicazioni del Difensore civico. A differenza del TAR che può agire attraverso il giudizio di ottemperanza, il Difensore civico, è privo di strumenti giuridici cogenti che gli consentano di superare l'ostruzionismo delle amministrazioni. Certamente un punto debole, probabilmente il più debole dell'istituto, che il legislatore però non affronta.

3 L'ATTIVITÀ PROPOSITIVA E DI PROMOZIONE

Il 2003 ha visto l'ufficio impegnato anche in attività "promozionali" di particolare rilevanza.

Nei giorni 19 e 20 settembre del 2003, si è tenuto a Firenze un importante convegno, organizzato dall'ufficio, dal titolo *"L'esperienza del Difensore civico in sanità: i risultati e le prospettive di sviluppo nel contenzioso in materia di responsabilità professionale e negli aspetti connessi con la tutela dei cittadini danneggiati da emotrasfusioni, vaccini, emoderivati ex L. 210/92 e successive modifiche"*. All'iniziativa che ha riscosso un notevole successo anche fuori dalla Toscana, hanno partecipato fra gli altri, il Presidente della IV commissione consiliare, l'Assessore regionale al Diritto alla Salute e quello per le Politiche Sociali, nonché autorevoli esponenti del parlamento. Il convegno ha rappresentato un'occasione preziosa di dibattito e di approfondimento su temi di grande interesse, da anni al centro dell'attenzione del Difensore civico regionale.

Un'altra iniziativa importante, che vogliamo sottolineare, è stata la presentazione, in occasione dell'"Anno europeo delle Persone con disabilità" e della Festa della Toscana, nel 2003 dedicata ai disabili, del progetto finalizzato a facilitare l'accesso al proprio sito Internet da parte di soggetti portatori di handicap. La possibilità di utilizzare le risorse della tecnologia moderna per garantire l'accesso alla tutela anche a coloro, che non possono, per difficoltà oggettive, avere contatti diretti e personali con l'organo e con gli uffici, rappresenta da tempo uno specifico obiettivo della difesa civica regionale che trova nel progetto una prima importante concretizzazione.

L'esperienza ha preceduto l'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2004, n. 4 "Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici" che prescrive agli enti pubblici di assicurare l'accesso alla rete ai cittadini diversamente abili. L'iniziativa, proprio perché precede la legge, non rappresenta l'adempimento di una prescrizione, ma esprime la volontà di concorrere alla eliminazione di tutte le "barriere", che possono impedire il pieno esercizio dei diritti di cittadinanza, compreso quello di poter accedere ai servizi offerti dalla difesa civica regionale.

L'obiettivo di favorire la conoscenza della attività svolta dall'ufficio da parte di soggetti svantaggiati ha indotto il Difensore civico a "mettere in cantiere" altre importanti iniziative: la traduzione e la diffusione in stampa braille di un opuscolo illustrativo dei compiti e delle funzioni dell'Ufficio e la diffusione di una guida sui diritti dei bambini disabili curata da varie associazioni, fra cui "Save the Children".

4 LA RETE TERRITORIALE DI TUTELA DELLA TOSCANA

Il difensore civico regionale ed i difensori civici locali stanno lavorando ormai da tempo alla creazione di una rete territoriale di tutela. Questo significa che più soggetti, appartenenti ad enti diversi, collaborano tra loro coordinando la propria azione in vista del raggiungimento di un obiettivo comune, rappresentato dalla realizzazione di un efficace sistema di tutela extra- giudiziale del cittadino, contro i casi di cattiva amministrazione. Il difensore civico regionale, in qualità di coordinatore della Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana, assicura stabilità alla rete e svolge una funzione di impulso, di stimolo all'interno di un sistema di relazioni, che resta estremamente fluido, flessibile ed informale. Questo fa sì ad esempio, che i gruppi di lavoro istituiti in seno alla Conferenza, si adattino rapidamente alle mutate esigenze, sia per la composizione, che per gli obiettivi e per gli strumenti di lavoro.

Nell'ambito del suo ruolo e delle sue funzioni, che sono di super-visone e di coordinamento, l'ufficio ha anche attivato un monitoraggio, per ora solo parziale, dei casi trattati dai difensori civici locali e sono emersi dati estremamente interessanti, anche sotto il profilo quantitativo. Il numero complessivo delle istanze ricevute supera senz'altro quello di 2000. A titolo puramente esemplificativo, ma comunque sintomatico del lavoro svolto da alcuni uffici "locali", vogliamo riportare alcuni dati relativi al numero complessivo di casi trattati. Il comune di Firenze nel 2003 ha ricevuto 434 istanze, quello di Livorno 218, quello di Arezzo 236 e quello di Viareggio 384.

4.1 La Conferenza dei Difensori civici toscani e i relativi gruppi di lavoro

Nel corso del 2003 l'attività della Conferenza dei difensori civici locali, ha conosciuto un rinnovato impulso, connesso anche alla sperimentazione di una nuova modalità d'individuazione degli argomenti da sottoporre al suo esame, discussione ed approvazione.

Particolarmente efficace si è, infatti, rivelata la costituzione di gruppi di lavoro tematici a supporto della stessa, nel cui ambito operano tecnici della struttura del Difensore civico regionale e difensori civici locali, con il compito di individuare "questioni" di comune interesse da sottoporre ad una preventiva attività istruttoria, di studio ed esame tecnico. In appendice riportiamo, a titolo esemplificativo, un approfondimento sul tema delle strade

vicinali che è uno di quei temi su cui i difensori civici locali sono chiamati spesso ad intervenire.

Il lavoro ha già consentito, in questa sua prima fase, la realizzazione di alcuni significativi obiettivi sinteticamente individuabili in:

- a) una individuazione di "argomenti" da porre all'ordine del giorno della Conferenza (attinenti alle funzioni e alle prerogative degli organi) direttamente ancorata alle problematiche che i difensori civici locali incrociano nelle diverse realtà territoriali in cui operano;
- b) un rafforzamento della collaborazione istituzionale tra il difensore civico regionale e i difensori civici locali fondata su una individuazione condivisa delle strategie operative dirette alla risoluzione delle problematiche emerse;
- c) una maggiore circolazione e diffusione delle informazioni relative ad argomenti di interesse comune.

Peraltro, l'attuazione dell'obiettivo indicato al punto b), ha indirettamente consentito una partecipazione più incisiva del Difensore civico regionale alle consultazioni promosse dalle commissioni consiliari (su provvedimenti coinvolgenti le funzioni dell'organo e la tutela dei cittadini), attraverso la formulazione di osservazioni dirette alla modifica e/o la integrazione dei provvedimenti agevolata da una preventiva puntuale focalizzazione degli oggetti su cui intervenire.

In questo ambito, pur nella trasversalità della attività propositiva del Difensore civico regionale, (ha riguardato disegni di legge riguardanti la materia sanitaria, la assistenza sociale, ed i servizi pubblici locali), si è registrata una maggiore centralità degli interventi diretti a formulare osservazioni e proposte nella materia dei servizi pubblici locali c.d. "a rilevanza economica".

Ciò per il concorso di due fattori: a) le segnalazioni di alcuni difensori civici, attivi in contesti metropolitani caratterizzati da uno sviluppo socio-economico molto evoluto, che sottolineano le grosse difficoltà operative incontrate nell'esercizio di interventi nei confronti dei gestori privatizzati (difficoltà legate anche a espresse disposizioni statutarie degli enti preclusive della competenza dei difensori) b) la contestuale formulazione, da parte della Giunta regionale di una proposta di legge di disciplina il settore dei servizi pubblici locali "a rilevanza economica" di sostanziale recepimento delle modifiche introdotte dall'ordinamento comunitario e dalla legislazione statale che comporterà una privatizzazione quasi generalizzata dei soggetti gestori. Nel corso delle consultazioni promosse dalla Commissione Consiliare competente in merito al contenuto del richiamato disegno di legge (P.d.L.306 "Norme sui servizi locali a rilevanza economica") il Difensore civico regionale ha formulato osservazioni al provvedimento prospettando la

centralità che assume la compiuta definizione di un sistema di tutela (non giurisdizionale) degli utenti in un settore che sebbene privatizzato continua a fornire servizi che, nella loro oggettiva natura rimangono pubblici (secondo la interpretazione fornita dalla giurisprudenza).

La Difesa civica in questo settore, svolge e può svolgere, infatti compiti e funzioni che la legge (o lo statuto o il regolamento comunale e/o provinciale) le riconosce (accesso agli atti, poteri istruttori, convocazione del responsabile del procedimento etc.) il cui mancato esercizio si risolve in una oggettiva riduzione delle garanzie riconosciute al cittadino. In allegato viene riportato l'intero documento approvato in proposito dalla Conferenza permanente dei difensori civici della Toscana in data 5.12.2003. Sempre nella stessa data si è ritenuto opportuno anche approvare una Risoluzione, anch'essa allegata, che affronta in modo organico le problematiche connesse alla figura del difensore civico locale.

E' stata inoltre posto, infine, l'accento sul ruolo di raccordo istituzionale delle varie istanze provenienti dalle associazioni che operano per la tutela dei consumatori che il Difensore civico regionale e/o provinciale può svolgere, in una proficua collaborazione finalizzata a migliorare l'efficienza e l'efficacia degli interventi sul territorio regionale.

4.2 Le convenzioni con gli enti locali

All'attività ordinaria dell'ufficio si è affiancata anche nel 2003 quella svolta in virtù della stipula o del rinnovo di Convenzioni con la Provincia di Firenze, con la Comunità Montana della Montagna fiorentina e quella del Mugello, convenzioni quest'ultime estremamente impegnative per i funzionari che prestano assistenza ai cittadini "in loco" (nella sede della Comunità montana Montagna Fiorentina a Rufina ogni 1° martedì del mese ed ogni 3° venerdì del mese; nella sede della Comunità montana del Mugello a Borgo San Lorenzo ogni 1° e 3° martedì del mese).

Si ricorda che questa attività rappresenta un'esperienza importante di difesa civica "integrata", in quanto i cittadini possano rivolgersi all'ufficio per ottenere assistenza e tutela nei confronti di un numero molto elevato di amministrazioni pubbliche. Infatti in forza delle convenzioni un unico ufficio assorbe sia le competenze del Difensore civico regionale (che com'è noto interviene anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato) che quelle del Difensore civico dell'ente locale convenzionato.

Per quanto riguarda l'attività svolta per conto della Comunità montana della Montagna Fiorentina non sono state riscontrate criticità ricorrenti: ogni intervento infatti ha avuto un oggetto a se stante, spaziando dai problemi di tipo urbanistico (come quelli

relativi ad una strada vicinale ed a un parcheggio) a quelli tributari, a quelli relativi all'applicazione del nuovo Codice della Strada.

Dobbiamo rilevare che l'istituto della Difesa civica non è abbastanza conosciuto anche sotto il profilo delle sue competenze. Ci sono cittadini infatti che si attendono dal Difensore civico interventi che competono invece al Tribunale Amministrativo Regionale, al giudice di pace o che investono problemi relativi al rapporto fra privati. E' importante quindi, che le Amministrazioni comunali interessate attivino tutte le forme di informazione e comunicazione possibili per far conoscere meglio l'esistenza e le funzioni del difensore civico.

Per quanto riguarda le istanze presentate nei Comuni della Comunità Montana del Mugello la presenza di un funzionario del Difensore civico presso la Comunità montana per due giorni al mese è stata, anche quest'anno, apprezzata dalla cittadinanza, specialmente dalle fasce svantaggiate della popolazione. Dobbiamo anche rilevare che, nonostante l'esistenza di un calendario di appuntamenti compilato dall'URP della Comunità montana, ci sono spesso cittadini che chiedono di essere ricevute anche senza appuntamento.

Anche in questi casi l'ufficio si impegna a esaminare ogni tipo di problema che gli viene sottoposto, cercando di indirizzare i cittadini anche su materie estranee alla sua competenza, (come questioni inerenti ai rapporti fra privati), svolgendo spesso "di fatto" una vera e propria consulenza legale. Per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni istituzionali, si cerca di privilegiare le "vie brevi", contattando il giorno stesso i vari uffici coinvolti, o recandosi personalmente dai funzionari interessati. Quando tale soluzione non è possibile, la pratica viene presa in carico dal Difensore civico regionale.

Per quanto riguarda le questioni sollevate nei confronti delle amministrazioni locali, è probabile che il calo delle pratiche aperte, rispetto al passato, dipenda anche da una maggiore "sensibilità" degli uffici comunali. Questo potrebbe essere il frutto, almeno così ci auguriamo, di quella ormai pluriennale collaborazione con il difensore civico tesa a sviluppare una cultura della "trasparenza" nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Le singole pratiche riguardano l'ambiente e i lavori pubblici, la viabilità e l'urbanistica, questioni legate ai servizi alla persona ed ai servizi pubblici. E' interessante segnalare che le criticità segnalate da alcuni cittadini residenti nell'ambito territoriale convenzionato, hanno spinto in qualche occasione il Difensore civico ad intervenire a tutela di interessi diffusi e quindi a beneficio della generalità dei cittadini.

Con riferimento alla convenzione con la Provincia di Firenze, l'ufficio ha trattato svariate istanze in tema di pubblico impiego (pubblici concorsi), alcune in materia di urbanistica e viabilità ed altre ancora relative alla fauna selvatica ed a sanzioni amministrative.

5 IL DIFENSORE CIVICO NELLE PRIME PROPOSTE DI REVISIONE STATUTARIA DELLE VARIE REGIONI

Le osservazioni che seguono sono il frutto di un'indagine assolutamente informale, che l'ufficio ha promosso su mandato della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali per conoscere lo stato di avanzamento dei lavori di riforma degli statuti, con particolare riferimento alla norma sul difensore civico regionale. Il numero esiguo delle risposte non ci consente certo di trarre conclusioni univoche su (presunte) nuove tendenze in atto a livello regionale. Qualche riflessione però sul materiale ricevuto possiamo farla, a cominciare da quella sulla crescita del numero delle Regioni che hanno ritenuto opportuno prevedere espressamente la figura del Difensore civico all'interno del nuovo statuto. Le Marche, l'Abruzzo, la Campania e la Basilicata infatti, tutte regioni che avevano (insieme alla maggioranza delle altre regioni italiane) già istituito il Difensore civico con legge, hanno deciso di dedicare una previsione specifica alla difesa civica regionale all'interno dei nuovi statuti. Nel merito, le disposizioni in questione sono abbastanza diverse fra loro. Quella dello statuto abruzzese appare estremamente laconica (analoga per questo aspetto ai testi dei primi statuti che hanno introdotto il Difensore civico nell'ordinamento regionale); quella della Campania prevede (e si tratta di una previsione indubbiamente molto insolita all'interno di uno statuto) una forma di settorializzazione interna, affiancando al Difensore civico due osservatori, quello per l'infanzia e per l'adolescenza e quello sulla detenzione; quella dello statuto lucano si configura come una tipica norma programmatica assai ricca nella sua articolazione interna. Sulla statuto delle Marche non siamo in condizioni di riferire, dal momento che ci è stato comunicato solo che una disposizione sulla difesa civica era stata inserita, senza però allegare il testo della proposta. Le altre Regioni che hanno trasmesso un testo riformulato sono l'Emilia Romagna ed il Lazio, due regioni che come la Toscana avevano già previsto il Difensore civico all'interno del proprio statuto (il Lazio, in particolare, è con la Toscana e la Liguria una delle regioni che lo avevano pionieristicamente introdotto agli inizi degli anni '70). Conviene esaminare gli articolati di entrambe le proposte insieme a quello elaborato in Toscana dalla commissione statuto, ormai giunto a conclusione del suo iter approvativo. La prima osservazione che viene da fare è suggerita dal confronto con le precedenti formulazioni statutarie, che sostanzialmente si limitavano a nominare la nuova figura istituzionale, con pochissime indicazioni sulle funzioni (curare il regolare svolgimento delle pratiche, nello statuto toscano; chiedere informazioni sull'amministrazione regionale, nello statuto del Lazio; operare "a

garanzia dei cittadini" nello statuto emiliano) e un rinvio amplissimo alla legge istitutiva. I nuovi testi sono assai più ricchi e analitici: le funzioni sono indicate con formulazioni ovviamente sintetiche, ma sufficientemente ampie da ricomprendere tutte le attività svolte a tutela dei cittadini; il rinvio alle legge istitutiva non è più un rinvio "in bianco" come spesso accadeva nei testi precedenti, ma appare vincolato dall'individuazione di principi generali, come quello dell'indipendenza e dell'autonomia dell'organo, presente in tutte le proposte esaminate. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vale la pena sottolineare come lo statuto toscano compia un significativo passo in avanti, dettando una disposizione molto precisa. Il 6° comma dell'art. 56 della proposta, dedicato al Difensore civico di statuto infatti testualmente recita: "Il Consiglio garantisce al difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere". La previsione ha il merito di legare strettamente la questione dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo, ribadita in tutte le proposte, a quella dei mezzi, delle risorse concretamente assegnate all'ufficio. Tutte le proposte esaminate, accanto a nome di principio e di carattere generale, introducono concreti elementi di disciplina, che nella fase precedente venivano di generalmente previsti nelle singole leggi regionali istitutive dell'ufficio. Lo statuto del Lazio ad esempio, stabilisce al 3° comma dell'art. 64 della proposta che il Difensore civico è eletto dal consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti dei consiglieri assegnati; quello della Toscana, invece, mentre rinvia alla legge la determinazione della maggioranza necessaria alla nomina (specificando però al quarto comma che deve essere una maggioranza qualificata) dispone che il Difensore civico dura in carica sei anni e non è rieleggibile (4° comma); la previsione contenuta nella proposta di statuto dell'Emilia Romagna (art. 31) è certamente quella che conserva in maniera più spiccata il carattere di norma cornice, di norma di principi eppure anch'essa contiene una disposizione "concreta", immediatamente operativa, peraltro assai interessante. Il comma quattro dell'art. 31 infatti prevede che il Difensore civico possa segnalare alle competenti commissioni regionali situazioni di difficoltà e di disagio dei cittadini in merito all'applicazione di norme regionali e avanzare proposte per la soluzione di tali problemi. In questo caso, ed è questo l'aspetto che vale la pena sottolineare, le commissioni sono tenute a pronunciarsi sulle proposte avanzate dal Difensore civico entro 30 giorni. Impostazioni diverse si registrano sulla configurazione della figura del Difensore civico in termini generali. Sappiamo che si tratta di questione tutt'altro che pacifica, che avrebbe potuto trovare una risposta adeguata nella legge nazionale quadro, ancora all'esame del parlamento. Sul punto possiamo solo registrare le diverse

posizioni che emergono dalla lettura dei testi fin qui esaminati: le proposte dell'Emilia, del Lazio e della Basilicata qualificano il Difensore civico organo indipendente della Regione; quella dell'Abruzzo usa invece il termine (la cui riferibilità all'ufficio è per lo più contestata in dottrina) di Autorità indipendente; la proposta toscana evita definizioni di questo tipo, limitandosi a descriverne le funzioni. Vogliamo infine sottolineare due aspetti, che riguardano l'attitudine del Difensore civico regionale ad operare in connessione con gli altri Difensori civici attivi all'interno ed all'esterno della Regione. Si tratta delle problematiche, sulle quali ci siamo soffermati spesso nelle ultime relazioni, della rete territoriale della difesa civica e dello sviluppo di relazioni sempre più strette a livello nazionale ed internazionale. Ci sono solo due statuti, fra quelli fin qui esaminati che intervengono su questi temi. Lo statuto della Basilicata che attribuisce al Difensore civico il compito di integrare e coordinare "la propria attività con quella delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito nazionale ed internazionale" (art.46, 6°comma) e quello della Toscana che affida alla legge il compito di promuovere "la istituzione della difesa civica locale".

Le osservazioni che seguono sono il frutto di un'indagine assolutamente informale, che l'ufficio ha promosso su mandato della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali per conoscere lo stato di avanzamento dei lavori di riforma degli statuti, con particolare riferimento alla norma sul difensore civico regionale. Il numero esiguo delle risposte non ci consente certo di trarre conclusioni univoche su (presunte) nuove tendenze in atto a livello regionale. Qualche riflessione però sul materiale ricevuto possiamo farla, a cominciare da quella sulla crescita del numero delle Regioni che hanno ritenuto opportuno prevedere espressamente la figura del Difensore civico all'interno del nuovo statuto. Le Marche, l'Abruzzo, la Campania e la Basilicata infatti, tutte regioni che avevano (insieme alla maggioranza delle altre regioni italiane) già istituito il Difensore civico con legge, hanno deciso di dedicare una previsione specifica alla difesa civica regionale all'interno dei nuovi statuti. Nel merito, le disposizioni in questione sono abbastanza diverse fra loro. Quella dello statuto abruzzese appare estremamente laconica (analoga per questo aspetto ai testi dei primi statuti che hanno introdotto il Difensore civico nell'ordinamento regionale); quella della Campania prevede (e si tratta di una previsione indubbiamente molto insolita all'interno di uno statuto) una forma di settorializzazione interna, affiancando al Difensore civico due osservatori, quello per l'infanzia e per l'adolescenza e quello sulla detenzione; quella dello statuto lucano si configura come una tipica norma programmatica assai ricca nella sua articolazione interna. Sullo statuto delle Marche non siamo in condizioni di riferire, dal momento che ci è stato

comunicato solo che una disposizione sulla difesa civica era stata inserita, senza però allegare il testo della proposta. Le altre Regioni che hanno trasmesso un testo riformulato sono l'Emilia Romagna ed il Lazio, due regioni che come la Toscana avevano già previsto il Difensore civico all'interno del proprio statuto (il Lazio, in particolare, è con la Toscana e la Liguria una delle regioni che lo avevano pionieristicamente introdotto agli inizi degli anni '70). Conviene esaminare gli articolati di entrambe le proposte insieme a quello elaborato in Toscana dalla commissione statuto, ormai giunto a conclusione del suo iter approvativo. La prima osservazione che viene da fare è suggerita dal confronto con le precedenti formulazioni statutarie, che sostanzialmente si limitavano a nominare la nuova figura istituzionale, con pochissime indicazioni sulle funzioni (curare il regolare svolgimento delle pratiche, nello statuto toscano; chiedere informazioni sull'amministrazione regionale, nello statuto del Lazio; operare "a garanzia dei cittadini" nello statuto emiliano) e un rinvio amplissimo alla legge istitutiva. I nuovi testi sono assai più ricchi e analitici: le funzioni sono indicate con formulazioni ovviamente sintetiche, ma sufficientemente ampie da ricomprendere tutte le attività svolte a tutela dei cittadini; il rinvio alla legge istitutiva non è più un rinvio "in bianco" come spesso accadeva nei testi precedenti, ma appare vincolato dall'individuazione di principi generali, come quello dell'indipendenza e dell'autonomia dell'organo, presente in tutte le proposte esaminate. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vale la pena sottolineare come lo statuto toscano compia un significativo passo in avanti, dettando una disposizione molto precisa. Il 6° comma dell'art. 56 della proposta, dedicato al Difensore civico di statuto infatti testualmente recita: "Il Consiglio garantisce al difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere". La previsione ha il merito di legare strettamente la questione dell'autonomia e dell'indipendenza dell'organo, ribadita in tutte le proposte, a quella dei mezzi, delle risorse concretamente assegnate all'ufficio. Tutte le proposte esaminate, accanto a nome di principio e di carattere generale, introducono concreti elementi di disciplina, che nella fase precedente venivano di generalmente previsti nelle singole leggi regionali istitutive dell'ufficio. Lo statuto del Lazio ad esempio, stabilisce al 3° comma dell'art. 64 della proposta che il Difensore civico è eletto dal consiglio regionale con la maggioranza dei tre quarti dei consiglieri assegnati; quello della Toscana, invece, mentre rinvia alla legge la determinazione della maggioranza necessaria alla nomina (specificando però al quarto comma che deve essere una maggioranza qualificata) dispone che il Difensore civico dura in carica sei anni e non è rieleggibile (4° comma); la previsione contenuta nella proposta di statuto