

verbale, sembra si sarebbe potuta evitare appunto recandosi al Corpo di Polizia Municipale nei tempi previsti. Da tali considerazioni, e in base anche a quanto ha dichiarato il cittadino, si è ricavata la conclusione che dalla fattispecie risulterebbe violata la normativa che disciplina della trasparenza, equità e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Il Difensore Civico ha pertanto invitato l'Amministrazione della città a valutare la posizione del cittadino e a verificare se sussistessero i presupposti per il rimborso dell'importo addebitato al cittadino per spese di notifica.

Inoltre il Difensore Civico ha invitato l'Amministrazione a valutare l'opportunità, se non la necessità, di correggere la modulistica rendendola più chiara per gli utenti allo scopo di evitare una confusione interpretativa a danno dello stesso Ente, anche in relazione a tutte le problematiche capaci di aggravare il lavoro degli uffici, e al possibile contenzioso che ne potrebbe nascere. Un invito quindi espresso nell'interesse dell'immagine dell'Ente, ma capace anche di facilitare e rendere migliore la vita dei cittadini.

L'Amministrazione ha dimostrato da parte sua sensibilità e tempestività nei confronti della problematica posta dal Difensore civico comunicando l'impegno di porre in essere una procedura di rimborso della spesa sostenuta dal cittadino e l'avvio di una revisione della modulistica per renderla più trasparente e maggiormente comprensibile.

FOCUS: TRASPORTO PUBBLICO: TRASPORTO FERROVIARIO E LOCALE (AUTOLINEE) ⁸

Il trasporto ferroviario locale: problematiche inerenti il servizio, le infrastrutture e i rapporti tra il gestore del servizio e la Regione Piemonte.

Nei primi mesi dell'anno 2010 è proseguita l'attività di "mediazione", posta in essere dal Difensore civico che si è messo a disposizione dei competenti uffici regionali e di Trenitalia, consentendo loro di interagire anche con incontri tra rappresentanti dei rispettivi Enti presso la sede dell'Ufficio della Difesa civica, discutendo su tutte le problematiche relative al trasporto ferroviario locale, al fine di contribuire a dare risposte ai bisogni degli utenti.

In particolare, le interlocuzioni hanno riguardato la regolamentazione dei rapporti tra Regione Piemonte e Trenitalia e la possibile reintroduzione dell'abbonamento "Carta Tutto Treno Piemonte" a favore degli utenti.

Nel mese di novembre 2010 sono state infine approvate dalla Giunta regionale del Piemonte le linee guida di un nuovo accordo, volto a regolamentare il rapporto dell'Amministrazione regionale con Trenitalia, con previsione di investimenti per l'acquisto di nuovo materiale rotabile e potenziamento dei servizi, nonché con reintroduzione della "Carta Tutto Treno" e dei bonus sui ritardi con retroattività a tutto il 2010.

⁸ Il presente Focus è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. Mazzucco.

Per quanto concerne i problemi infrastrutturali, si cita ad esempio dell'attività svolta in questo settore dal Difensore civico, l'intervento realizzato nei confronti di R.F.I. S.p.A. (Rete Ferroviaria Italiana) in ordine a problematiche segnalate da Comitato di pendolari riguardanti la stazione ferroviaria di Torino Lingotto, connesse al mancato funzionamento di una scala mobile, con disagio in specie per i passeggeri disabili, nonché al distacco di intonaco dal soffitto della stazione, con conseguenti possibili problemi di sicurezza.

A seguito dell'intervento sollecitatorio del Difensore civico la Direzione di Torino di RFI ha comunicato l'esecuzione di intervento manutentivo per quanto riguarda la scala mobile e l'avvenuta programmazione di lavori di ripristino del sottopasso, laddove si erano evidenziati i problemi di distacco dell'intonaco.

FOCUS: IL COMMISSARIO AD ACTA E IL DIFENSORE CIVICO (ANALISI DI UN INTERVENTO) ⁹

Abbiamo ricevuto da Autorità Territoriale Ottimale (ATO), operante nel contesto dell'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, la richiesta di valutare la possibilità di attivare un intervento sostitutivo del Difensore civico regionale, ex art.136 Testo Unico Enti Locali, nei confronti di Comune rientrante nel proprio ambito, in riferimento a deliberazione adottata dal Consiglio comunale, mediante la quale è stata comunicato, seppur in modo non univoco, l'intento dell'Amministrazione comunale di recedere dalla gestione unica del servizio idrico integrato. Intento avvalorato da conseguenti comportamenti messi in atto dallo stesso Comune (sostituzione serrature degli impianti strumentali a infrastrutture acquedottistiche).

Al riguardo, preso atto della documentazione prodotta dall'ATO e tenuto conto altresì della normativa riguardante l'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato, con particolare riguardo alle disposizioni introdotte nella legge finanziaria 2010 dalla l.42/2010, il Difensore civico non ha ritenuto che nel caso in questione potesse essere individuata una fattispecie direttamente riconducibile a quella prevista dall'art.136 del Testo Unico per l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Difensore civico regionale nei confronti degli Enti Locali.

⁹ Il presente Focus è stato realizzato dal Difensore civico con la collaborazione del Dott. Mazzucco e del Dott. De Lucia.

Tutto ciò in quanto, pur considerandosi che, come evidenziato in parere di legale di fiducia citato nell'esposto dell'Autorità, "l'atto che è stato adottato, pur essendo un atto positivo, ha come risultato l'omissione dell'assunzione degli atti obbligatori e richiesti dalla convenzione, che costituisce una delle forme di attuazione del servizio idrico integrato previsto dalla legge", il caso in questione non si sostanzia inequivocabilmente nell'omissione di atti "la cui emanazione è prevista da una fonte normativa senza alcuno spazio di discrezionalità nell'"an" e nel "quando" e connotati da puntualità e specificità dell'oggetto", laddove, invece le predette "omissioni nelle assunzioni di atti obbligatori e richiesti dalla convenzione" investono "intere attività dell'amministrazione comunale", per cui un intervento sostitutivo del Difensore civico regionale apparirebbe "esorbitante rispetto ai limiti ad esso imposti dalla legge statale, limiti che costituiscono diretta espressione del ruolo degli enti locali nella nuova cornice costituzionale, all'interno del quale il Comune è ente autonomo e originario che si pone affianco allo Stato, alle Regioni, alle Province e alle Città metropolitane, quale elemento costitutivo della Repubblica"(vedasi TAR Campania, Napoli, I sezione, n.15612/07).

Quanto sopra considerandosi anche la prossima soppressione delle Autorità d'ambito territoriale per la gestione delle risorse idriche prevista dall'art.2, comma 186-bis della legge 23/12/2009, n.191 (legge finanziaria 2010), inserito dall'art.1, comma 1-quinquies della legge 26/03/2010, n.42.

Tanto premesso, il Difensore civico ha comunque ritenuto, nelle more dell'evoluzione della normativa di riferimento sopra citata, di indirizzare al Comune in questione una nota diretta a provocare la possibile rideterminazione delle condotte poste in essere

dall'Amministrazione comunale stessa; intervento che ha dato modo all'Amministrazione comunale di esporre, nel segno della trasparenza, le ragioni di fatto e di diritto enunciate a sostegno dei provvedimenti adottati e dei comportamenti posti in essere.

Nel contempo, questo Ufficio della Difesa civica ha provveduto a chiarire espressamente all'Autorità richiedente come, ove le determinazioni assunte dal Comune potessero ritenersi (dall'ATO stessa) adottate in difetto di attribuzioni proprie in capo al Comune e, pertanto, ne potesse essere rilevata la nullità, ovvero l'inesistenza, per difetto di attribuzione di poteri in capo all'Ente, rimane comunque in capo all'Autorità Territoriale Ottimale la prerogativa di autonomamente valutare la possibilità di adire la competente Autorità giurisdizionale nei termini previsti della legge processuale e anche, da ultimo, ex art.31 D.Lgs.02/07/2010 n.104 (nuovo codice del processo amministrativo), ferma restando ogni altra facoltà e ogni altra ipotetica azione in ogni altra competente sede.

TITOLO 3.

RAPPORTI CON ALTRI ORGANISMI E ISTITUZIONI

L'attività del Difensore civico si integra e si coordina con quelle di analoghe istituzioni operanti in ambito locale, nazionale ed europeo: come, tra le altre, il Mediatore europeo, il Garante del contribuente, il Consigliere di parità regionale e delle province del Piemonte, le Autorità preposte alla regolazione del mercato e dei servizi pubblici essenziali (luce, gas, telefono, ecc.), ovvero di soggetti che operano per la tutela di interessi collettivi e diffusi e di diritti facenti capo alle persone e alla Comunità, come le Associazioni di volontariato e le Associazioni dei consumatori, Enti e Comitati in genere, Istituzioni Universitarie e così, ulteriormente, le Istituzioni Giudiziarie.

In tale ottica sono stati siglati o sono in corso di studio e predisposizione vari **Protocolli di Intesa e rapporti di scambio con altre strutture:**

A) con la **Consigliera di Parità Regionale** si sono concordate modalità di collaborazione e scambio informativo fra i rispettivi Uffici, attraverso la reciproca segnalazione di ipotesi di discriminazione in ambito lavorativo connesse a situazioni lesive delle pari opportunità;

B) con la **Procura generale presso la Corte d'Appello** vige un Protocollo di Intesa per lo svolgimento di attività di supporto documentale e di individuazione di problematiche di specifico interesse della Difesa Civica;

C) di particolare rilievo poi, il Protocollo d'Intesa sottoscritto con **l'Università degli Studi di Torino**, ai fini della divulgazione presso gli studenti e la collettività della cultura della difesa civica, attraverso tesi di laurea aventi ad oggetto la difesa civica, stage per studenti universitari e laureati, attivazione di un corso di studi relativo alla difesa civica e di un master post-universitario sui mezzi di riduzione delle controversie in alternativa alla giurisdizione, tra cui la Difesa civica, organizzazione di convegni e seminari;

Come si legge nella stessa Convenzione, il tema della Difesa civica impegna trasversalmente molte delle discipline oggetto di insegnamento presso la Facoltà di Giurisprudenza, in relazione alle attività tipiche del Difensore civico regionale.

Inoltre, l'attività del Difensore civico "si inserisce nella più vasta tendenza a prevedere forme di mediazione alternative al contenzioso giurisdizionale, rappresentando una forma di tutela contro le discriminazioni sul luogo di lavoro, uno strumento per la realizzazione delle pari opportunità e può riguardare i procedimenti penali (a fianco dei disabili) e l'esecuzione della pena".

La Convenzione intende arricchire l'offerta formativa della Facoltà attraverso un'attività di collaborazione con l'Ufficio del Difensore civico, senza che derivino oneri finanziari a carico delle parti, fatto salvo l'ottenimento di eventuali finanziamenti necessari da parte di soggetti pubblici e privati.

D) Nell'ambito delle politiche socio – assistenziali l'Ufficio del Difensore Civico ha ritenuto di creare un canale informativo finalizzato alla sottoscrizione di un protocollo organizzativo con il **Tribunale di Torino**.

In effetti, la materia degli interventi socio – assistenziali vede il coinvolgimento sul territorio di molteplici soggetti con diverse competenze: tali interventi, talvolta, risultano eccessivamente parcellizzati tanto da vanificare, in ipotesi, il perseguimento dei risultati attesi dall'utenza.

I disservizi o il mancato raggiungimento degli scopi possono portare alla cronicizzazione delle difficili situazioni in cui versano alcuni degli utenti, oltre ad una generale sfiducia nell'operato delle PP.AA.

La creazione di un canale sistematico di collaborazione con gli Uffici Giudiziari a ciò preposti avrebbe come risultato una risposta completa e sollecita ai bisogni dell'utenza, anche sotto il profilo di una migliore informazione.

Il protocollo organizzativo con il Tribunale darà corso ad un'attività di collaborazione, intesa in particolare, ad ottenere per le persone coinvolte una tempestiva, efficiente e efficace informazione in merito ai diritti e ai bisogni degli interessati riconosciuti ex lege.

Il protocollo, in buona sostanza, nel venire incontro alle richieste segnalate dai competenti Uffici Giudiziari, mira ad ottimizzare il sistema già esistente e a creare, nel pieno rispetto delle competenze di ciascuno degli Enti coinvolti, atteggiamenti di maggiore attenzione nei confronti delle persone, anche al fine di prevenire ulteriori attività giurisdizionali.

Più precisamente, l'iniziativa riguarda la tutela, la curatela, l'amministrazione di sostegno e, in generale, le relazioni tra i soggetti coinvolti in tali vicende e ulteriormente quanti risultino coinvolti nei procedimenti di separazione e divorzio e gli uffici pubblici.

L'iniziativa si realizzerà, in particolare, nell'ambito dei rapporti tra i soggetti interessati dalle vicende processuali sopra e le Pubbliche Amministrazioni preposte allo svolgimento delle attività di tutela, curatela, amministrazione di sostegno.

In concreto, l'Ufficio del Difensore civico potrà affiancare e supportare, tra le altre, le persone che versino in situazione di disagio socio - economico e culturale, ivi compresi i cittadini immigrati, con i pubblici Uffici, al fine di sollecitare il corretto andamento dell'azione amministrativa e il sollecito soddisfacimento di istanze motivate degli interessati.

Per realizzare tali fini, si darà luogo ad ogni opportuna informazione, anche tramite gli Ordini professionali ed ogni altro Ente interessato (quali, ad esempio, il Comune, l'A.S.L., i Consorzi socio - assistenziali, ecc.), in merito alla possibilità per le persone di rivolgersi al Difensore civico, nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dalla legge.

Ma il rapporto del Difensore civico della Regione con gli Uffici Giudiziari attiene anche, più in generale, alla mission stessa di questo Organo. In effetti, a ben vedere, ogni singolo intervento del Difensore civico è finalizzato al perseguimento di un obiettivo, si potrebbe dire, "immediato" e un obiettivo "di fondo" ma altrettanto fondamentale. L'obiettivo immediato consiste nel conseguimento, da parte dei cittadini, delle informazioni utili a rendere trasparente e legittimo l'operato delle PP.AA. con cui sono entrati in contatto.

L'obiettivo di fondo dell'attività svolta dal Difensore civico consiste nell'evitare e nel prevenire il ricorso all'Autorità Giudiziaria per la risoluzione delle controversie con gli Uffici pubblici, con conseguente e ovvio risparmio di spese e per i cittadini e per l'Erario.

Valga per tutti l'esempio delle competenze attribuite dalla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, che, all'art. 25, attribuisce al Difensore civico, in alternativa al T.A.R., la competenza a ricevere le richieste di riesame nelle ipotesi in cui l'Amministrazione abbia rifiutato espressamente o tacitamente la richiesta di accesso alla documentazione amministrativa.

In tale ipotesi, infatti, la facoltà di presentare reclamo al Difensore civico si presenta come strumento alternativo e deflativo del ricorso giurisdizionale nella materia dell'accesso documentale.

E) Rapporti della Difesa civica con le **Authorities**, in particolare con l'Autorità per l'Energia elettrica e il gas, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), l'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM), il Garante per la Protezione dei dati personali.

Il Difensore Civico regionale ha compiti di tutela amministrativa del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, in particolare al fine di garantire imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa, così come previsto dall'art. 90 dello Statuto della Regione Piemonte.

In forza di tale disposto, il Difensore Civico esercita la propria azione non solo nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, ma anche nei confronti di quegli Enti o società, anche di natura privata, che esercitano una funzione pubblica o un

pubblico servizio, tra cui rilevano, in particolare, le società che erogano servizi pubblici quali l'elettricità, il gas, l'acqua, la telefonia, le comunicazioni, ecc..

Come “tutore” della regolarità dell'azione amministrativa, il Difensore Civico garantisce ai cittadini accesso, informazione e “controllo”, al fine di favorire, anche in questi settori, l'erogazione di servizi a favore della comunità, nel rispetto del principio di legalità.

In questa funzione di “mediazione” istituzionale e, ad un tempo, di sollecitazione e tutela dei diritti delle persone, l'intervento del Difensore civico promuove e sollecita il rispetto della legge e così i diritti dei cittadini anche allorquando questi ultimi vengano declinati nella specifica veste di “diritti dei consumatori” .

Secondo l'art. 2, comma “9 del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni, Codice del Consumo, “Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti:

- a) alla tutela della salute;
- b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi;
- c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità;
- c-bis) all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà”
- d) all'educazione al consumo;
- e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali;
- f) alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti;
- g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

Allorquando vengano sottoposti all'attenzione della Difesa Civica esposti di cittadini che lamentano situazioni riconducibili a presunte violazioni della sfera di tutela del consumatore, il Difensore civico promuove azioni di sollecitazione nei confronti dei gestori di pubblici servizi interessati .

Ed è in tale ambito che la Difesa civica trova un interlocutore privilegiato nelle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, quali l'Autorità per l'Energia elettrica e il gas, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) L'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato (AGCM) , il Garante per la Protezione dei dati personali.

I poteri che la legge conferisce alle Autorità, quali i poteri ispettivi, di indagine e di intervento, e ancora i poteri di proposta, sollecitazione e infine sanzionatori di cui alla legge 14.11.1995 n. 481, rendono l'azione della Difesa civica ancora più incisiva nella tutela dei diritti del cittadino/consumatore, contribuendo in modo fattivo nell'opera di individuazione e vigilanza sulle pratiche commerciali scorrette e/o ingannevoli, ovvero aggressive, così come vengono definite e individuate dagli artt. 20 e segg. di cui al Capo II del Codice del Consumo.

L'azione della Difesa Civica è volta, in tali casi, a segnalare presunte situazioni di irregolarità ovvero di abusi, affinché le Autorità preposte possano valutare le condotte poste in essere dai gestori, ai fini di ogni determinazione consequenziale, ivi compresi potenziali provvedimenti, anche di ordine interdittivo ovvero prescrittivi, nell'interesse al buon funzionamento dei servizi di pubblica utilità.

Le numerose segnalazioni che la Difesa Civica ha rivolto ai Garanti nel corso del 2010 per casi di pratiche commerciali scorrette da parte di gestori di pubblici servizi ovvero per

violazioni di altre norme poste a tutela del consumatore, anche in materia di protezione dei dati personali, hanno riguardato, a titolo esemplificativo :

- Segnalazioni di pratiche commerciali “ c.d. porta a porta”, tali da limitare e condizionare notevolmente la capacità del consumatore di assumere una scelta consapevole;
- La mancata erogazione di fornitura del gas, nonostante il decorso di oltre un anno dalla stipula del contratto;
- Segnalazioni di disservizi consistenti nell’invio di solleciti di pagamento di fatture già regolarmente saldate;
- Il mancato ricevimento della periodica fatturazione da parte dell’utenza;
- Presunto indebito condizionamento mediante minaccia di promuovere un’azione legale manifestamente temeraria e infondata;
- Violazione del regolamento recante disposizioni a tutela dell’utenza in materia di fornitura di servizi di comunicazione elettronica mediante contratti a distanza (Deliberazione AGCOM 664/06/CONS).

Le medesime hanno dato luogo all’avvio di indagini ispettive da parte delle Autorità nei confronti dei gestori interessati. Frequentemente inoltre, sono stati avviati, dalle Autorità, provvedimenti nei confronti delle medesime società, per violazioni della disciplina prevista dalla regolazione in vigore o dai contratti di fornitura.

Qualora poi venissero accertate le violazioni contestate, i procedimenti avviati potranno concludersi con l’irrogazione di una sanzione nei confronti delle società, con l’ordine alle medesime di cessare i comportamenti lesivi dei diritti degli utenti che dovessero

risultare ancora in atto al momento in cui il procedimento verrà concluso.

In parecchi casi inoltre è stata verificata la sussistenza dei requisiti per l'erogazione di un indennizzo automatico a favore del cliente/utente, qualora lo stesso sia previsto dalla regolamentazione posta alla base dei contratti di fornitura.

I proficui riscontri ottenuti in seguito a tali attività sinergiche, hanno rafforzato il proposito di proseguire, sviluppare ed incrementare il rapporto di collaborazione con le Autorità Garanti al fine di consentire una sempre maggior correttezza ed efficienza nella gestione dei servizi di pubblica utilità.

F) Sono in corso di predisposizione iniziative di coordinamento con le **Associazioni dei consumatori** iscritte nell'albo regionale, intese ad attivare lo strumento della Difesa civica quale mezzo per sollecitare e provocare comportamenti dei pubblici uffici coerenti con i diritti degli utenti.

Lo strumento della Difesa civica, intesa nei suoi obiettivi fondamentali di stimolo all'imparzialità, buon andamento, trasparenza ed economicità dell'azione amministrativa, rappresenta una preziosa risorsa a disposizione dei cittadini, tanto che, nell'ambito di tali finalità, la Difesa civica può essere considerata come la frontiera avanzata di una vera e propria "giustizia di prossimità" anche per la sua capacità di raggiungere tutti i cittadini.

Nell'alveo di tali considerazioni é obiettivo precipuo dell'ufficio del Difensore civico rendere ai cittadini quanto più agevole e comprensibile l'accesso allo strumento della Difesa civica anche in vista dell'evoluzione normativa che attribuisce nuove competenze agli enti locali nella tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti

di servizi pubblici locali e nel controllo sulla garanzia di qualità, universalità, economicità delle relative prestazioni; indicazione, quest'ultima, peraltro recepita dalla Regione Piemonte nella nuova normativa in materia di tutela dei consumatori e degli utenti all'art. 8 della legge regionale 26 ottobre 2009, n. 24 anche rispetto ai servizi pubblici gestiti o affidati dalla Regione.

Nel contempo, va evidenziata la specifica area di intervento delle Associazioni dei consumatori, anche con riguardo agli strumenti giurisdizionali c. detti di nuova generazione quali la Class Action disciplinata dall'art. 140 bis del Codice del Consumo e dal Decreto legislativo 189/2009 (Class action pubblica) con riguardo alla Direttiva ministeriale n. 4 del 25.02.2010 in ordine agli standard qualitativi ed economici delle pubbliche Amministrazioni.

Perciò, nel rispetto dell'autonomia e delle reciproche competenze che, per quanto riguarda il Difensore civico sono circoscritte all'attività dei pubblici uffici e dei gestori e concessionari pubblici, è stata considerata l'importanza rivestita dall'attivazione di intese con le associazioni dei consumatori per promuovere azioni sinergiche utile a migliorare l'efficacia e la tempestività degli interventi, contribuendo ad un miglioramento nella qualità delle relazioni tra cittadini, amministrazione e gestori dei servizi, con diffusi vantaggi e diminuzione dei disservizi, dunque a vantaggio dei consumatori.

La funzione di garanzia che il Difensore civico svolge per il rispetto dell'interesse generale all'imparzialità e al buon andamento dell'azione amministrativa attraverso azioni dirette a contrastare casi di cattiva amministrazione, a tutelare i diritti fondamentali e a difendere i principi di pubblicità, trasparenza, economicità ed efficacia, a cui si deve ispirare l'attività amministrativa, contribuisce a connotare ulteriormente la cooperazione con le