

**INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE**

Presidente della Giunta  
Presidente del Consiglio  
Consiglieri regionali

La relazione di quest' anno si apre con una valutazione sostanzialmente positiva, con un dato confermativo del numero delle istanze e rafforzamento anche qualitativo delle conciliazioni in ambito sanitario e per quanto attiene al servizio idrico, con un ringraziamento particolare e dovuto ai miei collaboratori che con competenza e passione svolgono la loro attività: la segreteria per i rapporti interni ed esterni all'amministrazione comprendenti procedure amministrative e relazionali, per la produzione grafica, per gli aggiornamenti mediatici e per quanto riguarda i funzionari dedicati alle istruttorie potrete leggere, per loro diretta stesura, il resoconto degli interventi trattati nei diversi settori di competenza.

Il numero delle pratiche aperte nell'anno sono complessivamente **1912** alle quali comunque accludo anche la mia attività di "curatore speciale" nei casi di procedimenti penali a carico di minori, di cui parlerò in apposita sezione, per giungere quindi a segnalazioni che hanno nel complesso necessitato di specifica e dedicata attività da parte dell'ufficio. Faccio tali precisazioni perché il lavoro della difesa civica non si esaurisce con l'attività di conciliazione e di risoluzione delle controversie tra cittadini e Pubblica Amministrazione, ma le richieste e i contatti che ci pervengono sono più numerosi di quanto riusciamo a rendere quantizzabili con la trascrizione attraverso l'apertura della pratica. In particolare in certi settori, come il sociale e l'ambito sanitario, le domande che ci pervengono e le richieste di aiuto sono in parte o soddisfatte con delucidazioni del momento o non possono avere seguito sia per risorse limitate da parte dell'Ente di riferimento, sia perché le condizioni di

deprivazione sofferte e lamentate non costituiscono criteri di priorità all'interno di una casistica ben documentata, oppure sono relative ad ambiti privatistici dove il Difensore civico non ha prerogativa d'intervento. In ogni caso l'indicazione da parte mia è molto chiara: dobbiamo tentare di dare una risposta e segnalare strade alternative per il soddisfacimento della richiesta non certo con riferimento a identitarie realtà ma a organismi associativi di gratuita consultazione, associazioni di volontariato o istituti pubblici legittimati per intervenire sulla base delle funzioni richieste (Prefetto, Giudici di Pace, Camere di Commercio, Garanti ....)

Il soddisfacimento, quindi, che esprimo è nella "tenuta" dell'attività nonostante che alcune condizioni di partenza su cui pensavo di poter contare non si siano verificate e perciò preciso quanto segue sia in termini di proponimenti assunti all'inizio dell'anno che nell'esame dell'effettivo contesto:

- Nella relazione 2014 avevo fin dall'inizio elencato alcuni punti critici di indebolimento dell'attività e del riconoscimento del Difensore civico, riconducibili in parte a problemi organizzativi interni all'Ufficio stesso ma anche al parziale successo di misure da me intraprese per rendere più capillare il servizio: ad esempio la convezione con CESVOT per cercare di coinvolgere le associazioni di volontariato, con Uncem Toscana per la partecipazione ai così detti punti "Ecco Fatto", e la istituzione diretta di punti d'ascolto sul territorio. Brevemente voglio qui ricordare che il "parziale successo" delle iniziative suddette non dipende da debolezze interne all'Ufficio del Difensore civico o da protocolli d'intesa e convenzioni non adatti allo scopo, ma dal riconoscimento delle difficoltà esistenti all'esterno, sia in ambito associativo che progettuale così come da limiti posti dagli attuali regolamenti burocratici.

- In pratica mi rendevo conto che non era possibile innovare senza partire dalla stessa rilettura e modifica della L.19/09, legge istitutiva del Difensore civico, e mi ripromettevo, quindi, per l'anno 2015 di supportare l'assemblea legislativa per alcune modifiche atte a rendere sempre più delocalizzata ed efficace l'attività di servizio ai cittadini.
- Nel 2015, per ordinaria scadenza legislativa, abbiamo avuto il rinnovo degli organi della Giunta e del Consiglio regionale e su decisione consiliare la nomina del nuovo Segretario regionale a fronte del pensionamento del precedente e per quanto riguarda l'ufficio del Difensore civico due funzionari anch'essi in pensione a fine ottobre e per diversa disposizione del Segretario regionale, l'assegnazione di un nuovo dirigente, la Dott.ssa Maria Pia Perrino, comunque già competente e pronta ad assumersi anche l'incarico relativo al Difensore civico avendo già una lunga e importante esperienza in diversi settori della vita pubblica soprattutto per ciò che riguarda l'infanzia e tutte le problematiche ad essa collegata

Come più volte ho ripetuto l'istituto del Difensore civico risponde sicuramente alle esigenze che maturano all'interno delle comunità e nella articolazione dei vari livelli di interazione, ma la sua concreta funzionalità e utilità dipende dal tipo e dal grado di ricettività e di indirizzi che il sistema politico-amministrativo in cui l'istituto si colloca manifesta nei suoi riguardi. E' stato quindi praticamente impossibile procedere alla definizione di una rinnovata regolamentazione per la difesa civica per i cambiamenti oggettivi avvenuti nel corso dell'anno e questo nonostante l'attenzione che gli organi regionali, sia Presidente Giunta sia Presidente del Consiglio, hanno sempre avuto nei riguardi della figura dello stesso Difensore civico, e mi preme qui ringraziarli, in modo non formale, per il supporto e la fiducia espressi.

Va inoltre aggiunto che il periodo trascorso ha rappresentato per gli stessi Enti regionali e territoriali un

momento complesso di cambiamenti nell'ambito della Pubblica Amministrazione e nel governo della stessa passando ad un ridimensionamento della poliedricità e del decentramento attuato a partire dagli anni '90 del secolo scorso per arrivare all'attualità e l'esempio più lampante è il ridisegno istituzionale delle Province con il ritorno alla Regione e ai Comuni di una serie di funzioni prima delegate alle stesse e quindi con relativo trasferimento di personale.

Mi auguro che con l'inizio del nuovo anno e l'asestamento dell'organizzazione consiliare si possa invece andare nella direzione, già da più parti auspicata, di rivisitazione della figura del Difensore civico per un ampliamento delle sue attività e una più sostanziale autonomia e indipendenza come già raccomandato nella risoluzione 1959/2013 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che disegna per l'appunto un istituto dotato di autonomia e indipendenza formale e funzionale, nonché di strutture, mezzi e personale adeguati allo svolgimento del proprio compito.

Il compito del Difensore civico, va ribadito, è incentrato sulla capacità di ascolto del cittadino, sulla risoluzione delle controversie tra questo e la Pubblica Amministrazione, sul sostegno alla stessa per l'offerta di un servizio sempre più qualificato rendendolo sempre più a misura del richiedente pur nella considerazione dei limiti esistenti fra risorse a disposizione dell'Ente e i diritti del cittadino. Ma proprio in quest'ottica è chiaro che l'attenzione è volta soprattutto a coloro che per ragioni familiari e sociali, per condizioni di reddito e di salute sono particolarmente fragili e peraltro, purtroppo, coloro che si trovano in una condizione di sfavore hanno maggiori difficoltà ad individuare il nostro servizio così come non hanno piena contezza dei percorsi da seguire per iniziare a risolvere i propri problemi. In questi casi l'attenzione da parte dell'Ufficio deve essere particolarmente vigile e, come dimostrano i resoconti relativi all'area del sociale, il Difensore civico diventa anche uno sportello di ascolto

del cittadino che si rivolge all'Ufficio per lamentarsi della propria condizione di impoverimento e di abbandono istituzionale, presunto o reale che sia, e anche se gli interventi effettuati non sono risolutivi, spesso è importante anche solo questa funzione di ascolto di fronte a situazioni di emarginazione e forte isolamento sociale.

In ambito sanitario il dibattito a livello nazionale è stato caratterizzato dalla discussione intorno alla riforma sanitaria che prevede l'affidamento al Difensore civico delle vicende legate ai casi di presunta responsabilità professionale. Proprio l'esperienza toscana in questo settore conciliativo ha permesso una riflessione che ha poi alimentato e contribuito alla discussione parlamentare e l'approvazione alla Camera della proposta di legge: è già dal 2011 che si è sviluppata una competenza del Difensore civico regionale nei casi di gestione diretta del contenzioso da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie mediante apposite convezioni. Il problema che si riscontra è relativo all'individuazione di criteri omogenei e uniformi per la gestione della procedura in quanto la gestione della casistica tecnico professionale si impernia sulla possibilità di disporre di consulenze medico legali e della possibilità per i consulenti medico legali di avvalersi di riscontri specialistici.

Al momento il Difensore civico conta sulla consulenza dell'Università di Firenze/Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi e sull'Azienda Sanitaria di Arezzo, che non ha però tutte le consulenze specialistiche necessarie per fare fronte alla casistica. Nei primi mesi del 2016 ha avuto finalmente termine il procedimento per la sottoscrizione di un rapporto convenzionale a titolo gratuito fra Difensore civico e Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana che metterà a disposizione la propria medicina legale e le specialistiche per i consulenti medico legali aziendali, ma è evidente che è necessaria un'attività di sistematizzazione della gestione di questo tipo di attività, che dovrà essere posta in atto in sede Regionale e si auspica che i positivi rapporti instaurati

possano finalmente dare seguito ad una disciplina specifica.

E' da segnalare l'aumento delle pratiche nell'area denominata "Assetto istituzionale" dove si registrano **228** istanze a fronte delle **125** del 2014.

La maggior parte dei richiedenti è costituita da consiglieri comunali, solitamente rappresentanti lo schieramento di opposizione all'interno del proprio Consiglio comunale, e, come leggerete nel dettaglio, pongono questioni di legittimità nella conduzione dell'Assemblea, richieste non soddisfatte da parte del Sindaco o nel complesso dalla Giunta comunale, problemi di interazione con il segretario comunale o di riscontro di accesso agli atti. Tali accadimenti esprimono, più generalmente, una palese difficoltà dei consiglieri comunali a vivere e vedere pienamente legittimato il proprio ruolo di rappresentanza istituzionale. Devo comunque segnalare che le problematiche proposte a volte sono frutto di una reale difficoltà interpretativa di regolamenti e normative e per il loro svolgimento è necessaria una accurata attività di studio e ricerca come ampiamente documentato dalla funzionaria che si dedica al settore in questione.

Ormai di consolidata esperienza del Difensore civico regionale è tutto ciò che è inerente alla tutela e alla regolarizzazione degli immigrati: rilascio e rinnovo ingresso (anche per ricongiungimento familiare) , rilascio e rinnovo soggiorno, varie pratiche relative alla "cittadinanza", riconoscimento di titoli di studio. Questa attività è condotta, oltre che con le autorità locali (prefetti e sindaci), avendo come interlocutore diretto il Ministero dell'Interno sia per sollecitare richieste, sia per completare l'invio di pratiche, ma anche per porre questioni delucidative come il caso segnalato all'interno del resoconto.

### Il difensore civico nella funzione di Garante del contribuente

Nel corso dell'anno sono state presentate 72 istanze, di cui 42 per la Tassa rifiuti, 11 per ICI, 10 per IMU, 2 per TASI, 5 per TOSAP o COSAP, 2 per l'imposta comunale sulle affissioni.

Per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, si riscontra una ripartizione tendenzialmente equa fra le province della Toscana.

Abbiamo anche istanze relative al Bollo auto e sono state formalmente aperte circa 82 pratiche. Molte le richieste di rateizzazione, segnale evidente di una sofferenza economica, e complessivamente le casistiche affrontate sono le seguenti: errore nel periodo tributario dovuto; rottamazione tardiva o vendita non registrata tempestivamente; qualificazione del veicolo come storico; casi di furto o incendio non denunciati. Si segnalano casi di utenti che lamentano il mancato riconoscimento da parte degli uffici regionali, per carenza dei presupposti, dell'esenzione del pagamento della tassa automobilistica a favore di soggetti disabili.

Torno a sottolineare che in tema di **"Esenzione veicoli sottoposti a fermo giudiziario o fermo amministrativo"** la normativa regionale **DEVE essere modificata** per corrispondere a quanto stabilito dalla **Corte Costituzionale con sentenza 228 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27/12/2012** dove si dichiara l'illegittimità costituzionale del mancato riconoscimento di esenzione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale nel caso del fermo amministrativo o giudiziario.

**La Legge regionale toscana è antecedente a quanto espresso dalla Corte Costituzionale, ma va quindi al più presto adeguata** e in particolare l'art. 8 quater , comma 4, della L.R. Toscana 22 settembre 2003 n.49 " Norme in materia di tasse automobilistiche regionali",

aggiunto dalla LR 14 luglio 2012 n.35, dove si novella :” La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti della interruzione e sospensione dell'obbligo tributario”.

### **Il difensore civico e i minori: curatore speciale ad processum**

Nella relazione 2014 ho descritto brevemente e qui riporto per sintesi quale è il mio ruolo di Curatore speciale: è una rappresentanza di **diritto sostanziale** costituendo un sostituto nell'esercizio della potestà dei genitori che si trovano in una posizione di conflitto di interessi nei confronti dei figli minori (ad es. sono loro stessi i querelanti dei figli o, caso più ricorrente sono coinvolti nel procedimento penale di cui è imputato il minore) o non sono presenti sul territorio nazionale come nel caso prevalente di minori provenienti da altri Stati senza accompagnamento.

Si tratta quindi di un compito molto delicato al quale purtroppo non posso dedicare tutto il tempo che vorrei nonostante abbia un aiuto anche dalla segreteria della Difesa civica che processa e archivia le assegnazioni, i miei interventi, cura gli appuntamenti con gli uffici delle questure o delle stazioni dei carabinieri così come con il tribunale per le indagini preliminari, gli interrogatori condotti dal procuratore della Repubblica e le stesse udienze processuali. I **186** minori da rappresentare e sostenere solo nel 2015 sono veramente molti anche se non tutti si presentano (questo vale soprattutto per i minori ROM o entrati in Italia senza accompagnamento) e non per tutti c'è bisogno di un reale supporto da parte del curatore in quanto parlando con gli avvocati, con i parenti si può ritenere la situazione già sotto controllo anche senza un mio impegno specifico.

Dal momento che si parla della Giustizia Minorile come una **giustizia ripartiva**, proiettata sul territorio, centrata sulla qualità del progetto socio-educativo,

orientata a promuovere empowerment nella famiglia e nel contesto sociale del minore, nel ricrearlo addirittura, quando se ne individua la necessità, chiunque si trovi a lavorare in questo ambito, qualunque sia lo specifico compito dei diversi attori sociali, il mettersi in rete è fondamentale, ma anche questo significa ulteriore impegno e attenzione.

Il ruolo del curatore comunque si esercita soprattutto nella prima parte della procedura quando il minore viene interrogato e c'è la trascrizione di quanto lo stesso dichiara rispetto ai fatti contestategli, così come nell'udienza preliminare e nel caso in quella processuale che costituisce la vera e propria fase di differenziazione rispetto a procedimenti giudiziari nei confronti di adulti. Prima del 1988 il minorenne autore di reato era trattato più o meno come un adulto e la risposta penale era quindi prioritariamente quella carceriera, custodiale. Da allora in poi il sistema ha mostrato un volto sempre meno duro nei confronti di quei ragazzi che sono stati definiti per molto tempo dalla criminologia classica quali "devianti" e si è dimostrato, come vedremo anche dai dati di registrazione della nostra Regione, che la severità della risposta criminale non ha efficacia deterrente, anzi nel privilegiare misure correttive attente alla formazione e tutela del minore stesso, si attenua il fenomeno della devianza minorile e della recidiva.

Il processo penale minorile deve adeguarsi, sia nella sua concezione generale, sia nella sua applicazione concreta, alla personalità del minore e alle sue esigenze educative, in quanto deve essere teso alla reintegrazione del minore nella società. Il processo penale, quindi, come sede di verifica del possibile disagio del ragazzo, deve tendere a restituire il soggetto alla normalità della vita sociale, evitando gli interventi che possano destrutturarne la personalità.

Si può anche non arrivare al processo vero e proprio e per chiarezza espositiva farò riferimento ai vari istituti adottabili dal giudice minorile:

- **Perdono giudiziale.** si basa su un effettivo accertamento della colpevolezza dell'imputato e il

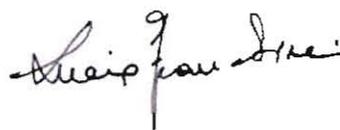
giudice deve presumere in tal caso che non ci sarà reiterazione del reato. E' previsto per reati di scarso valore patrimoniale e la cui pena detentiva non superi i due anni;

- **Il non luogo a procedere per irrilevanza del fatto.** Non elimina al fatto commesso la qualità dell'illecito penale, ma fa venir meno la pretesa punitiva nei confronti del minore per le seguenti condizioni: tenuità del fatto (di solito, per mia esperienza, si tratta di fatti quali molestie, ingiurie, minacce, piccoli furti..), occasionalità del comportamento e possibile pregiudizio alle esigenze educative del minore;
- **La messa alla prova.** In base ad esso il giudice può disporre con ordinanza la sospensione del processo per un periodo massimo di tre anni, durante il quale il minore, affidato ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia in collaborazione con i servizi locali, sarà sottoposto ad una prova, consistente in un progetto di intervento di carattere educativo. Se al termine del periodo di sospensione del processo il giudice, tenendo conto del comportamento del minore e dell'evoluzione della sua personalità, ritiene che la prova abbia dato esito positivo, dichiara con sentenza l'estinzione del reato; altrimenti il processo riprenderà il suo normale svolgimento. La messa alla prova ha natura consensuale, richiedendo un impegno attivo da parte del minore sottoposto, e risulta quindi necessario il suo consenso al progetto di intervento. L'istituto della messa alla prova è quello che meglio rappresenta la cultura dell'esecuzione penale minorile a vocazione non esclusivamente punitiva e che coinvolge soprattutto la rete formativa e assistenziale del territorio (ASL, assistenti sociali, volontariato, comunità ....).

Credo sia utile riportare alcuni elementi statistici per quanto riguarda l'anno 2015. Le procedure dinanzi al giudice per le indagini preliminari si sono ridotte a 244

rispetto alle 397 rilevate all'inizio del periodo, quelle dinanzi al giudice dell'udienza preliminare si sono attestate a 1230, in deciso calo rispetto all'inizio del periodo (1491) e rispetto altresì all'anno precedente (1723), i processi esauriti sono stati 866. Nell'udienza preliminare sono stati 74 i procedimenti esauriti con pronuncia di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, 136 per perdono giudiziale, 266 per irrilevanza del fatto. Su una sopravvenienza di 602 procedimenti i rinvii a giudizio sono stati 153, meno del 30%. In sede dibattimentale si è passati da una pendenza iniziale di 275 procedimenti, a quella di 225 procedimenti, con un incremento dei processi esauriti (262) a fronte di una sopravvenienza di 212 processi.

La devianza minorile non è tale da giustificare un particolare allarme sociale, pur dovendosi segnalare casi di omicidio. L'utenza maschile è nettamente superiore rispetto a quella femminile e quella straniera rispetto a quella italiana. Nel periodo in esame gli ingressi in Centri di Prima Accoglienza sono stati complessivamente 108 a fronte dei 111 del periodo precedente e si riferiscono a 28 italiani e 80 stranieri, in prevalenza di sesso maschile. I reati commessi sono costituiti, per oltre la metà, da reati contro il patrimonio.



**1 STATISTICHE 2014 E 2015 PER SETTORI D'INTERVENTO****ANNO 2014**

Pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014

Altre attività	8
Ambiente	63
Assetto Istituzionale	125
Coordinamento nazionale	20
Immigrazione	44
Imprese e attività produttive	17
Istruzione, cultura, formazione	30
Lavoro	102
Ordinamento Finanziario	278
Politiche Sociali	48
Sanità	209
Servizi Pubblici	612
Territorio	181
<b>Totale</b>	<b>1737</b>

**ANNO 2015**

pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre 2015

Altre attività	9
Ambiente	72
Assetto Istituzionale	228
Coordinamento nazionale	130
Immigrazione	37
Imprese e attività produttive	13
Istruzione, cultura, formazione	39
Lavoro	70
Ordinamento Finanziario	188
Politiche Sociali	78
Sanità	217
Servizi Pubblici	482
Territorio	163
Attività del Difensore civico in qualità di Curatore speciale dei Minori	186
<b>Totale</b>	<b>1912</b>

**2 GRAFICI ATTIVITÀ - SETTORI D' INTERVENTO**