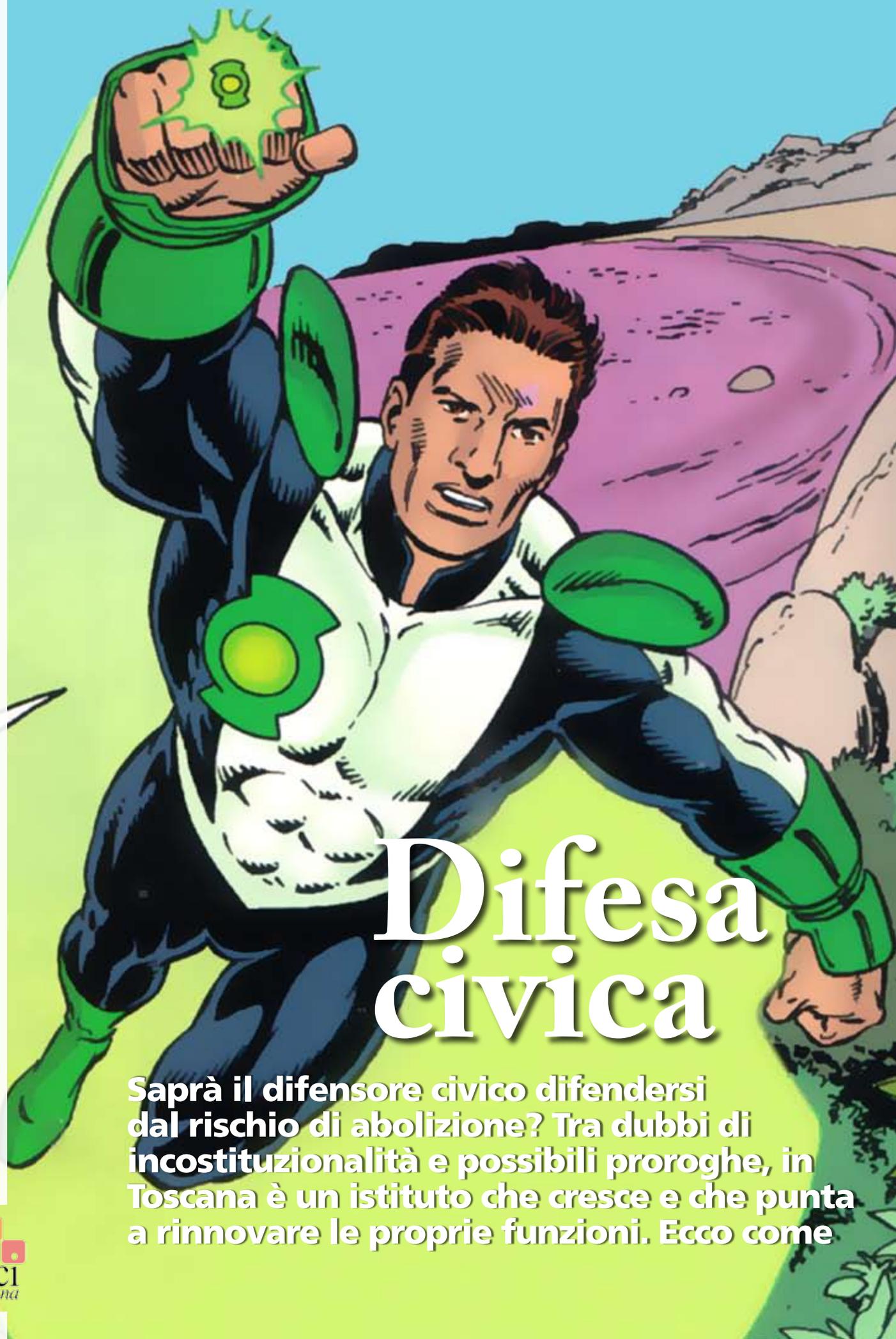


I'M THE
NEW
LANTERN!

THE FIRST
MISSION IS TO
SAVE THE
UNIVERSE FROM
DESTRUCTION.



Difesa civica

Saprà il difensore civico difendersi dal rischio di abolizione? Tra dubbi di incostituzionalità e possibili proroghe, in Toscana è un istituto che cresce e che punta a rinnovare le proprie funzioni. Ecco come

EDITORIALE	3
La concertazione è finita? Alessandro Pesci	
DALL'ANCI TOSCANA	4
A cura di Monica Mani	
<hr/>	
IL PUNTO QUANDO IL DIFENSORE È COSTRETTO A GIOCARE SOLTANTO IN DIFESA	5
Quale identità per una rete regionale della difesa civica Carlo Marzuoli	7
Difensore sì o difensore no? Grande è la confusione sotto il cielo Intervista a Giovanni Tarli Barbieri a cura di Olivia Bongianni	9
Il conosci te stesso del difensore civico	11
Il Difensore civico "comunicatore" Manuele Bellonzi	15
A Piombino è scelto dai cittadini Colloquio con Graziano Salvatici	15
Una Toscana con un'ottima difesa Intervista a Beatrice Chelli	16
Non tagliate i difensori Fausto Merlotti	16
La fotografia della difesa civica in Toscana	17
Sono maturi i tempi per la difesa nazionale Giorgio Morales	19
Ad Arezzo il difensore è itinerante Federica Bartolini	21

Nuove funzioni da valutare Marco Filippeschi	21
Un istituto dalle potenzialità inesplorate Colloquio con Gabriella Moruzzi	22
La Toscana agli antipodi di Calderoli Colloquio con Emanuele Pellicano	22
Sul difensore decidano i Consigli comunali Carlo Reali	23

APPROFONDIMENTI	25
La rappresentanza delle donne: uno studio sul percorso evolutivo delle politiche di genere A cura di Guendalina Barchielli	

CONVERSAZIONI CON L'ABORIGENO	26
La comunicazione "in crisi" tra informazione e infotainment Marcello Bucci	

PERCORSI DI CITTADINANZA

Ma sono davvero tutti "imprenditori" gli imprenditori stranieri? Fabio Berti	27
Diventare artigiani e essere meno stranieri in Toscana Armando Prunecchi	28
Guida all'apertura di un'impresa	28
Una crisi che colpisce di più gli immigrati Sara Denevi	29
A garanzia degli imprenditori	29
Irrisori e irridenti, stananti e stanati Giuseppe Faso	30

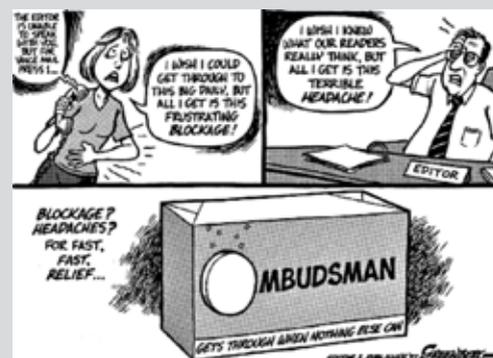
AUT@AUT



Anno XVIII numero n.2 febbraio 2010
 Reg. Trib. di Prato nr. 180 del 8/7/1991.
 Editore: Aut&Aut Associazione
 Proprietà: Anci Toscana
 Direttore: Marcello Bucci
 Direttore editoriale: Alessandro Pesci
 Direttore responsabile: Claudio Rosati
 Collegio di garanzia: Alessandro Cosimi, Luca Lunardini, Sabrina Sergio Gori, Angelo Andrea Zubbani
 Redazione: Comunica Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze
 tel. 055 2645261 - fax. 055 2645277 - email: redazione@comunica-online.com
 Caporedattore: Olivia Bongianni
 In redazione: Guendalina Barchielli, Mariarita Boscarato, Maria Teresa Capecchi, Sara Denevi, Margherita Mellini, Monica Mani
 Collaboratori: Enzo Chioini, Gianni Verdi
 Segreteria di redazione: Simona Capecchi, Carlotta Ferretti
 Grafica e impaginazione: Osman Hallulli
 Pubblicità: Comunica Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze
 Tel. 055.2645261 - fax 055.2645277 - email: info@comunica-online.com
 Stampa: Industria Grafica Valdarnese

Anci Toscana
 Viale Giovine Italia, 17 - 50122 Firenze Tel 055 2477490 - Fax 055 2260538
 posta@ancitoscana.it - www.ancitoscana.it
 Per quanto riguarda i diritti di riproduzione, l'editore si dichiara pienamente disponibile a regolare eventuali spettanze per quelle immagini di cui non sia stato possibile reperire la fonte.

L'unica difesa contro il mondo è conoscerlo bene.
 (John Locke)



COMUNICA

Negli ultimi tempi politici e commentatori hanno accusato la “famigerata” concertazione di aver impedito l’assunzione di decisioni strategiche, ritardando in questo modo l’uscita del nostro Paese dalla crisi e la soluzione dei problemi delle comunità locali.

È proprio così? La concertazione non è un “obbligo ad esser d’accordo” ma un sistema di regole dato per disciplinare la partecipazione delle varie componenti alla definizione delle politiche pubbliche, con la motivazione che se “si tira la carretta” nella stessa direzione forse riusciamo ad arrivare prima e tutti insieme alle mete che ci proponiamo di raggiungere. Non trovare accordi su un certo numero di questioni non impedisce, di fatto, al “decisore politico” di esercitare le proprie responsabilità e deliberare, anche in assenza totale o parziale di accordo.

La faccio facile? Forse sì, ma non dimentichiamoci che spesso in questa partita entrano in gioco la ricerca del consenso, la forza di questa o quella categoria e che a volte, a giocare a braccio di ferro, si può pure perdere.

D’altronde ci sono snodi della politica e dell’amministrazione – leggi problemi e opportunità – che vanno affrontati e colti, altrimenti può accadere che, senza giungere a maturazione, marciscano.

A volte, e chi amministra lo sa, alcuni problemi vanno a soluzione da soli: in certi casi interviene la buona sorte, purtroppo questa non è sempre a disposizione.

Dal mio punto di vista, le decisioni è sempre preferibile prenderle, tempestivamente, magari sbagliando, piuttosto che dilatare il tempo dell’attesa, che spesso equivale a non decidere proprio.

Ma cos’è stata e cos’è ancora la concertazione in Toscana? Intanto è un precetto statutario della Regione, che già nel 2004, con gli articoli 48 e 55, l’ha individuata come metodo di relazione con le rappresentanze della società.

Anzi, la Regione non si è limitata alla concertazione istituzionale e a quella classica, con sindacati e categorie economiche, ma ha introdotto una Conferenza delle Autonomie sociali, da poco insediata, con l’intento di sviluppare la cosiddetta sussidiarietà orizzontale, per favorire la libera iniziativa del cittadino, singolo o associato, a dare soluzione ai problemi della comunità.

In Toscana ci sono due “tavoli” (termine, questo sì, da abolire dal lessico politico): il primo (discipli-

nato da un protocollo, ormai alla quinta versione, iniziato nel 1996) è quello interistituzionale – fra la Giunta e le Associazioni delle Autonomie Locali (Anci, Upi, Uncem) – che esamina gli atti prima che siano approvati o adottati dalla Giunta e trasmessi al Consiglio regionale. Comuni, Province e Comunità montane sono poi rappresentate presso il Consiglio regionale, dal Consiglio delle Autonomie locali che “interviene nel procedimento legislativo” portando il punto di vista, appunto, degli enti locali.

L’altro tavolo è quello generato dal Patto per lo Sviluppo e definisce la relazione fra la Giunta regionale e sindacati, imprese, categorie, forze sociali, che esaminano un numero di atti inferiore al tavolo istituzionale, ma dello stesso tenore.

Che questa impalcatura, cui vengono dedicate energie non banali, abbia dei limiti che vanno superati siamo tutti d’accordo, e Anci Toscana avanzerà a breve delle proposte in tal senso; ma che sia messa in discussione, senza che nessuno avanzi credibili alternative, la “famigerata” è un po’ stravagante!

Auspichiamo quindi che nei programmi elettorali dei candidati alla carica di Presidente della Regione qualche indicazione in questo senso venga data, in modo da verificare se ognuno di loro vorrà o meno procedere ad una revisione degli articoli dello Statuto relativi alla concertazione.

Ora, è evidente a tutti che, se viene meno la concertazione che in questi anni ha fatto anche da camera di compensazione di varie tipologie di attriti fra il potere pubblico e la società organizzata, potremmo iniziare ad assistere a ‘moti di

piazza’ in stile risorgimentale, poichè ognuno tenderà a pensare di farsi le proprie ragioni con le modalità che ritiene più efficaci e rapide.

Esagero? Non lo escludo, ma penso che ognuno dei rappresentanti di questo o quello si riterrà più libero di esprimere le proprie ragioni, non avendo più cornici o vincoli di sorta. Infine, siamo proprio convinti che in una fase così difficile per il Paese (quello con la P maiuscola) si possa pensare di “tirare la carretta” in strade differenti, quelle delle istituzioni e quelle della realtà sociale regionale?

Penso anzi che sia proprio il momento nel quale è indispensabile una maggiore coesione, perché solo così si può trovare la forza necessaria per competere – da questa “città media” che si chiama Toscana – con il resto del mondo, fatto di ben altri numeri e di altra voglia di riscatto.

Infine, se proprio si vuol dichiarare conclusa l’esperienza della concertazione, è necessario distinguere quella istituzionale da quella economico-sociale. Sarebbe un discreto passo indietro se nemmeno il comparto pubblico trovasse forme d’intesa al proprio interno e non trovasse modalità comuni di definizione di strategie, di politiche, di scelte di governo. Noi lo diciamo da tempo che è necessaria una maggiore coesione fra le istituzioni per avviare un serio confronto con la società toscana, poichè troppo spesso questo non è avvenuto. Di sicuro questa concertazione è da riformare ma non da buttare. In ogni caso, se pensiamo che quest’esperienza sia superata, è opportuno che si proponga un nuovo modello, che finora non si è visto, ma che attendiamo fiduciosi.

La concertazione è finita?

Alessandro Pesci Segretario generale di Anci Toscana

La struttura attuale della concertazione è sicuramente da riformare, ma non può essere accantonata senza che venga proposto un nuovo modello. È proprio questo infatti il momento in cui è necessaria una maggiore coesione, perché solo così la Toscana potrà competere con il “resto del mondo”

Accordo per ridurre i rifiuti delle mense scolastiche

Anci Toscana ha sottoscritto con Regione e Agenzia regione recupero risorse un accordo per migliorare la gestione delle mense scolastiche e al tempo stesso ridurre i rifiuti prodotti. «Questa iniziativa – ha commentato il segretario generale di Anci Toscana Alessandro Pesci – ha l'obiettivo della riduzione della produzione di rifiuti nel rispetto della normativa regionale. Le mense scolastiche sono gestite in maniera differente da Comune a Comune e il ruolo di Anci è di contribuire a raccogliere e tenere aggiornate le informazioni che provengono dagli

enti locali aprendo la possibilità a un importante lavoro formativo, di supporto ed assistenza finalizzato a qualificare l'attività di gestione degli appalti, della produzione dei pasti e di conseguenza di quella dei rifiuti». Per questo Arrr sta raccogliendo le risposte dei Comuni della Toscana sulle modalità con le quali viene organizzato questo servizio. Una volta completata l'indagine partirà un periodo di formazione per i dipendenti comunali e i gestori per diffondere le buone pratiche e migliorare la sostenibilità del servizio, così come già previsto dalla legge

Risparmiare energia e spese con il Consorzio CET

Si è conclusa la procedura pubblica per la fornitura di energia elettrica per il 2010 e si conferma il risparmio sulle bollette energetiche dei Comuni soci della Società Consortile Energia Toscana Scrl (Cet). Le tariffe ottenute prevedono un risparmio variabile tra il 12,11 e 14,25% e del 9,22% per l'illuminazione pubblica. Attraverso la stipula di una convenzione tutti i Comuni possono aderire e beneficiare delle riduzioni tariffarie ottenute dal Cet per l'acquisto in forma collettiva di energia elettrica e gas metano, nonché partecipare alle iniziative del Consorzio mirate alla razionalizzazione al contenimento dei consumi energetici. I Comuni toscani che vogliono aderire a CET possono scaricare la bozza di convenzione all'indirizzo www.ancitoscana.it e prendere visione dei materiali informativi.

Famiglia numerosa bolletta più leggera

Fino al 15 marzo le famiglie toscane con almeno quattro figli potranno chiedere un contributo per ridurre la bolletta dell'acqua. La domanda va inoltrata a Cispel Confservizi usando uno dei modelli di autocertificazione disponibili sul sito www.ancitoscana.it insieme a tutte le informazioni utili. Il progetto fa parte delle misure anticrisi della Regione Toscana ed è finalizzato a sostenere le famiglie numerose toscane, costrette a destreggiarsi tra spese necessarie a volte elevate e redditi non sempre adeguati. Secondo una stima dell'Irpet le famiglie numerose in Toscana sono circa 4500. Per fare in modo che il maggior numero di queste possa accedere al contributo Anci Toscana si è resa disponibile a collaborare alla diffusione capillare tra i cittadini di questa informazione attraverso i propri Uffici Relazione con il Pubblico e i Servizi Sociali.

Speciale per le elette: la comunicazione negli enti locali

Si terranno all'Istituto degli Innocenti a Firenze dal 26 al 28 febbraio le tre giornate di studio dedicate alla comunicazione politica istituzionale nelle amministrazioni locali, che prevedono due applicazioni specifiche su welfare e sicurezza e si svilupperanno attraverso lezioni frontali e lavori di gruppo. L'attività formativa, gratuita per le amministratrici, sarà destinata a 40 donne elette e nominate nelle amministrazioni locali toscane, con priorità per le amministratrici al primo mandato. L'obiettivo è di arricchire gli strumenti a loro disposizione per incidere con maggiore efficacia nella politica locale. L'iniziativa sperimentale vuole qualificare le competenze e promuovere una rete di scambio tra amministratrici e sarà utile a valutare la necessità di consolidare tale esperienza aprendola, eventualmente, anche a coloro che vogliono interessarsi di politica.

Seminari di formazione per amministratori locali

Dopo i primi due incontri dedicati agli amministratori locali e ai neoeletti, tenutisi a Fiesole e Impruneta, Anci Toscana propone un percorso formativo in collaborazione con SSPAL, all'interno della sezione Formale (formazione amministratori locali), che partirà a gennaio e si svilupperà fino a luglio. I Seminari di approfondimento tematico sono rivolti agli amministratori locali della Toscana e neoeletti, Sindaci, Presidenti dei Consigli Comunali, Assessori, Consiglieri Comunali. I corsi sono gratuiti ma è obbligatoria l'iscrizione la cui scheda è scaricabile dal sito www.ancitoscana.it e deve essere inviata a: posta@ancitoscana.it. Le iscrizioni saranno accolte in ordine di presentazione fino al raggiungimento del numero massimo di partecipanti previsto. Il percorso formativo si terrà a Firenze in via Pietrapiana 53 presso Anci Toscana, con orario 10.00-17.30.

Giovani energie in Comune

Al via tre bandi per la valorizzazione dei giovani. Per i Comuni capoluogo ci sono 2,5 milioni di euro per realizzare laboratori, corsi e scuole di musica e un finanziamento di 750mila euro per la Valorizzazione della street art e del writing urbano. Per i Comuni sotto i 50mila abitanti ci sono 3 milioni di euro per interventi a favore del volontariato giovanile o per l'Integrazione sociale dei giovani mediante la formazione di orchestre e bande musicali giovanili. Per i piccoli Comuni c'è il progetto da 3,5 milioni per la promozione dei beni culturali anche a fini turistici, per interventi su feste, tradizioni, lingue, dialetti e enogastronomia tipica e per il recupero della memoria degli anziani a favore delle giovani generazioni. All'indirizzo www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=10024&IdDett=21412 le informazioni e tutti i documenti necessari per presentare i progetti. Per partecipare c'è tempo fino al 5 o al 15 marzo.



Quando il difensore è costretto a giocare soltanto in difesa

È uno dei paradossi all'italiana: proprio nel momento in cui un istituto di civiltà e tutela sarebbe pronto a compiere un deciso salto di qualità e ad accrescere il suo ruolo nell'interesse dei cittadini, si dispone per un suo drastico ridimensionamento. Il viaggio di Aut&Aut in una difesa civica che non vuol rinunciare a giocare in attacco

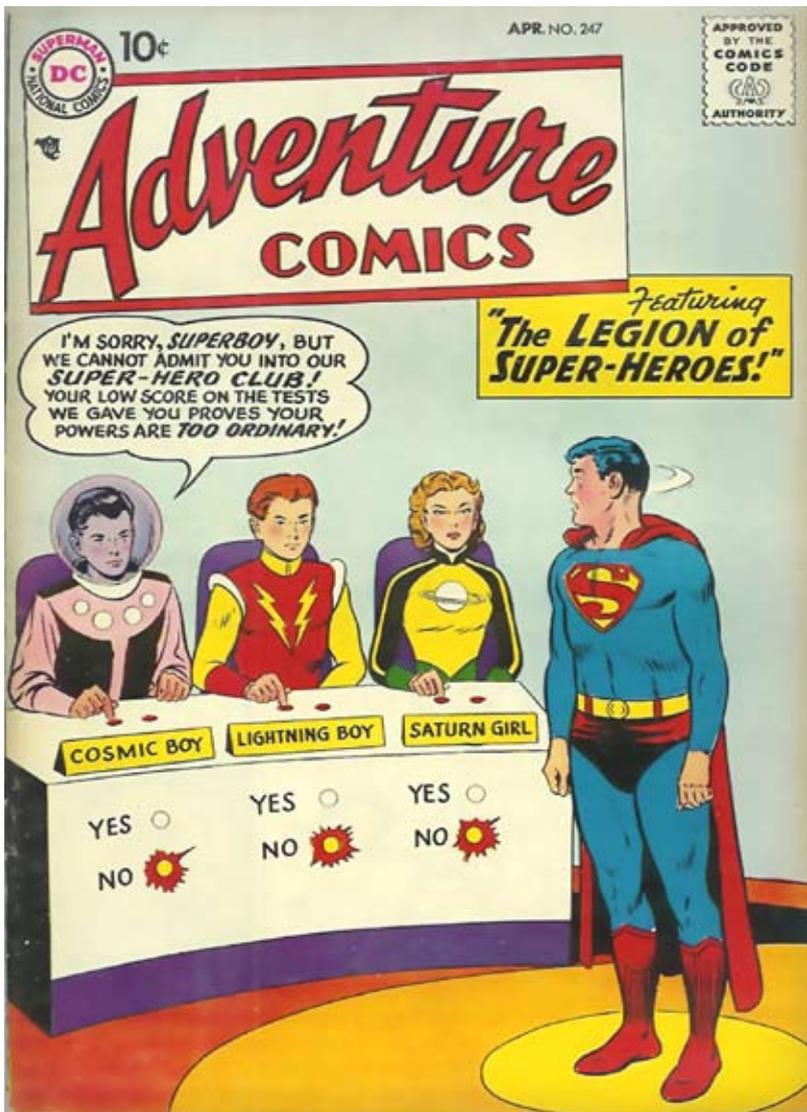
L'uomo che funge da tramite pare non essere più nelle grazie del potere centrale. Sono arrivati infatti tempi duri per i difensori civici (o ombudsmen, ovvero – appunto – uomini che fanno da tramite), pronti ad essere tagliati via in nome del sacrificio di turno sull'altare dei costi della politica. E, dal momento che in Italia ci piace fare le cose complicate, si tratta di un taglio surrettizio, contorto e arzigogolato come non mai. Si parte da un comma della Finanziaria, si tagliano i fondi destinati ai Comuni e poi si dice che, per far fronte alla riduzione di risorse, gli stessi Comuni sono tenuti a prendere alcune misure, tra le quali al primo posto si indica

la soppressione della figura del difensore civico. Kafka non avrebbe potuto architettare di meglio. E tutto quanto sopra non vale per le Province. E, visto che a livello nazionale non esiste l'ombudsman, gli unici due livelli che sembrano sottrarsi alla scure governativa sono il difensore civico regionale e quelli provinciali. Insomma, proprio un bel pasticcio all'italiana, verso il quale già si ipotizzano ricorsi alla Corte costituzionale o comunque resistenze e rinvii. Comunque vada non c'è da attendersi niente di buono per questa figura di garanzia e tutela, per questo tramite a costo zero tra cittadini e Pubblica amministrazione, il cui ruolo e addirittura la cui presenza vengono messi in forte discussione.

Insomma in questa fase il difensore è chiamato a difendere se stesso prima ancora che i cittadini e bene andrà se la partita si chiuderà senza incassare una gragnola di goal. Eppure, nonostante il pessimo quadro in cui si inserisce in questo frangente, si tratta di un istituto in crescita, che punta (o dobbiamo dire, puntava?) ad un rafforzamento delle proprie funzioni e del proprio ruolo. Movendosi dunque, per dirla con De Andrè, in direzione ostinata e contraria rispetto all'attuale pessima deriva, Aut&Aut ha deciso di dedicare all'istituto della difesa civica l'approfondimento di questo mese, facendo parlare numerosi interlocutori locali e nazionali.



Quando il difensore è costretto a giocare soltanto in difesa



Intanto il professor Tarli Barbieri, docente di diritto costituzionale all'Università di Firenze ci spiega (alle pagine 9 e 10) perché la partita è da considerarsi tutt'altro che persa e quali sono i forti dubbi di illegittimità se non anche di incostituzionalità della previsione contenuta nella Finanziaria. Presentiamo poi un quadro della realtà toscana, che descrive appunto un istituto in crescita (dal 2004 ad oggi si è passati da 51 a 60 difensori e da 153 a 199 Comuni "difesi" su 287) nel quale prevalgono le gestioni associate e che coinvolge anche le Comunità montane. Nel 2008 i difensori civici toscani hanno esaminato circa 5.000 pratiche, alle quali si aggiungono le quasi 2.500 trattate dal difensore civico regionale. Prevalgono quelle che riguar-

dano la sanità, che sono oltre una su tre, seguite da quelle che attengono ai servizi pubblici, al sociale e alle scelte riguardo al territorio. Una conferma arriva dall'analisi puntuale condotta dall'Ance Toscana e illustrata alle pagine 12 e 13. E Giorgio Morales, il difensore civico regionale, nonostante il vento che tira, prova a rilanciare, riepilogando come la figura dell'ombudsman sia cresciuta negli ultimi anni, tanto da auspicare una legge che finalmente preveda la creazione del difensore civico nazionale, così come esiste in tutti gli altri Paesi europei e da aver redatto una nuova Carta della difesa civica in Toscana che aggiorna quella stilata nel 2004. E allora la difesa civica pensa a come ridurre, se non salutare, la carta per crearsi uno

spazio sul web, un profilo più agile e meno burocratico, a disposizione di un cittadino che nel frattempo ha acquisito maggiore familiarità con l'informatica e la telematica. Insomma la tattica suggerita da Morales non è affatto auto-difensiva, quanto piuttosto offensiva, per puntare non a pareggiare ma addirittura a vincere la partita.

Da questo punto di vista potrebbe servire anche un rinnovato e diverso rapporto con i mezzi di informazione, dribblando gli ostacoli rappresentati dalla privacy e dal dovere di non rivelare dati sensibili. Della necessità di far conoscere di più l'opera dei difensori civici parla anche uno di loro, Manuele Bellonzi che lavora per la Provincia di Pistoia e per alcuni comuni associati della Valdnievole. A difendere il difensore e a blindare la difesa servirebbe quindi un difensore più comunicatore rispetto ad adesso, per far sì che non si sottovaluti l'importanza di questo istituto.

Un altro esempio di valorizzazione del ruolo arriva da Piombino, una realtà in cui il difensore è addirittura eletto dal popolo, con un evidente rafforzamento del suo ruolo e della sua importanza rispetto alla semplice nomina.

Ma l'elezione diretta a Piombino è l'unico caso del genere in Toscana ed uno dei pochi in Italia e la figura rimane ancora poco conosciuta ed ancor meno le sue funzioni. Ad Arezzo ci hanno provato (lo trovate a pag. 21) con il difensore civico itinerante, per ridurre la distanza tra il cittadino e la tutela dei suoi diritti prima ancora che il cittadino e la Pubblica amministrazione. Lavorare sui territori, a contatto con la gente, fuori dalle stanze – sia pur aperte – del Palazzo, può essere un modo per valorizzare ulteriormente questo istituto.

Della possibilità di far emergere le situazioni di disagio prima ancora che si manifesti la lesione di un diritto parla invece Gabriella Moruzzi, difensore civico della Provincia di Lucca e di 21 comuni lucchesi. Insomma siamo di fronte ad una Toscana che si trova esattamente

agli antipodi rispetto alla proposta-Calderoli, come spiega Emanuele Pellicanò, difensore civico associato della Piana fiorentina e che punta ad avere difensori civici che non siano soltanto avvocati difensori dei cittadini, ma che diventino promotori di efficienza all'interno della Pubblica amministrazione.

E l'opinione conclusiva e riassuntiva di un comune sentire è affidata infine a Carlo Reali, coordinatore nazionale della Conferenza dei consigli comunali. Reali si lamenta dell'ennesimo mancato confronto con gli enti locali e di una decisione calata dall'alto.

Annuncia quindi l'intenzione di aprire un confronto con il Governo sull'intera questione e di passare dunque dalla difesa all'attacco. L'obiettivo non è certo quello di avere 8.100 difensori civici, uno per ogni Comune italiano, ma quel che è certo è che se si sguarnisce la difesa, tutta la squadra è destinata a subire una messe di goal. La proposta è dunque quella di aprire un tavolo di confronto e di fare in modo che siano i Consigli comunali a decidere su presenza, ruolo e funzioni dei difensori civici.

Se ci sarà questa disponibilità, ai cittadini non potranno che venire vantaggi evidenti dalla riconferma, ma anche dall'autoriforma di un istituto che rappresenta innanzitutto un segno di civiltà, uno strumento di tutela reale di diritti acquisiti e una risorsa competente, autorevole e gratuita a cui ricorrere in caso di necessità.

Tra le possibili nuove frontiere dell'ombudsman e del suo ruolo c'è, come spiega Carlo Marzuoli, ordinario di diritto amministrativo all'Università di Firenze, l'occuparsi delle garanzie di un trattamento imparziale, del diritto ad essere ascoltati prima e non dopo l'adozione di un provvedimento sfavorevole, il diritto ad avere una motivazione, al risarcimento del danno e ad altre tutele per le quali sarebbero davvero maturi i tempi per chi volesse impostare su basi nuove i rapporti tra i cittadini e il Palazzo.

Quale identità per una rete regionale della difesa civica

di **CARLO MARZUOLI**, professore ordinario di diritto amministrativo, Università di Firenze

Si riproducono, a scelta della Redazione, alcuni passi, dell'intervento al convegno "Gli Enti locali per la Difesa civica: fra prassi e autonomia normativa" (Firenze, 6 novembre 2009) con un aggiornamento normativo.

Il dato da cui muovere

Il difensore civico, non certo [...] per il solo effetto del [...] comma 186 [lettera a), dell'art. 2 della legge finanziaria n. 191/2009, ndr], sembra essere a una svolta. L'istituto ha ormai chiuso una fase; si è radicato sia in termini di presenza e di effettività istituzionale, almeno in alcuni ambiti del territorio nazionale, come nella Regione Toscana, sia in termini di consapevolezza diffuse della cultura istituzionale. Non è entrato nella Costituzione, nonostante i tentativi, ma rivela egualmente uno spessore materialmente costituzionale, che vive nella cultura, nella prassi e nelle leggi regionali, che sono anch'esse un modo di espressione della Repubblica. Deve ora procedere verso una nuova tappa ed ha bisogno in particolare di costruirsi come sistema. [...]

I mutamenti del contesto

Dal momento in cui si è cominciato a parlare del difensore civico l'assetto delle istituzioni è profondamente mutato; sono mutate anche le condizioni economiche, sociali e culturali della Repubblica ed è infine

mutato il comune sentire nei confronti delle istituzioni. [...] Un quadro assai variegato, con molte luci e anche con alcune ombre. E sulle ombre, per prudenza, conviene insistere. La prima: i pericoli di sovrapposizioni e di confusione (fra apparati, competenze, procedure, ecc.).

La seconda: un possibile effetto di mascheramento; nell'ultimo ventennio e con ritmo crescente in questo momento, abbiamo avuto un fiorire di norme e di istituti in funzione di garanzia del cittadino o di buona e trasparente amministrazione che può in parte coprire una realtà assai diversa; è infatti facile constatare che raramente vi è stato un tasso così alto di non effettività di alcuni valori della Costituzione come nel periodo attuale.

La terza ombra: una caduta della resa delle istituzioni. Che la democrazia e la società (da sempre) esigano una complessità istituzionale è evidente; al tempo stesso, però, aumenta la necessità di assicurare la resa delle istituzioni. [...] La difesa civica vive in questa ambientazione. Il timore è quello di veder sbiadire la sua identità.

Un ruolo che è giunto ad una svolta. Una figura che non ha trovato posto nella Costituzione anche se ha spessore costituzionale. Sono cresciute le norme a tutela del cittadino, ma anche l'elusione delle garanzie costituzionali. Difesa, iniziativa, funzioni



Quale identità per una rete regionale della difesa civica



Lo si può evitare (non solo per questa via, ma certo anche per questa via) prendendo o riprendendo il filo di una tutela costruita: a) come rimedio (come intervento successivo al fatto di cui ci si lamenta); b) e impostata innanzitutto pensando ai più indifesi. Mi soffermerei su questi punti, fra i tanti che dovrebbero essere considerati: la disfunzione contro cui è data difesa; l'iniziativa; le funzioni ulteriori.

La disfunzione oggetto essenziale dell'intervento della Difesa Civica

La difesa civica è rimedio specifico alla cattiva amministrazione. [...] Oggi abbiamo delle norme a cui rifarsi, vorrei citare l'art. 5 della nuova legge regionale sulla difesa civica (l. r. n. 19/2009) e il diritto alla buona amministrazione come definito dalla Carta dei diritti fondamentali (e vi sarebbero le norme sul Mediatore europeo).

Legge regionale. Sono cattiva am-

ministrazione:

- l'omissione o il ritardo immotivato di un atto;
- l'irregolarità o l'illegittimità nella formazione di un atto o nell'esercizio di un'attività;
- la violazione di principi dettati a tutela degli utenti in materia di erogazione di pubblici servizi;
- la mancanza di risposta o il rifiuto di informazione;
- ogni altro caso in cui non siano rispettati i "principi di buona amministrazione".

Carta europea dei diritti fondamentali (oggi vincolante). Diritto alla buona amministrazione (Art. 41): a) "Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole"; b) "tale diritto comprende in particolare" (fra altro): il diritto di essere ascoltati prima dell'adozione di un provvedimento sfavorevole; il diritto di accesso al fascicolo che lo riguarda, fermi i legittimi interessi alla riservatezza e al segreto d'ufficio; il di-

ritto alla motivazione; il diritto al risarcimento del danno, con rinvio peraltro ai "principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri". [...]

Il potere di iniziativa d'ufficio

[...] L'esperienza e l'evoluzione della legislazione sono nel senso di una normalizzazione ed estensione dei poteri di intervento in via di ufficio. La legge toscana (cit.), con una norma scarna, ma illuminante (l'art. 7), attribuisce al difensore civico un potere generale di iniziativa sul presupposto dell'avvenuta conoscenza di "casi di cattiva amministrazione". Il passaggio è delicato. Il potere di iniziativa è aspetto che di per sé può mettere in concorrenza la difesa civica con altre istituzioni e in particolare con le istituzioni politiche: l'iniziativa è un potere che, in quanto tale, indipendentemente dall'oggetto su cui si esercita, può essere o può assumere rilevanza politica. [...]

Funzioni ulteriori

[...] Non mi pare che crei particolari problemi la funzione di mediazione (posto che comunque rinvia pur sempre a ipotesi di intervento su richiesta). Il discorso cambia quando si pensa a compiti e funzioni in termini di proposta (l.r. cit., art. 2) o che si inseriscono prima e in vista del compimento di atti. In particolare, con riferimento a questa ipotesi, il difensore civico può divenire presenza necessaria nel procedimento di formazione di una decisione.

Se il tema è sviluppato in questo modo affiorano perplessità consistenti: il difensore civico può divenire un organo consultivo, con due effetti non coerenti con la difesa civica come istituzione a difesa del cittadino:

- a) il primo è che attraverso la consulenza (salvo che si tratti di quesiti assai puntuali e limitati) si esercita una funzione di indirizzo, in realtà (ciò ben sa il Consiglio di Stato);
- b) il secondo è che il difensore civico finisce per divenire un pezzo

di quel complesso organizzativo contro le cui decisioni o disfunzioni può poi essere chiamato ad intervenire. [...]

Due modelli differenti, il modello preferibile

Da quanto osservato emergono due diverse immagini. La prima è quella che ritiene che il difensore civico possa realizzare la sua missione, la sua funzione sociale, attraverso un allargamento dei suoi compiti. L'altra è quella che lo incardina tuttora su una funzione assunta come dominante; che ad essa ne aggiunge sì di ulteriori, ma con misura, e dopo aver verificato che non pregiudichino quella dominante; che cerca di evitare l'attrazione di funzioni che possano aumentare i piani o i versanti lungo i quali il difensore civico può entrare in concorrenza con le altre istituzioni.

È, questa seconda, una prospettiva di autocontrollo e di autolimitazione. Capisco che la tentazione di riparare (o di prevenire) i mali di tutta l'amministrazione è fortissima: [...]. Meglio (forse) una linea volta a conservare la specializzazione e, perché più contenuta, capace di conseguire risorse più adeguate e soprattutto di progredire sul cammino della costruzione della rete. [...] La rete è da intendere, pur a fronte delle gravi difficoltà create dal sopravvenuto comma 186, non solo come presenza della difesa civica in relazione a tutti i livelli di governo della regione, non solo come fatto di quantità (indirettamente anche di qualità), ma come fatto di qualità, nel senso di creazione di un corpo di amministrazione capace di esprimere (come riflesso della specializzazione) una propria cultura e un proprio stile e dunque un elemento unificante pur nel riferimento al pluralismo politico istituzionale degli enti a cui si riconducono le sue parti. [...]

Difensore sì o difensore no? Grande è la confusione sotto il cielo

Intervista a **GIOVANNI TARLI BARBIERI**, professore straordinario di diritto costituzionale dell'Università di Firenze, a cura di Olivia Bongianini

Professor Tarli Barbieri, ci può spiegare che cosa cambia rispetto alla figura del difensore civico locale con l'ultima legge finanziaria approvata dalle Camere?

L'articolo 2 della finanziaria contiene un comma, il 176, nel quale indirettamente - o, se si vuole, quasi direttamente - si prevede la soppressione del difensore civico. Perché dico 'quasi direttamente'? Perché la norma è costruita nel senso che viene prevista una riduzione del contributo ordinario base spettante agli enti locali, dopodiché si dice che, in relazione ad essa, i Comuni sono tenuti ad adottare alcune misure, tra le quali appunto la prima (lettera a) è 'soppressione del difensore civico'. Una disposizione di questo genere non è prevista per le Province. Il legislatore sembra quindi, sempre indirettamente, assecondare la *ratio* dell'art. 16 del disegno di legge cosiddetto Codice dell'Autonomie, che prevedeva un'analoga misura: soppressione del difensore civico nei Comuni, ma mantenimento di quello provinciale con competenze anche riferite agli enti locali compresi nella Circoscrizione provinciale.



Nella finanziaria è confluita quindi una disposizione che è stata qualificata come un'anticipazione di alcune linee contenute nella bozza del disegno di legge "Codice delle Autonomie". La soppressione del difensore - per quanto indiretta - è

dunque già operativa?

In linea di principio sì. Deve essere però precisato che nel primo Consiglio dei Ministri del 2010 è stata deliberata l'adozione di un decreto legge in parte correttivo della legge finanziaria appena approvata allo scopo di differire detta

soppressione al 2011 per i Comuni per i quali avrà luogo il rinnovo del rispettivo consiglio.

Di fronte a questa disposizione si possono sollevare dubbi di legittimità costituzionale?

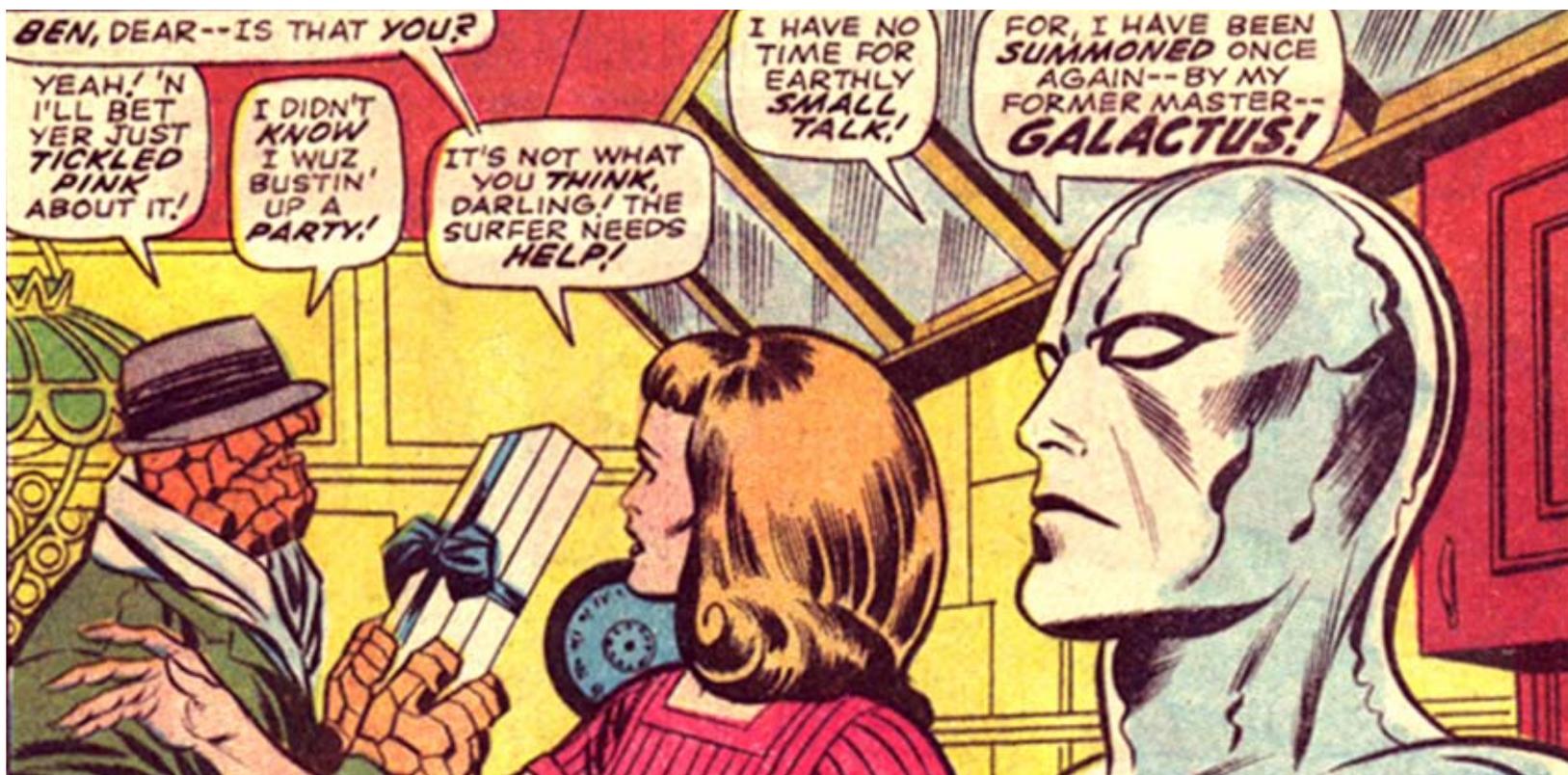
Non c'è dubbio, per diversi motivi. Intanto non

ci dimentichiamo che i Comuni hanno garantita direttamente dalla Costituzione una sfera di autonomia anche normativa, in un contesto in cui allo Stato è riservata una potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali. Dobbiamo quindi domandarci: una misura di questo tipo rientra in un titolo di competenza statale? E poi ancora, c'è una seconda domanda che dobbiamo porci. Come dicevo, la norma contenuta nella finanziaria non sopprime direttamente il difensore civico ma prevede una riduzione del contributo ordinario destinato ai Comuni, stabilendo che in relazione a questa si determini la soppressione dell'istituto.

Questa sorta di imposizione dall'alto va in contrasto non solo con la giurisprudenza della Corte costituzionale ma anche con la *ratio* del nuovo federalismo fiscale sancita dalla legge 42/2009 che si basa sulla correlazione tra autonomia finanziaria/responsabilità, una logica rispettosa sia del testo costituzionale che dell'autonomia comunale.



Difensore sì o difensore no? Grande è la confusione sotto il cielo



Alla luce di questa correlazione, infatti, non spetta al legislatore statale vincolare gli enti locali a tagliare in determinati ambiti: lo Stato può, in relazione a esigenze finanziarie, ridurre i contributi, ma è l'ente locale, che ha la responsabilità politica e giuridica di stabilire dove tagliare.

Lo Stato insomma può diminuire i fondi, ma non imporre la soppressione del difensore civico, delle Circoscrizioni e così via. Questo la Corte costituzionale lo ha affermato a più riprese in riferimento alle Regioni, ma a mio parere il ragionamento non è diverso per quanto riguarda gli enti locali.

Inoltre, è rilevante il fatto che già la legge 142 del 1990, che per la prima volta ha disciplinato l'istituzione del difensore civico a livello locale ha valorizzato al massimo le determinazioni dello Statuto, sulla base del presupposto che questa figura è intrinsecamente parte dell'autonomia dell'ente.

Se questo ragionamento era valido vigente il vecchio Titolo V della Costituzione, a maggior ragione lo è oggi: non a caso, la giurisprudenza della Cassazione qualifica lo Statuto comunale non come una fonte secondaria - e quindi vincolata da un rapporto di tipo gerarchico con la legge - ma come una fonte, lo dice la Cassazione nel 2005, sub-primaria. Da questo punto di vista anche l'art. 16 del disegno di legge cosid-

Dubbi di legittimità costituzionale sulla norma che di fatto cancella i difensori civici. In barba a qualunque federalismo. L'aiuto che viene dalla Corte costituzionale e dagli Statuti. Non si può imporre per legge un difensore soltanto provinciale. Quale ruolo per quello regionale. La mancanza di un difensore nazionale

detto Codice dell'Autonomie non si sottraeva a dubbi di costituzionalità, perché disponeva la soppressione dall'alto dell'istituto del difensore civico, prevedendo in modo molto ambiguo che le funzioni dovessero o potessero essere esercitate da quello provinciale.

Cosa pensa della prima stesura della nuova Carta della difesa civica presentata lo scorso novembre dal difensore regionale Giorgio Morales?

Ne condivido l'impianto generale, anche se

mi sembrano discutibili alcune proposte di allargamento delle competenze del difensore civico in settori eterogenei rispetto a quella che a mio parere deve essere la sua naturale missione istituzionale.

La bozza infatti conteneva alcune proposte come il coinvolgimento nel procedimento di ammissibilità dei referendum locali o il parere sugli schemi di regolamenti che a mio parere rischiano di contaminare questa figura. Mi sembrerebbe invece opportuno puntare a valorizzare le funzioni di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, alle quali si riferiva già la l. 142/1990.

Che ne pensa dell'assenza in Italia della figura di un difensore civico nazionale?

L'assenza di un difensore civico per le amministrazioni statali è un problema reale, ma che è ormai un po' superato dalla realtà normativa: indubbiamente, però, se crediamo nella difesa civica, la carenza di un difensore a livello statale c'è.

Diverso discorso è l'auspicio di una legge organica statale sulla difesa civica. Una via, questa, a mio parere paradossalmente 'pericolosa' e anche di dubbia costituzionalità, se crediamo che il difensore civico sia connesso all'autonomia dell'ente territoriale. ■

Il conosci te stesso del difensore civico

Diffondere la conoscenza del Difensore civico, figura di garanzia e di imparzialità istituita a tutela del cittadino, ma anche sensibilizzare gli stessi amministratori pubblici sull'opportunità di rafforzare le "relazioni" prima di procedere ad avviare contenziosi e scontri, spesso non risolutivi per nessuna delle due parti in causa.

Sono alcune delle preziose indicazioni e degli spunti di riflessione che emergono dall'indagine sulla realtà della difesa civica in Toscana, che presentiamo di seguito. La ricerca, che punta ad offrire un quadro di sintesi della realtà regionale, è stata svolta congiuntamente dall'Anci Toscana e dal Difensore civico regionale, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali e il Dipartimento di diritto pubblico "Andrei Orsi Battaglini" dell'Università di Firenze. Dallo studio emerge il radicamento sul territorio della rete della difesa civica locale toscana, che ha raggiunto significativi livelli di diffusione ed efficienza e rappresenta dunque una preziosa risorsa da sviluppare.

Se infatti nel 2004 la rete di difesa civica copriva poco meno della metà del territorio toscano, con 51 difensori civici per un totale di 53 amministrazioni locali, il dato aggiornato al 2009 ci parla di 199 su 287 comuni toscani in cui è stato istituito l'ufficio del Difensore civico (43 in più, pari circa al 20%) rispetto al 2004. Sono in tutto 60 i difensori civici nominati segno che la scelta è caduta su una gestione associata (un difensore ogni tre enti). Il capofila a volte è la Comunità montana, in altri casi un'Amministrazione provinciale, o un Comune più esteso degli altri: enti che coordinano il servizio ed offrono ai cittadini la possibilità di essere difesi in forma semplice da casi di "cattiva amministrazione". Il Difensore infatti è una figura

di garanzia e di imparzialità, istituita a tutela del cittadino, che ha il compito di esaminare i reclami respinti da un ente pubblico o da un soggetto che eroga un pubblico servizio. Nel 2008 sono state circa 5.000 le pratiche trattate dai Difensori civici "locali", un dato che sottolinea come questi svolgano un ruolo importante perché decisamente di prossimità rispetto alla popolazione.

L'indagine svolta, che prende in esame vari aspetti - dalle modalità di selezione/nomina del difensore, all'approvazione del regolamento che ne disciplina le funzioni, alla conoscenza della Carta della difesa civica, dei poteri attribuiti e degli ambiti di intervento - vuole essere anche il punto di partenza per porre l'accento sul dialogo fra amministrazione pubblica e cittadino, più che sul rapporto d'autorità, anche per mettere in pratica alcune delle leggi più significative dell'ultimo decennio.

Da questo punto di vista possono essere programmate congiuntamente, sia dalle rappresentanze politiche ed istituzionali degli enti locali che dalla Conferenza regionale dei Difensori civici, una serie di attività di sostegno e di sistematizzazione degli uffici esistenti per rafforzare gli incentivi e diffondere ancora di più il servizio, anche in quegli enti in cui ancora non è stato istituito.

Si tratta di attività che spaziano dalla formazione (sia per i potenziali Difensori civici, sia per gli amministratori locali) ad una campagna di informazione rivolta ai cittadini, fino ad arrivare a definire una relazione unica annuale degli uffici dei Difensori civici della Regione e degli enti locali del territorio toscano.

La fotografia della realtà regionale come emerge dalla ricerca di Anci Toscana e Difensore civico regionale, in collaborazione con il Consiglio delle autonomie locali e con il Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze. Difesi sette comuni toscani su dieci. Circa cinquemila pratiche esaminate ogni anno. Più selezioni pubbliche che nomine. Poteri e vincoli. È Pisa la provincia più difesa, poi Firenze

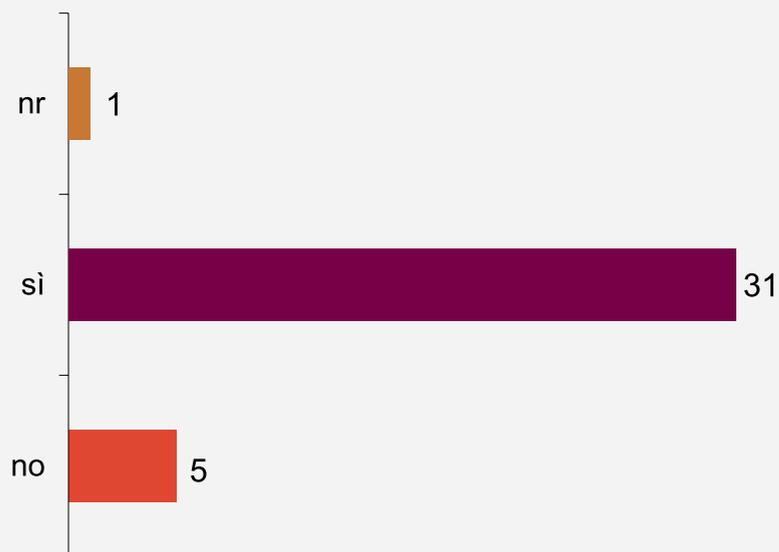


La difesa civica negli enti locali in Toscana

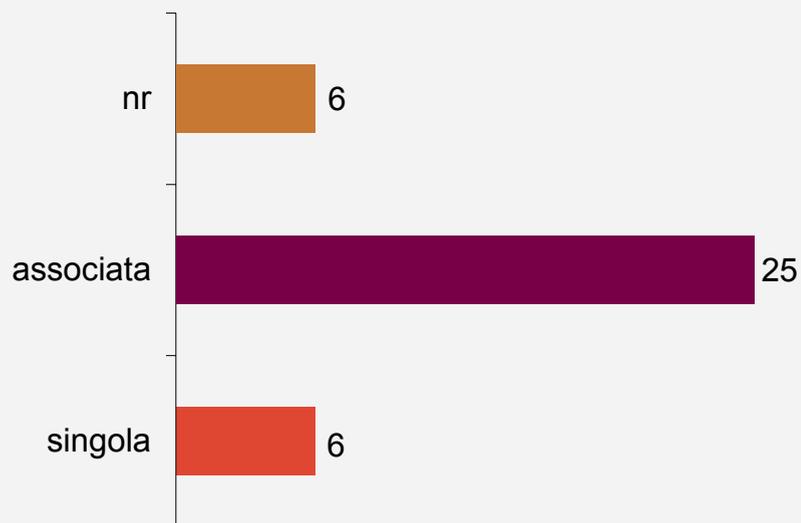
	2004	2009	Differenza
Difensore civico	51	60	+ 9
Enti locali	153	199	+ 46
Percentuali	30% ca.	31% ca.	20% ca.
Rapporto	1/3	1/3	1/5

I risultati dell'indagine

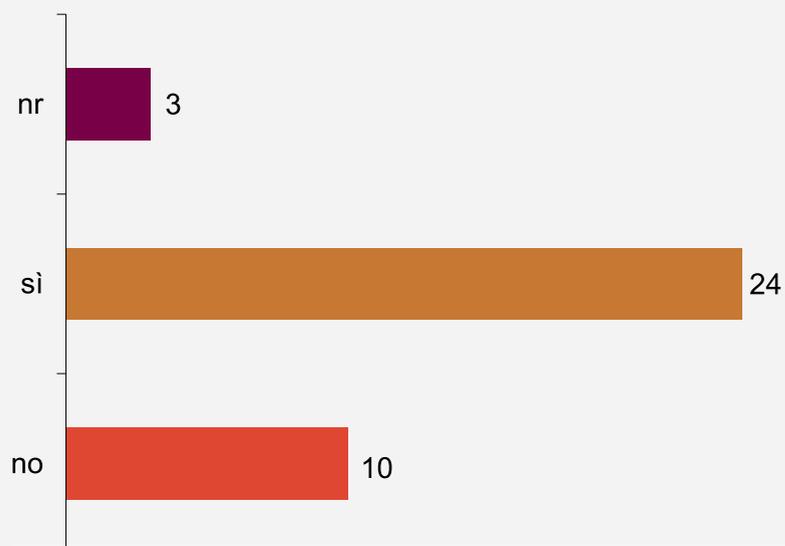
È stato nominato il difensore civico locale?



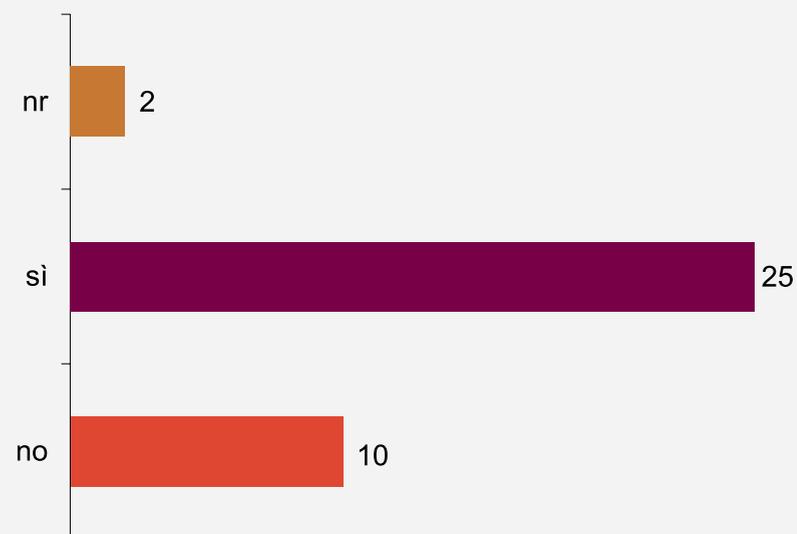
Il difensore civico locale è stato nominato in forma singola o in forma associata?



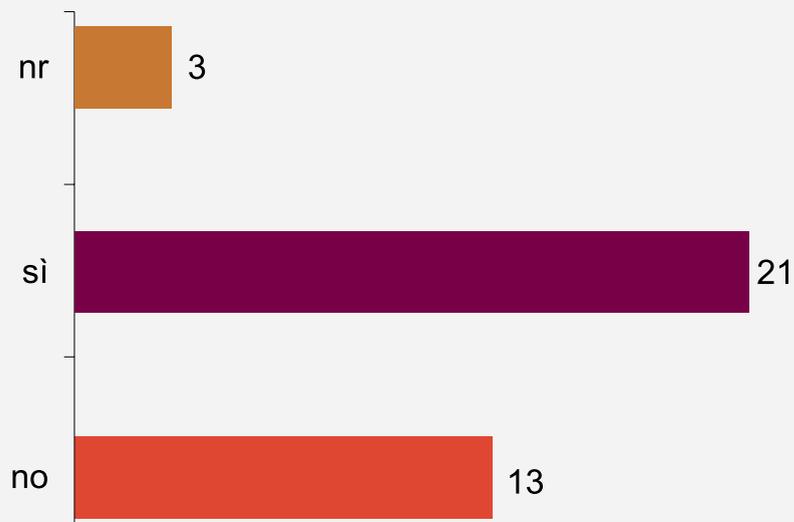
È stato approvato il regolamento per la disciplina delle funzioni del difensore civico?



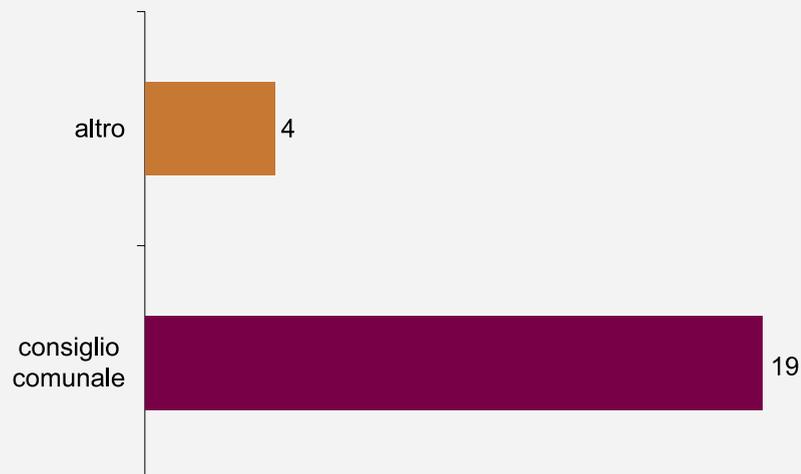
Il vostro ente è a conoscenza della Carta della Difesa civica (approvata nel 2004 d'intesa tra la Conferenza permanente dei difensori civici locali e il Consiglio delle autonomie locali)?



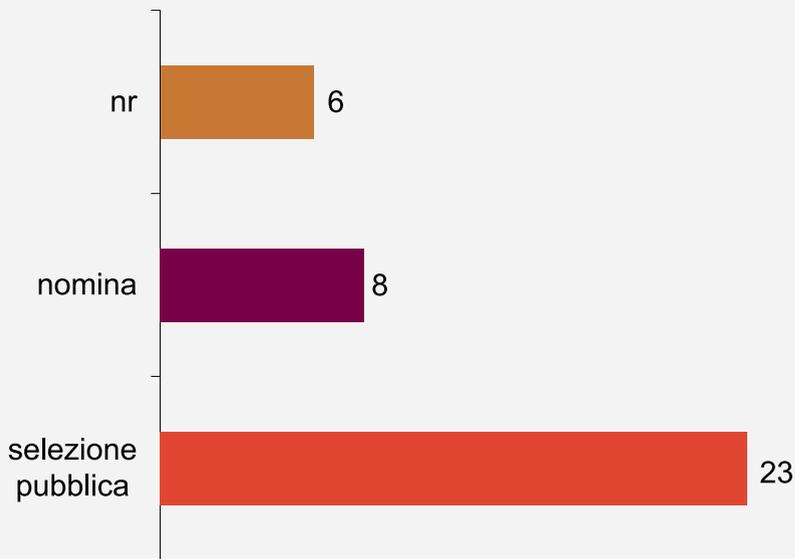
Il vostro ente è a conoscenza della bozza di regolamento approvata nel 2005 dalla Conferenza permanente dei difensori civici locali?



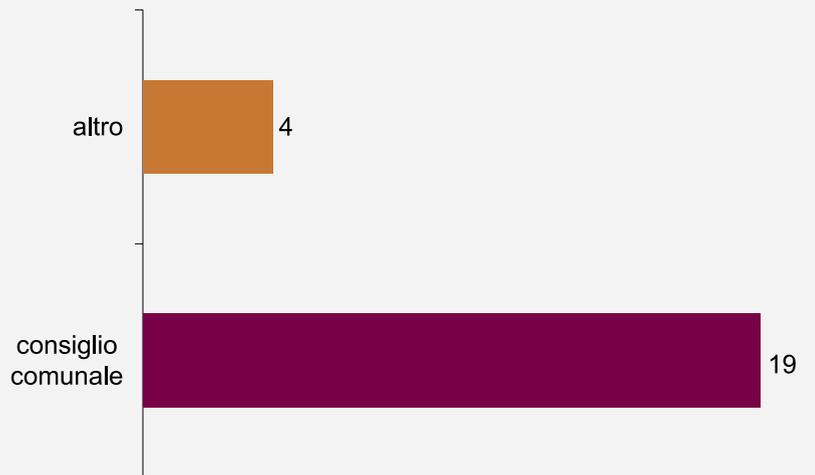
In caso di selezione pubblica, da quale organo viene nominato il difensore civico?



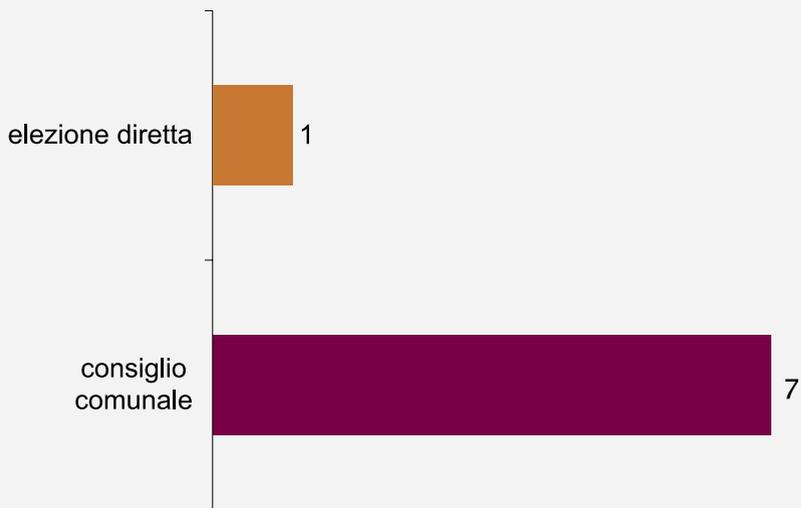
Come viene selezionato/nominato il difensore civico?



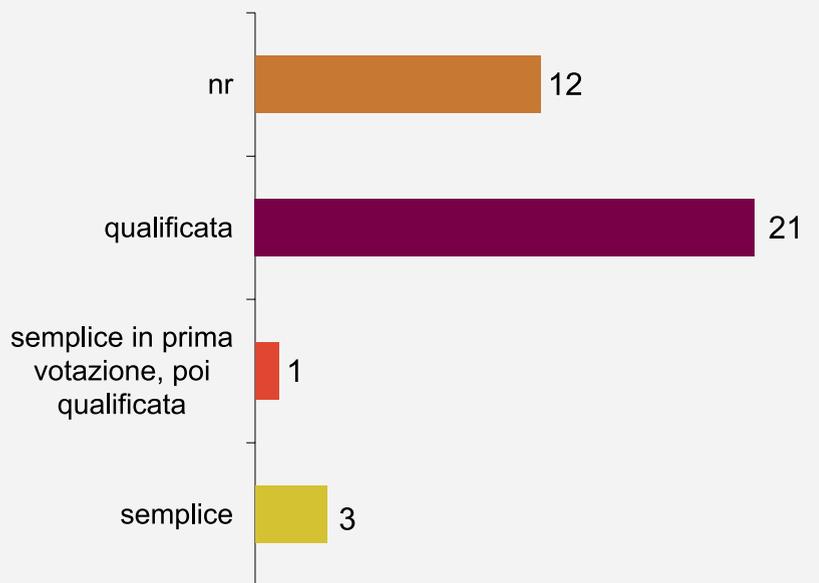
In caso di selezione pubblica, da quale organo viene nominato il difensore civico?



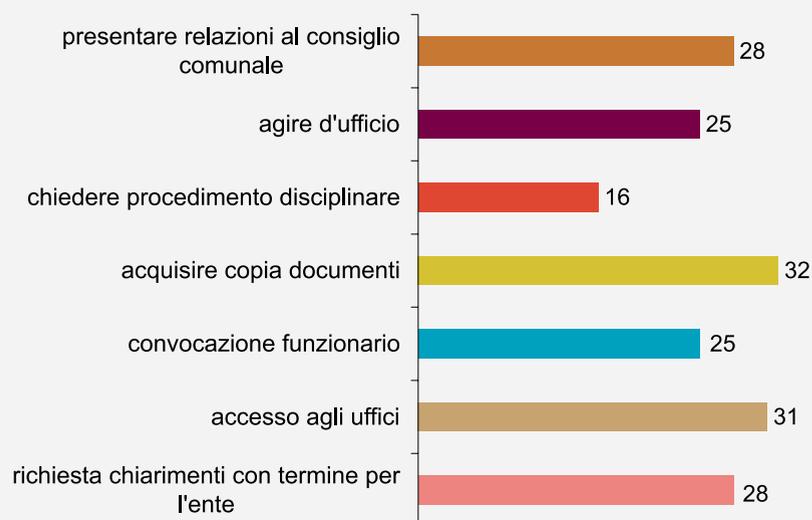
In caso di assenza di selezione pubblica, come viene nominato il difensore civico?



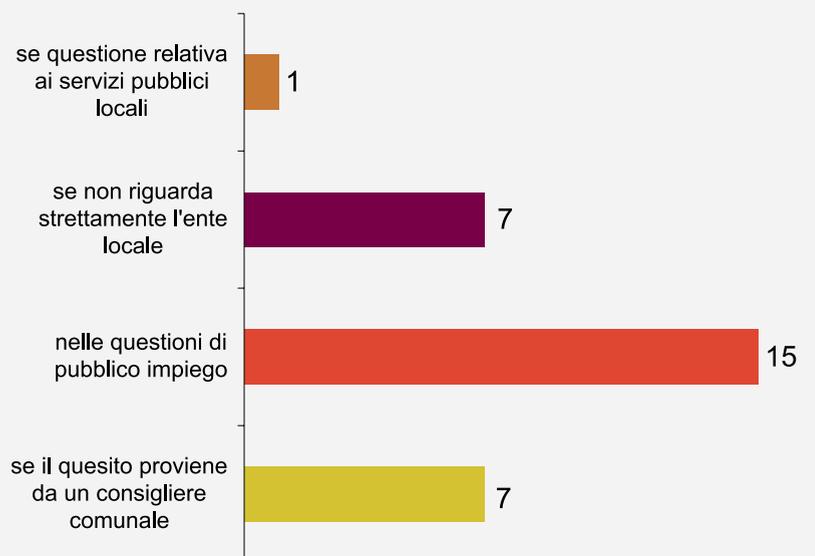
Con quale maggioranza viene nominato il difensore civico?



Quali sono i poteri del difensore civico?



Vincoli: il difensore civico non può intervenire...



Difensori civici locali e provinciali in Toscana

NUMERO DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI DELLA REGIONE TOSCANA SUDDIVISI PER PROVINCIA

Province	Numero Difensori civici
Arezzo	3
Firenze	9
Grosseto	4
Livorno	5
Lucca	8
Massa e Carrara	7
Pisa	11
Pistoia	4
Prato	2
Siena	7
Totale	60

DIFENSORI CIVICI PROVINCIALI

Province coperte da Difesa civica con Difensori civici locali	Province coperte da Difesa civica con convenzione con Difensore civico regionale	Province non coperte da Difesa civica
Arezzo	Firenze	Grosseto
Lucca		Livorno
Massa e Carrara		Siena
Pisa		
Pistoia		
Prato		
Totale	1	3

COMUNI SUDDIVISI PER PROVINCIA	COMUNI COPERTI DA DIFESA CIVICA CON DIFENSORI CIVICI LOCALI	ABITANTI	COMUNI NON COPERTI DA DIFESA CIVICA	ABITANTI
Arezzo	26	276.593	13	66.967
Firenze	44	933.860	0	0
Grosseto	17	80.125	11	130.961
Livorno	10	267.735	10	58.709
Lucca	21	274.832	14	97.412
Massa Carrara	17	197.652	0	0
Pisa	12	267.226	27	116.734
Pistoia	16	111.980	6	156.523
Prato	7	227.886	0	0
Siena	29	180.923	7	71.365
Totale	199	2.818.812	88	698.671

Fonte: Relazione 2008 del Difensore civico della Toscana

Il difensore civico "comunicatore"

di **MANUELE BELLONZI**, difensore civico della Provincia di Pistoia e dei Comuni associati della Valdinievole

La comunicazione al cuore della mediazione è il titolo di un recentissimo convegno organizzato dal Difensore civico della Regione Vallone (Belgio) in occasione dei quindici anni di attività dell'ufficio francofono. Il collega Frédéric Bovesse si è posto, correttamente, domande fondamentali circa la comunicazione istituzionale: *come far trattare efficacemente i mass media della difesa civica? Come comunicare efficacemente nei confronti dell'Amministrazione? Qual è l'utilità, per i Difensori civici, di far parlare la stampa della loro figura?* Se è vero che l'Ombudsman italiano è essenzialmente il "garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione", sappiamo benissimo quanto ancora sia necessaria una diffusa conoscenza di questa figura di tutela e garanzia gratuita e *super partes*. Non vi sono certo modelli standardizzati né soluzioni preconfezionate di comunicazione propri della difesa civica. Però l'assenza di interventi e progetti specifici rischia di far sottovalutare (e sottoutilizzare) o sopravvalutare l'istituto di tutela. Dobbiamo constatare che c'è chi non sa neppure che esiste il Difensore civico, ma c'è pure chi pensa che l'Ombudsman italiano sia una specie di *Superman* dotato di poteri sovranaturali. Con

lo spirito di riflettere su diversi modelli di comunicazione e non solo di mera informazione al pubblico, la difesa civica della Provincia di Pistoia ha organizzato, il 21 ottobre 2009, un workshop intitolato *Per un'efficace tutela stragiudiziale: quale comunicazione per la difesa civica?* La collaborazione dell'Ordine degli avvocati, dell'Assessorato ai diritti dei cittadini della Provincia e di esperti quali gli Ombudsman delle Regioni Toscana e Marche, ha portato alla luce non solo strumenti e modalità, ma soprattutto un imperativo etico e categorico, stile Watzlawick: anche in questo settore *non si può non comunicare*. Molti strumenti ad oggi sono stati sperimentati con successo: basta vedere i comunicati stampa e le casistiche pubblicate, ad esempio, sul sito internet del *Médiateur* dell'Unione Europea. Non mancano neppure le riflessioni realizzate *ad hoc*, pochi anni fa, dall'Istituto Europeo dell'Ombudsman di Innsbruck sulla relazione con i mass media, o interessanti esempi di uso del web (dal sito istituzionale a *facebook* o *youtube*). Mi piace ricordare la compianta collega del Comune di Parma, Mirella Magnani, che a questo fine istituì il Civibus, un bus attrezzato che 4 volte la settimana portava il Difensore civico nei mercati di quartiere, insieme ai rap-

presentanti delle istituzioni che collaborarono all'iniziativa. Nel 2000 il Civibus contò ben 29 uscite con l'evasione di 350 casi e fu premiato più volte come buona pratica. ■



A Piombino è scelto dai cittadini

Colloquio con **GRAZIANO SALVATICI**, difensore civico del Comune di Piombino, a cura di Olivia Bongianni

È un caso unico in Toscana, e pochi ce ne sono in Italia: nel Comune di Piombino il difensore civico viene eletto direttamente dai cittadini. Attualmente la carica è ricoperta da Graziano Salvatici. A seguito dell'approvazione della Finanziaria 2010 il Consiglio comunale ha deciso di aspettare che venga fatta una maggiore chiarezza sulle prospettive future prima di procedere allo svolgimento delle nuove elezioni, che in un primo momento erano state fissate per il 20 dicembre. «Ci troviamo in un momento di confusione - commenta Salvatici - in cui non si capisce bene cosa dobbiamo fare. Di certo non possiamo lasciare i cittadini in balia delle onde». A Piombino nel 1994 la figura del difensore civico non era ancora

prevista dallo Statuto comunale e fu Cittadinanzattiva (allora MFD) a realizzare azioni dirette alla modifica dello Statuto: i cittadini scrissero un regolamento che disciplinava le modalità di elezione del difensore civico e il funzionamento dell'ufficio, di cui il Comune prese atto e che portò ad una modifica dello Statuto.

«I requisiti per candidarsi - spiega Salvatici - sono di essere un avvocato oppure di avere avuto un'esperienza amministrativa per un certo numero di anni. Io avevo il secondo, visto che ero stato presidente di Circoscrizione. Bisogna presentare almeno 150 firme raccolte tra i cittadini. Chi prende più voti viene eletto. Il Consiglio comunale deve ratificare la scelta e il difensore civico ha l'obbligo di presentare una volta l'anno una re-

lazione sull'attività svolta».

L'elezione diretta è importante, a giudizio di Salvatici, perché rende più forte la partecipazione dei cittadini e perché il difensore civico risponde direttamente a questi ultimi. Non esiste «sudditanza» nei confronti del Consiglio o della Giunta.

In ogni caso, sia che l'elezione avvenga in maniera diretta o su nomina del Consiglio, «la nostra figura - descrive Salvatici - è quella di un 'curioso infiltrato' nell'amministrazione».

Nel 2005, alle votazioni per l'elezione del difensore civico che si sono tenute a Piombino, hanno partecipato solo 2000 persone, ancora troppo poche: «Siamo una figura ancora poco conosciuta - prosegue il difensore civico di Piombino - in particolare in Italia:

molti ci confondono con i giudici di pace».

In questi 4 anni sono stati 1600 i casi trattati. Quasi tutti, tranne una decina, risolti positivamente. L'ambito di intervento «è quello relativo al Comune - spiega Salvatici - anche se c'è da dire che un parere o una consulenza in questo ambito non si negano a nessuno». Infine, un cenno alla nuova stesura della "Carta della difesa civica" presentata dal difensore civico regionale, Giorgio Morales: «Ci sono alcuni aspetti e funzioni a cui si fa riferimento nella nuova Carta, che noi a Piombino abbiamo già: ad esempio il fatto che il difensore civico è uno dei membri che partecipa alla valutazione dell'ammissibilità del referendum a livello locale». ■

Una Toscana con un'ottima difesa

Intervista a **BEATRICE CHELLI**, vicepresidente del Consiglio comunale di Montecatini Terme



Qual è la situazione della difesa civica in Toscana e quale lo scenario che si sta delineando?

La realtà della difesa civica in Toscana è decisamente positiva. L'ufficio di difesa civica regionale ha prima acquisito e quindi approfondito un'esperienza ormai di lungo periodo, che lo situa in una posizione d'eccellenza sul piano nazionale. La vasta rete dei difensori civici territoriali risulta strutturata nella conferenza permanente dei difensori civici della Toscana, volta a incrementare la

qualità della difesa civica regionale, anche attraverso il confronto tra le molteplici esperienze, secondo il dettato della più recente normativa regionale. Lo scenario che si prospetta è quello di un'ulteriore espansione qualitativa dell'istituto, come si evince dalla Carta della difesa civica in Toscana.

A suo giudizio il difensore civico è una figura ancora poco conosciuta dai cittadini?

La figura del difensore civico è ormai largamente conosciuta, in termini generali, dai cittadini. Occorre approfondire la percezione delle reali attribuzioni, il che può risultare non facile in relazione alla, peraltro feconda, dicotomia tra difensore civico di diritto e difensore civico di fatto, che lo pone ripetutamente border-line tra competenze acquisite e consolidate e competenze in fieri.

Ci sono carenze sul piano normativo?

Una carenza normativa macroscopica riguarda la mancata attuazione e regolamentazione della difesa civica nazionale, la qual cosa pone l'Italia in una posizione di assoluta

arretratezza rispetto ad altri Paesi. Viceversa è ben noto il ruolo pilota della regione Toscana, nel senso che è stata la prima ad aver introdotto normativamente l'istituto. Inoltre nella nostra regione è stato successivamente sviluppato un corpus legislativo organico, che non sembra soffrire di alcun tipo di carenza.

Come migliorare il servizio e la comunicazione ai cittadini?

I cittadini risultano informati ai vari livelli dell'esistenza del servizio e, nell'esplicazione della comunicazione, risultano efficaci le divulgazioni tramite i mezzi di informazione, come fa ad esempio il Tg regionale della Rai con la relativa rubrica periodica.

Come si possono sensibilizzare gli amministratori rispetto alla figura del difensore civico?

Occorre sensibilizzare quegli Amministratori che, anche se l'istituto della difesa civica è previsto nei rispettivi statuti, non vi hanno dato attuazione, a provvedere quanto prima a colmare le lacune. Ciò anche in considerazione del fatto che dalla previsione statutaria deriva

un obbligo alla traduzione in termini operativi, in caso contrario si apre la strada all'intervento sostitutivo dell'ufficio regionale.

Quali sono le dinamiche del rapporto tra il difensore civico, il consiglio comunale e gli altri organi del comune?

Il consiglio comunale (così come quelli provinciali e regionali) elegge il difensore civico, il quale è tenuto, ogni anno, a presentare una relazione al Consiglio stesso sull'attività svolta, con l'eventuale proposta di soluzioni migliorative, mentre gli organi comunali sono tenuti ad obblighi di adempimento e collaborazione. Sarà compito reciproco delle parti in causa instaurare un clima sinergico, che consenta di portare ai massimi livelli lo spirito collaborativo.

Cosa pensa della nuova Carta della difesa civica presentata da Giorgio Morales?

Direi che è improntata a criteri di completezza ed organicità, a fronte dei quali non sembra si possano ipotizzare significative ipotesi migliorative.

Non tagliate i difensori

di **FAUSTO MERLOTTI**, presidente del Consiglio comunale di Scandicci

PreMESSO che sarebbe auspicabile che il primo difensore civico dei cittadini fosse il sindaco, che una comunità di uomini e donne liberi elegga sulla base di un programma e con una partecipazione democratica che, nonostante tutto, resta ancora oggi elevata. Aggiunto che sarebbe auspicabile anche che ogni consigliere comunale fosse tutore attivo e partecipativo del territorio, un vero rappresentante dei cittadini, ritengo che dal 2004 ad oggi la figura del Difensore civico, in assenza di una legislazione che ne istituisca a pieno titolo ruolo e funzioni su scala nazionale, su base locale si sia piano piano affermata, se è vero che in Toscana questa figura è presente in circa il 40% delle Amministrazioni locali. Un ruolo importante nell'affermazione di questa figura spetta alle assemblee elettive nell'ambito della stesura dello Statuto dell'Ente

locale, esercitando il proprio diritto/dovere di indirizzo, ancora più che ai sindaci quali organi di Governo. Fondamentale poi per una buona riuscita nell'affermazione della difesa civica è una reale autonomia ed indipendenza dell'organo, non solo in via di principio ma attraverso l'assegnazione di risorse proprie e il supporto di competenze di segreteria funzionali alle esigenze del lavoro che si è chiamati a svolgere. Un limite attuale invece è dato dalla non conoscenza da parte di cittadini e di associazioni della possibilità di rivolgersi al Difensore civico ogni qual volta si percepisca di essere stati vessati o si ritenga, a torto o a ragione, che un proprio diritto non sia stato rispettato per una mancanza, anche involontaria, dell'Amministrazione. A tal proposito è giusta la richiesta presente, tra le altre, nella bozza della Carta della Difesa Civica Toscana, che

rende opportuno da parte dell'Ente locale ricercare tutti quei mezzi che permettano di fornire alla molteplicità dei cittadini e delle Associazioni che insistono su di un territorio una migliore informazione e conoscenza del ruolo svolto da una tale figura. Ritengo, a conclusione di queste brevi riflessioni, che la possibilità ventilata nella bozza di riforma "Calderoli" (poi confluita nella finanziaria ndr) di una soppressione della figura del Difensore civico non vada nell'ottica di un miglioramento delle possibilità del cittadino di trovare risposte ai suoi problemi qualora venga meno il ruolo di Governo esercitato dal sindaco e dalla sua Giunta. Non si può affrontare il tema solo dal punto di vista del contenimento della spesa, cosa questa che limita l'esercizio di un diritto da parte di coloro che sono più deboli nei confronti della Pubblica amministrazione.

La fotografia della difesa civica in Toscana

Nel corso del 2008 la Difesa Civica Toscana ha avuto un forte sviluppo. È quanto emerge dalla "Relazione del difensore civico della Toscana" presentata nel marzo 2009 (è in corso di elaborazione la Relazione 2009) che mette in luce come la Difesa Civica locale concorra a questo risultato in modo determinante. Il numero dei Difensori locali è infatti passato in pochi anni da 40 a 61 e nel 2008 le pratiche complessivamente trattate sono state circa 5000 che, sommate a quelle trattate dal Di-

fensore regionale danno un totale di oltre 7500. Per quanto riguarda le pratiche trattate dal Difensore civico regionale, si registra un incremento di oltre il 25% del numero complessivo attivato nel 2008 nei vari settori d'intervento. Se si considera l'incremento di quelle in materia di sanità - escluse quelle inerenti ai danni da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, anch'esse in crescita dalle 445 del 2007 a 505 - questo si rivela superiore al 30%. Vediamo le pratiche aperte, settore per settore.

Pratiche aperte anni 2007-2008 classificate per settore - dati a confronto

Settori	2007	%	2008	%
Affari istituzionali	107	5,54	107	4,34
Attività produttive	22	1,13	21	0,84
Controlli sostitutivi	9	0,46	6	0,24
Emigrazione immigrazione	36	1,86	45	1,82
Imposte e sanzioni amministrative	115	5,95	217	8,83
Istruzione	45	2,33	54	2,19
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	53	2,74	51	2,06
Sanità	712	36,89	853	34,82
Servizi pubblici	362	18,75	512	20,91
Sociale, lavoro e previdenza	261	13,52	316	12,88
Territorio	208	10,77	265	10,81
Totale	1930	100,00%	2447	100,00%

Il Settore "Affari Istituzionali"

Quelle aperte sono state 107. Di queste 46 hanno riguardato il rapporto con i Difensori Civici locali e 16 il rapporto con altri Enti, mentre 45 hanno riguardato attività di consulenza. Cresce il numero delle pratiche trasmesse dalla Difesa civica locale a quella regionale e viceversa, così come le problematiche trattate in maniera congiunta. Molti i quesiti specifici posti anche da diversi consiglieri comunali circa lo svolgimento dell'attività istituzionale nel proprio Ente con problematiche spesso relative all'applicazione del D.Lgs 267/00 e diversi i casi che hanno riguardato modalità e requisiti per l'elezione del Difensore Civico negli Enti Locali.

"Attività produttive"

Si sono registrate 21 istanze, riguardanti il commercio, il turismo, le piccole e medie imprese, le problematiche inerenti cooperative, agriturismi e campeggi.

"Controlli sostitutivi"

Sono state presentate 6 istanze di attivazione del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. 267/00 in materia di nomina di un Difensore Civico locale, di rilascio di un permesso a costruire ed in ambito di destinazione urbanistica di aree territoriali.

"Immigrazione"

Sono state 45 le pratiche aperte, aventi per oggetto il ricongiungimento familiare, la cittadinanza, l'assistenza sanitaria, le iscrizioni anagrafiche, lo stato civile, l'applicazione delle procedure relative al rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, l'equipollenza dei diplomi conseguiti all'estero, i benefici economici connessi all'invalidità e alla tutela della maternità.

"Imposte e sanzioni amministrative"

Il settore ha registrato complessivamente 217 pratiche aperte in materia di tributi statali, regionali e locali e di sanzioni amministrative: sono più che raddoppiate (67) le pratiche inerenti i tributi regionali. Il maggior numero di interventi è stato fatto nei confronti della tasse automobilistiche regionali, ma molte questioni tributarie hanno riguardato anche i contributi di bonifica. È proseguita l'attività di assistenza e consulenza del Difensore Civico ai cittadini in materia di sanzioni amministrative (113, quasi triplicate rispetto al 2007) con una nettissima preponderanza delle sanzioni relative ad infrazioni al Codice della Strada.



La fotografia della difesa civica in Toscana



“Istruzione”

Sono state ricevute 54 pratiche: 12 hanno riguardato la categoria del diritto allo studio universitario, che comprende la gestione dei servizi regionali a garanzia di tale diritto (borse di studio, alloggi, mensa universitaria), ma anche le problematiche inerenti tasse universitarie, carriere, iscrizioni, trasferimenti tra atenei. Le altre pratiche hanno riguardato il “diritto allo studio scolastico” (trasporto scolastico, mensa), le iscrizioni alla scuola dell’infanzia e dell’obbligo.

“Procedimento amministrativo e accesso agli atti”

Sono state aperte 51 pratiche, che hanno riguardato richieste di accesso alla documentazione sia per l’attivazione della procedura di riesame del provvedimento limitativo del diritto di accesso sia a supporto di domande di accesso dell’utenza, soddisfatte dalle amministrazioni senza necessità di ricorrere al riesame, oltre a domande di partecipazione al procedimento e pareri giuridici in tema di accesso richiesti dai Difensori Civici locali. Alcune richieste hanno riguardato la motivazione degli atti, le questioni inerenti la privacy e la mancata conclusione del procedimento nel termine di legge o di regolamento.

“Sanità”

Sono state 853 le pratiche aperte, 505 delle quali hanno riguardato l’assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, trasfusioni ed emoderivati, mentre le altre hanno riguardato ipotesi di responsabilità professionale e tematiche legate all’organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali. Numerose sono state le pratiche riguardanti le liste d’attesa per le prestazioni sanitarie, le modalità di redazione della documentazione clinica, il consenso informato ed alcune questioni specifiche rispetto a farmaci non a carico del servizio sanitario nazionale.

“Servizi pubblici”

Le pratiche aperte nel settore, che ricomprende tutte le segnalazioni relative a disfunzioni, ritardi ed omissioni dei gestori dei servizi idrici, telefonici, di trasporto, dell’energia elettrica, del gas e dei servizi postali, sono state 512, con un incremento notevole rispetto al 2007. Da parte dei cittadini si evidenzia l’esigenza di una maggior comunicazione con i Gestori dei servizi, attraverso strutture che ricevano le lamentele degli utenti, ma al tempo stesso siano in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze manifestate. I cittadini hanno inoltre l’esigenza di percorsi di tutela alternativi al ricorso giurisdizionale, purché siano rapidi, semplici e accessibili a tutti gli utenti.

“Sociale, Lavoro e Previdenza”

Sono state aperte complessivamente 316 pratiche, buona parte delle quali riguarda l’assistenza sociale ed in particolare le problematiche legate alle Residenze Sanitarie Assistite quali le liste di

attesa per l’inserimento nelle strutture e i ritardi nell’erogazione delle quote sanitarie regolarmente spettanti. In materia previdenziale sono state presentate 88 istanze, sono invece 85 quelle relative al rapporto di pubblico impiego.

“Territorio”

Con 265 pratiche registrate si conferma il trend di progressiva crescita delle questioni segnalate rispetto agli anni precedenti (208 pratiche aperte nel 2007, 194 nel 2006).

Prevalgono le questioni urbanistiche, pari sostanzialmente al 50% del totale. Numerose anche quelle in materia di ambiente, rispetto all’edilizia pubblica e privata, ai lavori ed agli appalti pubblici.

Le pratiche chiuse e l’area di provenienza di chi presenta istanza

Nel 2008 le pratiche chiuse sono state 3.480. Coloro che hanno presentato istanza sono 2540 (un numero che non corrisponde a quello delle pratiche aperte perché ci possono essere più istanti per una stessa pratica): la maggior parte di loro (1233) risiede nella provincia di Firenze. Il numero delle istanze diminuisce con l’aumentare della distanza geografica tra il cittadino e la sede dell’ufficio regionale (60 gli istanti di Grosseto, 50 quelli di Massa Carrara). Significativo anche il dato relativo al numero dei cittadini provenienti da altre regioni (193) che si rivolgono al Difensore Civico della Toscana, anche se si tratta di una cifra ridotta rispetto al passato.

Ecco i dati relativi alle pratiche aperte nei sei anni di incarico del difensore civico Giorgio Morales:
 anno 2004 : 1395 • anno 2005: 1372 • anno 2006: 1323
 anno 2007: 1485 • anno 2008: 1943 • anno 2009: 1954



Pratiche chiuse		
Settore	Totale	%
Affari istituzionali	103	2,95
Attività produttive	21	0,56
Controlli sostitutivi	10	0,27
Emigrazione immigrazione	41	1,14
Imposte e sanzioni amministrative	176	4,99
Istruzione	52	1,47
Procedimento amministrativo e accesso agli atti	60	1,69
Sanità	1928	55,36
Servizi pubblici	453	13
Sociale, Lavoro e Previdenza	380	10,86
Territorio	256	7,32
Totale complessivo	3480	100,00

Sono maturi i tempi per la difesa nazionale

di **GIORGIO MORALES**, difensore civico della Toscana

La Carta del 2004 della difesa civica della Toscana e quella di oggi.

I principi internazionali, il diritto di accesso e le prospettive di evoluzione dell'istituto.

Serve una legge quadro che preveda l'istituzione del difensore civico nazionale.

Creare uno spazio web dedicato alla difesa civica. Potenziare l'intervento d'ufficio



Nell'ottobre del 2004, dopo pochi mesi dalla mia nomina a difensore civico della Toscana, mi adoperai con il Consiglio delle Autonomie locali per elaborare una "Carta della difesa civica della Toscana" che fu approvata dalla Conferenza regionale dei difensori civici locali e poi sottoscritta dal Consiglio delle Autonomie locali e dal difensore civico regionale. La "Carta" fu trasmessa a tutti gli Enti locali della Toscana e su di essa si tennero le cosiddette "assemblee itineranti" in ciascuna provincia per discuterne i contenuti e per promuovere la difesa civica soprattutto dove non esisteva. Credo che la "Carta" – al di là dell'applicazione concreta dei principi in essa contenuti – abbia dato un buon contributo allo sviluppo della difesa civica in Toscana: tra l'altro, i difensori civici locali che erano allora 40 sono attualmente 60.

Avviandomi alla scadenza del mio mandato ho ritenuto opportuno elaborare una nuova "Carta" tanto più utile in quanto c'è stato di recente il rinnovo di quasi tutte le amministrazioni locali.

La "Carta" è stata discussa in un Convegno il 6 novembre, promosso in collaborazione con l'Anci regionale e con il Consiglio delle Autonomie locali e con la partecipazione del dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze. Le conclusioni sono state svolte dal presidente del Consiglio delle Autonomie locali, Marco Filippeschi, Sindaco di Pisa.

Si tratta ancora di una "bozza" che dovrà essere messa a punto tenendo conto delle indicazioni emerse dal Convegno e poi approvata dalla Conferenza regionale dei Difensori Civici locali. Infine dovrà essere sottoscritta da Anci, Consiglio delle Autonomie e difensore civico regionale, per essere trasmessa agli Enti locali.

La nuova "Carta" riprende, sviluppa e completa i principi contenuti in quella del 2004. In particolare contiene parti molto approfondite sui principi internazionali e sul diritto di accesso. C'è poi una parte finale del tutto innovativa dedicata alle prospettive di evoluzione dell'istituto.



Sono maturi i tempi per la difesa nazionale



Tali prospettive dovrebbero essere aperte da una legge quadro dello Stato comprendente anche la nomina del difensore civico nazionale che c'è in tutti gli Stati dell'Unione Europea e manca invece in Italia. Ma realisticamente non è prevedibile che questa legge, fondata su una proposta di legge già presentata nella scorsa legislatura e ripresentata nell'attuale, possa essere approvata, tenuto conto degli orientamenti di segno opposto manifestati dal Governo e di cui farò cenno più avanti.

La nuova "Carta" allora punta su una diversa prospettiva fondata sull'autonomia statutaria e regolamentare degli Enti locali. In altri termini, gli Enti locali, se vogliono, possono utilizzare la loro autonomia normativa, garantita dalla Costituzione, per disciplinare in modo innovativo e accrescitivo le funzioni del difensore civico.

Nella "Carta" se ne danno alcuni esempi: dalla consultazione del difensore civico prima dell'adozione dei regolamenti, alla creazione di uno spazio web dedicato alla difesa civica per migliorare l'interrelazione con i cittadini, dalle petizioni on line, come strumento che superi le obsolete petizioni cartacee e che viene già largamente utilizzato nel nord Europa al giudizio sull'ammissibilità dei referendum, dal potenziamento dell'intervento d'ufficio all'obbligo di risposta da parte delle amministrazioni entro un termine definito, dai meccanismi di controllo interno, all'attivi-



tà di mediazione ai rapporti con i media.

Ho citato soltanto i titoli perché le argomentazioni contenute nella "Carta" occuperebbero troppo spazio. Ma in generale si può dire che le prospettive di evoluzione della difesa civica si fondano su un ruolo del difensore civico rivolto anche a promuovere la "buona amministrazione" e non soltanto a tutelare i cittadini di fronte alla "cattiva amministrazione".

È evidente che in tale modo la funzione del difensore civico può apparire spostata verso una forma di collaborazione con la Pubblica amministrazione, ma a me sembra che venga soprattutto arricchita e valorizzata.

In ultimo vorrei notare come la prospettata evoluzione dell'istituto possa apparire in contrasto con le intenzioni del Governo, tendenti ad abolire i difensori civici comunali. Non so, nel momento in cui scrivo, se e in che misura queste intenzioni si tradurranno in una normativa definitiva. Ma ritengo giusto, in questa fase delicata, di non assumere una posizione puramente difensiva, bensì, al contrario, di tenere alta, possibilmente, un'iniziativa propositiva di sviluppo della difesa civica. Senza dimenticare, infine, che la normativa sopra accennata si presta a rilievi di incostituzionalità che potranno essere fatti valere a tempo debito e con i procedimenti appropriati.

La bozza della nuova Carta della difesa civica locale toscana, proposta dall'Ufficio del difensore civico regionale, è disponibile per la lettura al sito internet <http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore/default.asp>

In Toscana soppressioni e riduzioni a partire dal 2014

«La soppressione dei Difensori Civici comunali, come la riduzione del numero dei consiglieri comunali e delle Circoscrizioni, opera a partire dal nuovo mandato dei Comuni che in Toscana avverrà prevalentemente nel 2014». Ad affermarlo è il difensore civico regionale Giorgio Morales in una lettera inviata al presidente delle Gestioni Associate Amiata – Val d'Orcia il 12 gennaio. «Questa interpretazione, suffragata da un'autorevole fonte tecnico-giuridica del competente Ministero - prosegue Morales - è confermata da quanto stabilito dal comma 183 della legge finanziaria: "Il Ministero dell'interno, con proprio decreto, provvede per ciascuno degli anni alla corrispondente riduzione, in proporzione alla popolazione residente, del contributo ordinario spettante ai singoli enti per i quali nel corso dell'anno ha luogo il rinnovo dei rispettivi consigli".

Ulteriore conferma, aggiunge il difensore civico regionale «si ha da un emendamento presentato dal Governo al cosiddetto decreto "mille proroghe", Decreto Legge 30.12.2009, n° 194 (la discussione per la conversione in legge è in corso in Parlamento) con il quale si rinvia di un anno, al 2011, l'applicazione della norma per i Comuni per i quali si voterà a partire dalla prossima primavera e che pertanto non saranno obbligati a sopprimere i Difensori Civici. Il riferimento al nuovo mandato vale logicamente anche per i Comuni per i quali si voterà successivamente, fino al 2013». Conclude infine Morales: «Naturalmente spetta all'autonoma decisione dei Comuni se confermare o sostituire il Difensore Civico in carica, ma mi preme ripetere che non c'è, a mio giudizio, alcun obbligo di soppressione immediata di questa figura».

Ad Arezzo il difensore è itinerante

di **FEDERICA BARTOLINI**, difensore civico della Provincia di Arezzo

Il ruolo di difensore civico richiede una consistente dose di impegno e dedizione: l'obiettivo dell'istituto è quello di ridurre la distanza tra cittadino e Pubblica amministrazione, troppo spesso interpreti di un linguaggio diverso, al fine di migliorare la qualità della vita del primo, rendendo più efficiente ed efficace la seconda. Questo in teoria. In pratica accade molto spesso che l'utente non comprenda la mancanza di poteri coercitivi e che gli Enti giudichino l'attività del difensore Civico troppo invasiva. Nel quadro della difesa civica, la situazione della Provincia di Arezzo presenta una peculiarità: un significativo numero di comuni - poco meno del 50% - è convenzionato con l'ufficio del difensore civico provinciale. Lo strumento della convenzione ha riscosso apprezzamento crescente tra le amministrazioni comunali: consente di disporre di un ufficio di difesa civica ad un livello territoriale agevolmente raggiungibile e fruibile dalla popolazione e di evitare inutili frazionamenti e dispendio di risorse. Ma al di là del numero dei comuni convenzionati, il dato sicuramente più significativo è rappresentato dall'aumento del numero di utenti che in questi anni si sono rivolti all'ufficio, un aumento che si è realizzato per effetto di un lavoro svolto direttamente sui territori, a contatto con la gente, e di

un'efficace e mirata campagna di comunicazione. A distanza di 4 anni da quando sono stata nominata e dopo le migliaia di chilometri percorsi per recarmi nei luoghi più sperduti, posso affermare

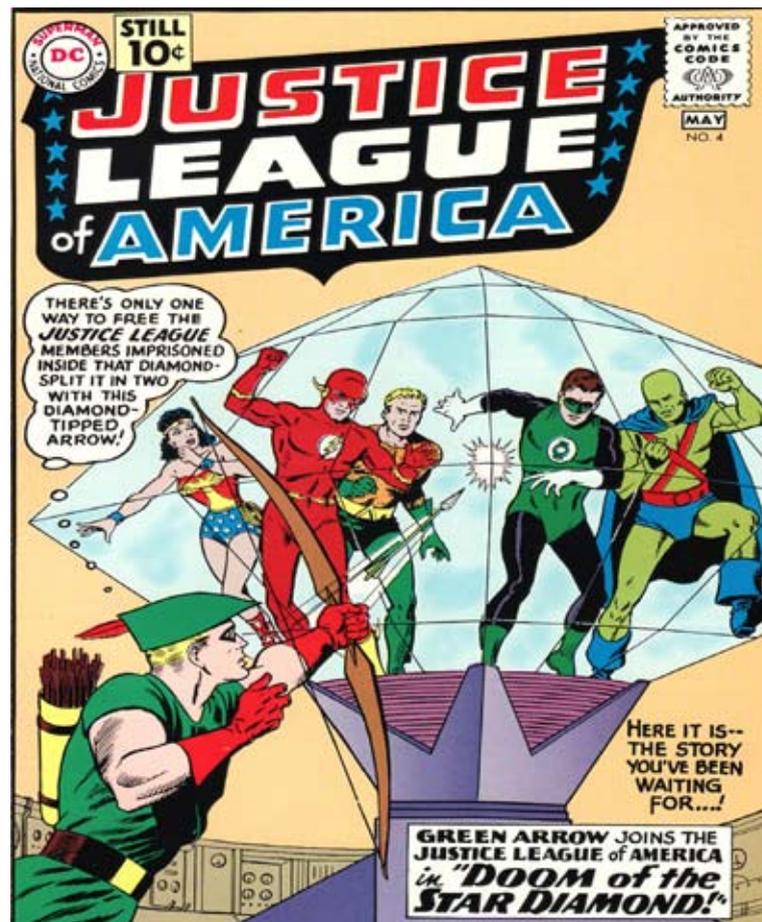
che l'ufficio del difensore civico della Provincia di Arezzo è una sorta di ufficio itinerante.

Sebbene si tratti di un ufficio di difesa civica provinciale, mi trovo in concreto ad operare in una piccola realtà

locale, a dimensione comunale.

Ma è proprio in questo modo, recandomi nel territorio ove la gente vive, andando a vedere dove passerà la nuova strada o lo stato di manutenzione di una cappella gentilizia, che si realizza quella "funzione sociale", che ritengo rappresenti il senso della difesa civica. Nonostante ciò, mi sembra di avvertire nei rapporti con le amministrazioni ancora una certa diffidenza e un mancato riconoscimento del ruolo istituzionale che rivesto. Questi atteggiamenti rappresentano un retaggio di una cultura che immagina e vuole mantenere l'amministrazione pubblica come un luogo per certi aspetti quasi impenetrabile. C'è ancora molto da fare per giungere al pieno riconoscimento del nostro ruolo e per far comprendere che operiamo a tutela dei cittadini, ma anche dell'amministrazione pubblica. Ciò non potrà che avvenire a livello culturale, ma anche a livello normativo.

Da quest'ultimo punto di vista, stante la mancanza di una legge nazionale per l'istituzione del difensore civico, assume fondamentale importanza la Carta della difesa civica, oggi rivisitata alla luce dell'esperienza maturata, con la quale sarà possibile regolamentare in modo uniforme l'istituto e migliorarne il funzionamento. Di certo ciò potrà realizzarsi solo con la collaborazione degli Enti.



Nuove funzioni da valutare

di **MARCO FILIPPESCHI**, sindaco di Pisa e presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana

L'Istituto del Difensore civico è attualmente attivo in Toscana in 199 comuni. L'importanza della sua funzione, quella di un soggetto terzo tra Ente locale e cittadino a tutela dei diritti di quest'ultimo, ha visto accrescere il suo rilievo e le sue funzioni con la Carta della difesa civica locale approvata in Toscana nel 2004.

Grazie a quella scelta, si configura oggi un modello toscano di tutela dei diritti di cittadinanza, modello che appare in aperta controtendenza con gli orientamenti del ministro Calderoli, il quale considera tutta la complessa questione della difesa civica alla stregua di un costo improprio, scegliendo la via della

soppressione della figura del Difensore civico comunale.

Sono oltre un terzo i Comuni toscani che, talvolta in forma associata, garantiscono ai cittadini l'opportunità di ricorrere al Difensore civico, figura il cui ruolo deve essere ben definito, nell'ambito della tutela e dell'intervento a difesa del cittadino rispetto ad atti dell'amministrazione che possono essere eventualmente lesivi di diritti civili. Proprio questa funzione, peculiare dell'istituto, rende molto importante prefigurare correttamente giusti ambiti d'azione dei Difensori civici. Le funzioni riconosciute nella Carta approvata nel 2004 delineano

bene ruoli e competenze che appaiono invece profondamente rivisti nella più recente proposta di revisione di questo strumento, dove si propongono nuovi ambiti di azione e di funzione che ci lasciano invece perplessi.

Nella proposta si delinea un nuovo scenario, dove si riconosce la volontà, da parte dei Difensori civici, di transitare da un ruolo tecnico e di difesa dei diritti, a funzioni anche consultive sui pareri delle amministrazioni, e con nuovi ambiti di intervento.

La richiesta, pur essendo espressione di una volontà di consolidamento di una figura di cui riconosciamo il valore, ma le cui funzioni sono già ben definite

nella Carta della Difesa civica locale del 2004, deve essere attentamente valutata dalle rappresentanze degli Enti locali. L'orientamento delle scelte amministrative è una funzione prettamente politica, e non si può prefigurare un intervento, seppure consultivo, del Difensore civico in questo ambito, nel quale l'istituto potrebbe vedere per altro compromessa la sua terzietà ed estraneità alla scelta amministrativa verso la quale deve porsi quale garante, a valle dei provvedimenti. Mentre sarebbe senz'altro utile ad orientare le scelte politiche un monitoraggio sistematico dell'attività di difesa civica e dei pareri espressi dai difensori.

Un istituto dalle potenzialità inesplorate

Colloquio con **GABRIELLA MORUZZI**, difensore civico della Provincia di Lucca, a cura di Olivia Bongiani

«Il difensore civico è prima di tutto la persona che fa da tramite tra il cittadino e la Pubblica amministrazione, come dice la stessa parola *ombudsman*. Le persone, soprattutto quelle meno preparate, hanno difficoltà a rivolgersi direttamente agli uffici: spetta allora al difensore civico raccogliere l'istanza e presentarla agli uffici in maniera compiuta». Così Gabriella Moruzzi, difensore civico della Provincia di Lucca e, in via sussidiaria, di 21 comuni (su 35) del territorio della lucchesia, descrive le funzioni di questa figura di garanzia e imparzialità. «Gli interventi del difen-

sore spaziano in ambiti diversi: dai disagi legati al trasporto pubblico locale, alla segnaletica stradale, all'inquinamento acustico, ecc». Sono tutte situazioni, a parere di Moruzzi, meritevoli di attenzione, ancorché non giuridicamente 'protette'. «Attraverso lo strumento della Conferenza dei difensori civici locali abbiamo l'opportunità di instaurare un rapporto continuo di collaborazione con la difesa civica regionale, anche per materie che non sono di stretta competenza». Moruzzi pone l'accento sull'importanza del rafforzamento del dialogo con la Pa: «Molto spesso le risposte della Pubblica

amministrazione sono stereotipate, mancano della sensibilità necessaria, perché la burocrazia è costretta a vedere le cose da un certo punto di vista: al difensore civico, invece, spetta proprio interagire con la persona titolare dell'ufficio per fargli intravedere un'altra prospettiva. Per questo il modello della difesa civica, soprattutto in un contesto come quello della giustizia, che praticamente è al collasso, ha potenzialità di sviluppo inesplorate, perché può far emergere le situazioni di disagio prima che si manifesti la lesione di un diritto, evitando che si arrivi a intraprendere il percorso giudi-

ziario vero e proprio. In mancanza di un difensore civico nazionale, la nuova Carta della difesa civica vuol essere un mezzo per gli enti locali per dimostrare veramente se sono disposti a potenziare l'istituto della difesa civica locale, in un panorama europeo che prevede che la sua istituzione sia uno dei requisiti per l'accesso di nuovi Stati all'Unione europea.

Per non parlare delle proposte di abolizione dei difensori civici comunali con il solo mantenimento di quelli provinciali, proposta sulla quale, però, pendono già dubbi di costituzionalità».



Una figura dalle potenzialità inesplorate. Enti locali toscani alla prova. In Toscana c'è una rete di difesa che funziona. Siamo sotto effetto raffreddamento. Questione di identità, questione di ruolo

La Toscana agli antipodi di Calderoli

Colloquio con **EMANUELE PELLICANÒ**, difensore civico associato della Piana fiorentina, a cura di Olivia Bongiani

«Possiamo dire che in questo momento la Toscana si trova all'opposto rispetto alla proposta Calderoli (poi confluita nell'ultima finanziaria approvata ndr) che prevede l'abolizione dei difensori civici comunali, perché la nostra è la regione in cui per primo è stato istituito il difensore civico regionale, che funziona bene e fa funzionare bene la rete. Il territorio è stato ben coperto, anche perché la gestione associata del difensore civico promossa dalla Carta del 2004 è stata ben utilizzata dai Comuni».

Con queste parole il difensore civico associato della Piana fiorentina Emanuele Pellicanò commenta lo scenario che si sta delineando in materia di difesa civica locale. Anche se ancora è presto per capire quali conseguenze o potenziali conflitti tra normativa locale e nazionale si potrebbero verificare nel caso in cui la proposta Calderoli andasse

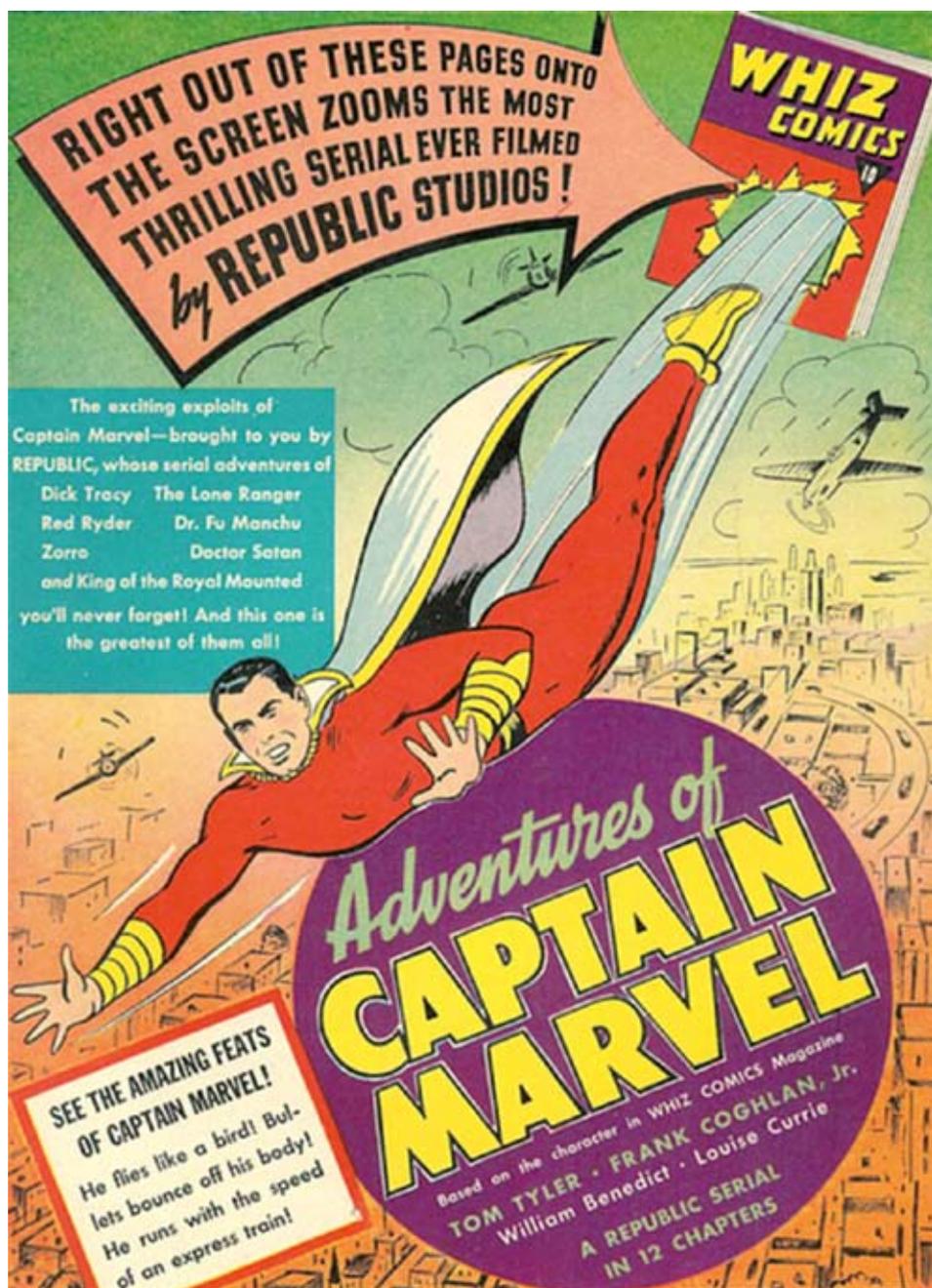
avanti, questa «avrà quantomeno - ammette Pellicanò - un effetto di 'raffreddamento': magari dove non c'è il difensore non lo istituiranno, dove è in scadenza non lo rinnoveranno, e così via». L'ufficio coperto da Pellicanò (in carica dal 2006) associa quattro comuni: Sesto Fiorentino (capofila), Campi Bisenzio, Calenzano e Signa, un'area che conta circa 120mila abitanti. Il mandato è di due anni, riconfermabili per altri due: «Proprio la nuova stesura della Carta - precisa Pellicanò - spinge tra l'altro ad una omogeneizzazione nella durata dei mandati e verso mandati più lunghi». E aggiunge: «Qui il difensore è conosciuto. In media siamo arrivati ad aprire circa 120 pratiche e a gestire 270 casi l'anno, e una segnalazione può durare anche sei mesi. Tendenzialmente le materie prevalenti sono i tributi, i lavori pubblici, la viabilità, le società partecipate del Comune».

Rispetto alla nuova stesura della Carta della difesa civica, Pellicanò sottolinea «la proposta di rafforzamento della dimensione del difensore civico come promotore della buona amministrazione, ad esempio con il rafforzamento dei poteri d'ufficio e con il coinvolgimento nell'elaborazione dei regolamenti, e non solo come difesa dalla 'cattiva amministrazione, in modo che il difensore civico non sia solo un 'avvocato difensore' che tutela i diritti lesi, ma un promotore di efficienza nella Pa». Infine, Pellicanò pone l'accento sulla questione dell'identità di ruolo del difensore: «Ritengo positivo il tentativo di dare un'identità chiara al difensore, tutto quello che si può fare per aumentare la chiarezza e la coerenza dei compiti, è fondamentale». Certamente, conclude, «l'istituzione della figura del difensore civico nazionale avrebbe aiutato nella costruzione di questo processo di identità».

Sul difensore decidano i Consigli comunali

di **CARLO REALI**, coordinatore nazionale Conferenza nazionale Consigli comunali ANCI

L'abolizione è un paradosso del federalismo. È mancato il confronto istituzionale. Il falso alibi dei costi della politica. Aprire un confronto con Governo e Parlamento. Un canale di dialogo qualificato e gratuito. Non si può disconoscere la volontà degli amministratori locali. Non vogliamo ottomila difensori, ma soltanto tornare a far decidere i Consigli comunali. Un sistema politico istituzionale che segna il passo non può essere un alibi per l'abolizione della difesa civica



Le disposizioni della legge finanziaria sui tagli agli organi degli Enti locali rappresentano un primo paradosso del federalismo istituzionale.

Siamo rimasti delusi nel constatare che l'attuale Governo abbia preferito prendere una "scorciatoia", quale è stata la legge finanziaria, per ridimensionare gli organi elettivi dell'ente locale senza iniziare un serio confronto, a tutto campo, sull'intero sistema istituzionale italiano.

Il segnale che si sia operato per abbattere i costi della politica non deriva certamente dal taglio dei Consigli comunali, dalla soppressione dei difensori civici, dal taglio delle circoscrizioni, che per il primo anno determinerà una riduzione di spesa di appena 16 milioni di euro.

Riteniamo che in un momento delicato per la vita del nostro Paese ci sia l'esigenza di una seria riflessione sull'intera galassia della politica italiana.

Questa legge finanziaria comprende norme che colpiscono alcuni istituti che trovano il loro fondamento nello statuto comunale: il difensore civico è uno di questi.

Penso che sulla difesa civica occorra aprire un confronto sostanziale con Governo e Parlamento poichè si tratta di un problema eminentemente politico.



Sul difensore decidano i Consigli comunali



Il Comune è il luogo dove più intensamente si concentra la relazione tra cittadini e sistema degli apparati pubblici. La presenza del difensore civico negli anni ha prodotto due effetti principali: il primo è che ha aperto a tutti gli interlocutori dell'amministrazione un canale qualificato, indipendente e gratuito che per molte persone rappresenta l'unico riferimento accessibile per tutelare i propri diritti e interessi; il secondo è che ha consentito agli organi comunali di disporre di un'antenna sempre aperta che, pur non interferendo con le decisioni di natura politica, ha offerto un monitoraggio costante sulle delicate questioni di competenza degli organi elettivi. Aver soppresso la figura del Difensore civico è stata una decisione miope sul piano politico che rivela anche forti debolezze sul piano culturale.

Anche il tema della difesa civica deve essere ricompreso nel confronto col Governo ed in sede parlamentare nell'ambito del dibattito sul Codice delle Autonomie, nello spirito della Carta di Torino.

Prima si chiarisca bene il senso della difesa civica e la sua natura istituzionale, poi si passi a ragionare sul modo in cui dovrà articolarsi ai diversi livelli istituzionali. Nessuno ritiene che debbano esistere 8100 difensori civici, quanti sono i Comuni. Occorre ragionare certamente anche sui numeri, ma non si può fare nessuna riflessione (anche numerica) tagliando fuori la volontà degli amministratori locali. L'unico percorso istituzionale corretto è quello che veda protagonisti i Consigli comunali.

Dispiace constatare che in maniera bipartisan negli ultimi anni si sia inteso come "costo della politica" l'attività di un Consiglio comunale, di un Difensore civico o di una Circonscrizione.

Una riforma degli Enti locali è ormai attesa da tutti, ma deve essere portata avanti nelle sedi e nelle forme che le competono e, parallelamente, è auspicabile che accompagni le riforme degli altri organi dello Stato.

La nostra associazione ha manifestato la volontà di un serio confronto su tutta questa materia ma non vuole fare demagogia come invece qualche forza di governo ha voluto fare nella discussione di questa finanziaria.

Siamo consci che l'attuale sistema politico-istituzionale abbia segnato il passo. I cittadini ci chiedono più sobrietà e non è certo con la riduzione di qualche consigliere o di qualche Difensore civico che il nostro Paese potrà risorgere.

IL PUNTO I nomi

Federica Bartolini, difensore civico della Provincia di Arezzo.

Manuele Bellonzi, difensore civico della Provincia di Pistoia e dei Comuni associati della Valdinievole.

Beatrice Chelli, vicepresidente del Consiglio comunale di Montecatini Terme.

Marco Filipeschi, presidente Consiglio delle autonomie locali della Toscana, sindaco di Pisa.

Carlo Marzuoli, professore ordinario di diritto amministrativo, Università di Firenze.

Fausto Merlotti, presidente del Consiglio comunale di Scandicci.

Giorgio Morales, difensore civico della Toscana.

Gabriella Moruzzi, difensore civico della Provincia di Lucca.

Emanuele Pellicano, difensore civico associato della Piana fiorentina.

Carlo Reali, coordinatore nazionale Conferenza nazionale Consigli comunali ANCI.

Graziano Salvatici, difensore civico del Comune di Piombino.

Giovanni Tarli Barbieri, professore straordinario di diritto costituzionale, Università di Firenze.

La rappresentanza delle donne: uno studio sul percorso evolutivo delle politiche di genere

a cura di **GUENDALINA BARCHIELLI**

Parte da un'analisi della situazione italiana messa a confronto con quella degli altri paesi europei lo studio *Le donne e la rappresentanza. Una lettura di genere nelle amministrazioni comunali*, promosso da Cittalia e realizzato da ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Publicato a fine 2009, il volume fotografa il percorso evolutivo delle politiche di genere, indispensabili per l'eguaglianza uomo/donna nella partecipazione alla vita politica e analizza quello che viene definito il "paradosso" italiano.

Il nostro Paese, se da un lato ha visto trasformarsi profondamente la società, con un'attenzione sempre maggiore da parte dell'opinione pubblica nei confronti delle politiche di genere, dall'altro non riesce a dare loro una concreta applicazione, mantenendo inalterati gli squilibri della rappresentanza nelle assemblee elettive e nei governi, così come ai più alti livelli decisionali della sfera economica.

Lo studio evidenzia come in Italia si assista a una nuova disparità, in cui «l'entrata consistente nel mercato del lavoro, anche in settori fino a pochi anni fa tradizionalmente maschili, di giovani altamente scolarizzate [...] non ha rotto definitivamente né la "segregazione orizzontale", che concentra di più le donne in determinati settori e occupazioni, né modificato la geografia dei vertici decisionali», determinando quella che viene definita "segregazione verticale diffusa", ovvero, come si legge nel volume, «la limitata presenza delle donne in alcuni ruoli decisionali [...] "sistematicamente" riscontrabile in ogni ambito della vita economica, sociale, professionale e ad ogni livello di potere, rilevandosi ancor di più nei casi in cui vi è una sproporzione tra il numero di donne presenti in una data area e quello di chi, tra di esse, oltrepassa la barriera invisibile che ostacola il passaggio ai livelli più alti, conosciuta come il soffitto di cristallo», barriera che si



riproduce man mano che si sale a livelli sempre più alti di carriera». La partecipazione femminile alla politica italiana, nonostante la tendenza sia in crescita, risulta tra i livelli più bassi d'Europa, sia per quanto riguarda i due rami del Parlamento nazionale, sia per la rappresentanza italiana al Parlamento europeo: alla Camera la percentuale di donne elette è pari al 21,27%, mentre al Senato si attesta al 18,32% e tra gli europarlamentari italiani, invece, le donne sono il 21%, a fronte di una media europea pari al 35%. Numeri che assegnano all'Italia il 53esimo posto nella classifica mondiale per presenza di donne in Parlamento. Le principali ragioni di questa sottorappresentazione individuate dal campione di donne intervistate, sono il ruolo ostruzionistico de-

gli uomini – per circa il 43% – e il portato storico dell'esclusione femminile per circa il 31%; marginale, invece, la mancanza di tempo, che rappresenta un ostacolo per il 19% del campione.

È interessante notare come la percezione dell'opinione pubblica rispetto al tema delle pari opportunità e della rappresentanza femminile in politica sia ambigua: da un lato l'apprezzamento per l'aumento delle donne nelle istituzioni non corrisponde all'andamento del voto, che per gli elettori di entrambi i generi segna una marcata preferenza per i candidati uomini. I due universi di genere si discostano decisamente anche sulla percezione dello stato dell'arte delle pari opportunità, ormai affermatesi secondo il 43% degli uomini e il

16% delle donne, mentre per l'84% di loro le opportunità in Italia non sono affatto "pari".

La ricerca si sofferma poi sulle attese in merito alle politiche di genere da parte delle donne, e sul gap esistente tra quanto è giusto fare e quanto è stato fatto dalle amministrazioni comunali.

Sul fronte delle politiche portate avanti dai Comuni italiani emergono soprattutto quattro fattori che riducono la stabilità e l'autonomia delle donne: la sicurezza, la mancanza di stabilità nel lavoro, i servizi scarsi e un inizio difficoltoso di carriera.

Per quanto riguarda la vivibilità urbana, è solo il 34% delle donne che dà un voto positivo alla propria città, contro il 64% degli uomini.

Tra le variabili che determinano la percezione delle donne, quelle più influenti sono la variabile territoriale e quella economico-sociale. Al sud e nelle isole si registrano i giudizi più negativi, ma la valutazione cambia anche a seconda della classe sociale ed economica: più agiata è la condizione di appartenenza, più la percezione della vivibilità migliora. Da tutte queste considerazioni parte l'intervista ad alcune amministratrici a cui è stato chiesto, a chiusura del volume, di raccontare la propria esperienza per completare il mosaico del rapporto tra le donne e le istituzioni locali.

Dalla visione della politica come "passione e servizio per gli altri", alla tendenza a rifiutare negoziazioni al ribasso sulle istanze ritenute più importanti, quello che emerge è un modo di vivere l'impegno politico in maniera più umorale, il che comporta anche una frammentazione maggiore rispetto ai colleghi uomini e una partecipazione definita da alcuni studi "stagionale", spesso iniziata in maniera quasi casuale, senza una meta prefissata e che procede con discontinuità, fuoriuscite, ingressi e ritardi, sia a livello nazionale sia a livello locale, dove tra l'altro, i numeri della partecipazione rosa sono ancora inferiori. ■

“Se io ho questo nuovo media: la possibilità cioè di veicolare in un microsecondo un numero enorme di informazioni, mettiamo caso a un 'aborigeno' dalla parte opposta del pianeta. Ma il problema è: Aborigeno, io e te, che c... se dovemo di? C. Guzzanti”

La comunicazione “in crisi” tra informazione e *infotainment*

Prendiamo spunto, per questo numero della Rubrica, dalla vicenda dell'Asilo nido privato di Pistoia, che vede alcune operatrici accusate di maltrattamenti nei confronti dei bambini. Il tema può sembrare a prima vista distante dagli argomenti che normalmente vengono qui trattati, quelli cioè legati alla comunicazione pubblica. Se lo proponiamo non è perché anni indietro abbiamo avuto qualche responsabilità nella gestione dei servizi educativi pistoiesi, ma perché la vicenda, oltre a tutte le altre implicazioni di ordine giudiziario, sociologico, politico, si presta in modo esemplare a qualche considerazione sul funzionamento della comunicazione in generale e sullo stato di quella pubblica in particolare.

Il caso avviene a Pistoia, una delle città che maggiormente hanno investito sulla qualità dei servizi per l'infanzia, uno dei casi di eccellenza riconosciuti anche a livello internazionale; in una Regione, la Toscana, che delle politiche educative, dell'attenzione ai diritti dei bambini ha fatto un proprio tratto distintivo.

Colpisce che tutto questo sia assolutamente scomparso nel modo in cui la notizia è stata trattata dal sistema dei media nazionali e locali

Non è un aspetto marginale, perché non riguarda solo la reputazione delle amministrazioni e delle comunità locali, interessate e colpite dall'evento. Ma perché una corretta rappresentazione del contesto, aiuta meglio a capire, offre all'opinione pubblica elementi di riflessione, concorre al formarsi di opinioni più equilibrate, più giuste; soprattutto permette, a chi è interessato a trovare soluzioni, di capire cause e ragioni, di intravedere le cose da fare e i possibili rimedi.

Sappiamo bene che il sistema dei media vive della droga dei sapori forti; la cucina delle redazioni eccede normalmente nell'uso di spezie, eccipienti, aromatizzanti; che l'abuso dell'*infotainment* (dell'informazione che si fa intrattenimento) deve necessariamente sottomettere l'informazione alle regole dello spettacolo, e quindi al sensazionalismo, ai toni robusti, alle grida e agli strepiti.

Anche in questo caso ne abbiamo visto gli effetti. La prima sequenza, che ricaviamo dalle notizie di stam-

pa, mostra genitori e famiglie che difendono la qualità di quel nido; qualcuno invece contro la polizia che arresta le operatrici; altri dichiarano addirittura che per fare stare buoni i propri bambini bastava minacciarli di “non” mandarli al nido. Ma è sufficiente un “battere di TG”, uno “stormire di *talk-show*”, e la scena muta completamente: si agitano le forche, nascono gruppi su Facebook per l'ergastolo alle operatrici incriminate, si invoca la pena di morte. Si vede perfino un avvocato che rifiuta la difesa delle imputate. La vicenda si presta a qualche considerazione preoccupata sull'estrema fragilità, l'esposizione e la facilità di condizionamento della coscienza pubblica. La mancanza di argini e contrappesi al diffondersi di emotività irrazionale e di reazioni fuori misura. Evidenzia le responsabilità – o, forse meglio, l'elevato grado di irresponsabilità che anche qui si è manifestato – del sistema dei media (ha aggiunto qualcosa alla corretta informazione la trasmissione ripetuta, *voyeristica* e morbosa delle registrazioni filmate delle minacce ai bambini, schiaffi, stratonamenti, mal-

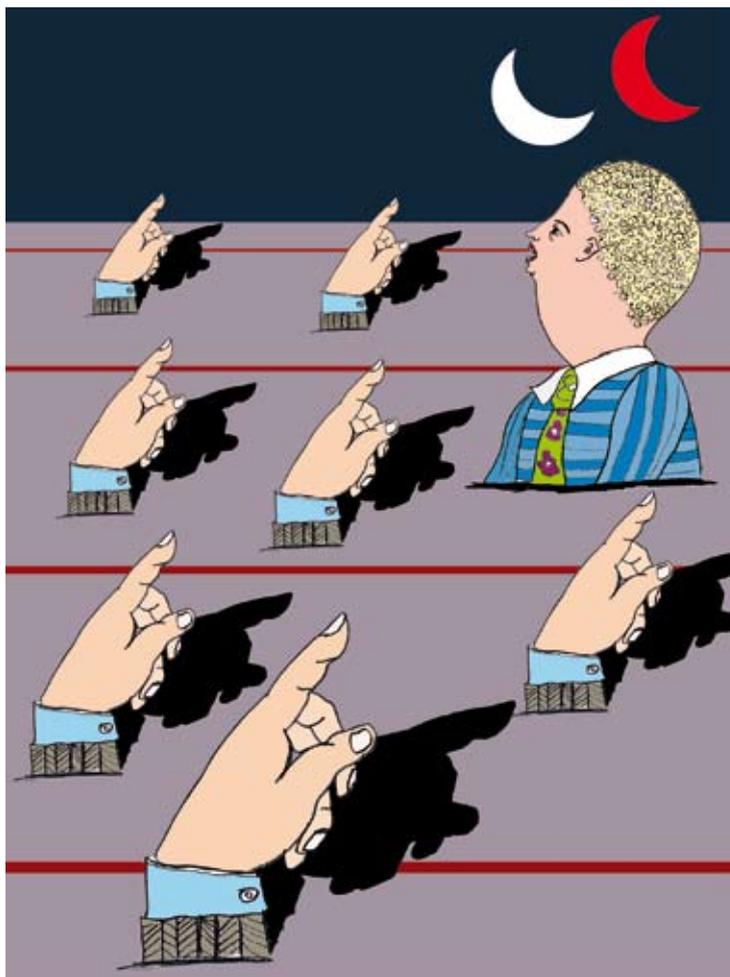
trattamenti?), ma altrettanto forte mostra l'impressionante debolezza, al limite dell'afonia, del comune, delle amministrazioni locali e regionali, dell'intero sistema delle autonomie, nella capacità di far sentire la propria voce; di stare in campo come soggetti attivi della comunicazione e dell'informazione, come si converrebbe – tanto più in contesti come questo – a istituzioni che hanno in capo delicatissime responsabilità per la qualità della vita e delle relazioni di una comunità.

Diciamolo con chiarezza, il sistema delle autonomie non è stato finora in grado di mettere a punto strumenti e canali di comunicazione qualificati ed efficaci con i propri pubblici.

La stessa personalizzazione conseguente all'elezione diretta dei sindaci, se su molti versanti ha introdotto innovazioni di segno indubbiamente positivo, su quello della comunicazione pubblica non ha prodotto risultati significativi, se non ha piuttosto indebolito l'attenzione al funzionamento e alle relazioni di sistema, esaltando visioni e dimensioni di azione più legate al localismo.

Il timore di contraddire le ondate di opinione; la timidezza nel proporre riflessioni, punti di vista, argomenti che non seguano la corrente principale, aggrava poi la capacità di agire. Come l'evidente impreparazione a gestire la comunicazione in situazioni di crisi, ha impedito che dalle istituzioni di governo e rappresentative della comunità locale, venisse un contributo capace, se non di contrastare, almeno di integrare, temperare la cattiva informazione che è circolata. Soprattutto sollecitando tutti – istituzioni, famiglie, singoli individui, organizzazioni sociali – a riflettere e a fare i conti, anche in modo doloroso, con le proprie responsabilità, omissioni, distrazioni: certo una strada più difficile e complicata rispetto a quella di proiettare su un simulacro i mostri che ci impauriscono e di liberarsi la coscienza inneggiando al rogo.

Lavorare sulla comunicazione e sugli strumenti della comunicazione, per gli enti locali significa anche questo: consolidare i principi e i valori che rendono tale una comunità per rafforzare le difese.



bucci@comunica-online.com

PERCORSI

DI CITTADINANZA



Ma sono davvero tutti "imprenditori" gli imprenditori stranieri?

I dati di Infocamere e quelli di Caritas. Due terzi di ditte individuali. Natalità, mortalità, sopravvivenze. Lavoro rifugio rispetto ad un inserimento difficile. Più autonomi o più deboli?

Da alcuni anni si parla ormai della "nuova imprenditoria immigrata", in particolare in Toscana dove è noto – ma non unico – il caso dei cinesi nel settore manifatturiero. I dati mostrano un fenomeno in crescita, anche se non sempre forniscono una "fotografia" dettagliata.

Da un lato troviamo i dati forniti da Infocamere e ripresi dall'ultimo rapporto dell'Irpet su *Il lavoro degli immigrati in Toscana (2009)* che parlano di oltre 48mila "imprenditori" stranieri presenti nella nostra Regione, pari all'8,2% del totale degli imprenditori; dall'altro ci sono le elaborazioni Caritas/Migrantes in collaborazione con la Cna riguardanti solo coloro che non solo sono nati all'estero – come fa Infocamere – ma che hanno anche mantenuto la cittadinanza straniera, che riducono il numero degli imprenditori immigrati a circa 22.000: una differenza assolutamente non trascurabile che dovrebbe far riflettere sulle incertezze relative al fenomeno.

Tuttavia il vero problema legato alle conoscenze sull'imprenditoria straniera non è di metodo, ma di merito. I dati di Infocamere propongono in modo aggregato l'insieme degli stranieri titolari d'impresa, senza però considerare quale forma giuridica abbia l'impresa, cosa produca, come funzioni, quanto tempo riesca a rimanere attiva. Da uno sguardo più attento a questi dati forse riusciamo a trovare una risposta alla domanda se davvero sono tutti "imprenditori" gli imprenditori stranieri.

La risposta non è ottimistica come potrebbero far pensare i primi dati. I due terzi (67%) delle imprese con titolari immigrati sono ditte individuali, di queste, la maggior parte sono impiegate nell'edilizia e nel commercio; forte è il *turn over* di queste imprese, tanto che ad un alto tasso di natalità si accompagna un altrettanto elevato tasso di mortalità (oltre il doppio di quello delle "italiane"); infine, il tasso di sopravvivenza delle "imprese straniere" è più basso di quello delle

"imprese italiane". Da un lato ci troviamo quindi di fronte ad una crescita del lavoro autonomo tra gli immigrati, ma dall'altro, in molti casi, il lavoro autonomo è un "rifugio" rispetto alle difficoltà di inserimento all'interno dei canali del lavoro subordinato, come nel commercio, mentre in altri casi è un escamotage adottato dagli imprenditori – quelli veri – italiani che invece di assumere preferiscono pagare "a fattura", come nell'edilizia, scaricando sul lavoratore gli oneri assicurativi e previdenziali.

In definitiva, se in taluni casi la diffusione del lavoro autonomo tra gli stranieri rappresenta un'occasione importante di crescita economica e sociale, in molti altri ribadisce la loro persistente debolezza all'interno del mercato del lavoro della regione.

Fabio Berti

*Docente di Sociologia delle migrazioni
Università di Siena*

Diventare artigiani e essere meno stranieri in Toscana

di **ARMANDO PRUNECCHI** direttore Cna Toscana

Cna opera per valorizzare l'intraprendere e le opportunità che si producono nel momento dello scambio culturale, relazionale e commerciale tra imprenditori, in modo particolare anche con coloro che provengono da altri paesi. Migra-net è un progetto Regione e Cna che mira ad agevolare il costituire ed il fare impresa dei cittadini stranieri residenti in Toscana. È operativo attraverso un sito internet interattivo www.migranet.it e una rete di almeno 45 sportelli Cna: 15 ad Arezzo, 18 a Firenze, 5 a Pistoia, 7 a Prato. Migra-net diventerà un punto centrale nella rete toscana degli operatori e dei servizi rivolti alla popolazione immigrata che vuole avviare un'attività in proprio.

Così si facilitano sia la creazione di impresa per i cittadini stranieri, che una maggiore integrazione sociale, nel rispetto delle regole e normative, valorizzando la collaborazione e la partnership tra le imprese.

In Toscana, in modo particolare nelle province indicate, Cna ha una rete di sportelli denominata "Cna World" espressamente dedicati alla consulenza e alla tutela dei cittadini stranieri che intendono avviare e/o consolidare un'attività economica

autonoma. L'esperienza maturata e l'investimento fatto da Cna su Cna World ha formato operatori che, con grande professionalità, sono oggi in prima linea per facilitare ed aiutare tutti i cittadini stranieri che intraprendono. Le quattro province selezionate per la sperimentazione del progetto "Migra-Net" rappresentano l'eccellenza di queste professionalità e sono in grado di garantire una presenza diffusa e capillare sul territorio.

Con il progetto Migranet, con l'assistenza di personale specializzato, Cna assicurerà al cittadino straniero e agli operatori degli sportelli informativi un accesso capillare e diffuso alle novità e alla consulenza in materia di immigrazione e di creazione d'impresa, con particolare attenzione alla responsabilità sociale e al femminile. Il progetto si basa su di un principio di "open-source delle conoscenze": Cna Toscana ha infatti realizzato un'apposita piattaforma informatica con livelli di accesso differenziati per gli operatori accreditati (enti locali, associazioni, ecc.) ed per i cittadini stranieri. Il portale www.migranet.it (multilingue) dopo la fase di sperimentazione, sarà quindi uno strumento di promozione dell'integrazione sociale attraverso la creazione d'impresa.

Guida all'apertura di un'impresa

Quali sono gli adempimenti da seguire per avviare un'attività imprenditoriale? Come predisporre un buon business plan? Sono solo alcuni degli aspetti che vengono affrontati dalla Guida per l'imprenditoria straniera che Prefettura e Camera di Commercio, in collaborazione con Comune di Firenze, Inail, Inps, Consiglio Notarile e Ordine dei Commercialisti ed esperti contabili, hanno messo a punto per orientare il cittadino immigrato che vuole muovere i primi passi nel mondo imprenditoriale. Il vademecum offre informazioni e indicazioni per valutare opportunità e rischi della scelta imprenditoriale. Un ampio spazio viene dedicato alla voce costi: sono elencate infatti le spese per la costituzione di una società e per l'iscrizione alla Camera di Commercio, quelle di contabilità, bilancio, dichiarazione dei redditi, nonché i costi previdenziali e assistenziali. Sono presenti anche informazioni sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e sull'igiene dei prodotti, alimentari e non, con un'at-

tenzione specifica ai settori manifatturiero e della ristorazione e indicazioni in materia di marchi e brevetti, con riferimento anche ai servizi resi dalla Camera di commercio e l'attività dell'Osservatorio anticontraffazione, l'organismo composto da rappresentanti di Prefettura, Guardia di Finanza, Questura, Polizia Municipale, Agenzia delle Dogane, Università, Regione Toscana, categorie economiche e associazioni dei consumatori, che mira a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla commercializzazione dei prodotti contraffatti.

Viene affrontato anche il tema ambientale, con attenzione in particolare allo smaltimento dei rifiuti. In appendice c'è un indirizzario degli sportelli pubblici specializzati, ai quali ci si può rivolgere per informazioni e assistenza.

La pubblicazione è tradotta in arabo, albanese e cinese ed è disponibile online sul sito di PAESI (www.immigrazione.regione.toscana.it) e su quello della Camera di Commercio (www.fi.camcom.it).



UN PO' DI DATI

Sono 21.978 le imprese attive costituite da cittadini stranieri in Toscana, secondo l'ultimo dossier Caritas/Migrantes. Di queste, 4.840 sono condotte da cittadini Ue. I cinesi, prevalentemente attivi nel manifatturiero e nell'abbigliamento costituiscono il gruppo di imprenditori più numeroso (5.842), seguiti da albanesi (4.089), romeni (3.907), marocchini (2.521) e senegalesi (925). Albanesi e romeni sono attivi soprattutto nelle costruzioni, marocchini e senegalesi nel commercio.

Secondo l'ultima rilevazione dell'Osservatorio sulle imprese femminili di Unioncamere Toscana, in collaborazione con la Regione Toscana, relativa al primo semestre 2009, il traino all'imprenditoria femminile regionale è dato dalla crescita del numero delle imprenditrici straniere. Le cinesi crescono in assoluto di 353 unità e rappresentano il 36,5% delle extracomunitarie ed oltre il 24% delle straniere con cariche in imprese toscane.

Una crisi che colpisce di più gli immigrati

di SARA DENEVI



In Toscana gli stranieri sono l'8,4% della popolazione. La nostra regione con 310.000 presenze è la quinta in Italia e ha fattori attrattivi in grado di far spostare persone dall'estero, come spiega Michele Beudò alla presentazione del Rapporto Irpet *Il lavoro degli immigrati in Toscana: scenari oltre la crisi*. «Emerge, infatti, una penalizzazione degli stranieri – continua il ricercatore Irpet – a causa della crisi economica». In questo contesto «cresce il tasso di disoccupazione degli stranieri che supera quello degli italiani. Gli svantaggi riguardano principalmente un effetto-settore, perché gli stranieri sono coinvolti soprattutto in attività che risentono maggiormente della crisi, un effetto-qualifiche con riferimento a quelle più basse e un fattore-contratto legato all'estrema flessibilità del mercato del lavoro». Se la crisi continuerà a lungo, «molti cittadini stranieri perderanno la possibilità di ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno. In questo processo – precisa Beudò – possono essere coinvolti molti cittadini stranieri, con alle spalle lunghi periodi di soggiorno, che sarebbero costretti a

ritornare nei paesi di origine ma che potrebbero anche decidere di rimanere in Italia irregolarmente, a causa delle restrizioni nei rinnovi dei titoli di soggiorno. È poi importante sottolineare – precisa il ricercatore Irpet – che esiste una competizione nel mercato del lavoro tra cittadini italiani e cittadini stranieri che possiede le caratteristiche di un aumento contenuto; non è presente, quindi, un fenomeno di spiazzamento degli stranieri a danno degli italiani: ad esempio le donne italiane seppur disoccupate difficilmente vanno a svolgere un tipo di lavoro, come quello di cura, che viene svolto prevalentemente da cittadine straniere».

Cosa ci aspetta oltre la crisi? «Per il prossimo decennio – conclude Beudò – è previsto un surplus di lavoro con una forte esigenza di regolarizzazione che dovrebbe valere verso il basso, per chi si rivolge a sanatorie e decreto flussi». Da qui la necessità di nuove politiche di integrazione soprattutto affinché la questione dello status giuridico non mortifichi le seconde generazioni, interrompendo il loro percorso in Italia a causa della disoccupazione.

A garanzia degli imprenditori

Sono imprenditori senza garanzie, che da soli non avrebbero ottenuto un prestito dalle banche, ma che invece hanno potuto aprire un'attività in proprio. È stato possibile grazie al progetto Smoat, promosso dalla Regione Toscana per creare percorsi di microcredito sul territorio regionale. «Cuore del progetto è lo sportello Smoat, operativo da gennaio 2007 – ha spiegato la responsabile, Daniela Sole – presso la sede di Fidi Toscana spa che, oltre ad offrire finanziamenti fino a 15.000 euro a tutti i microimprenditori privi di garanzie, li assiste con servizi gratuiti quali l'accompagnamento nella fase di avvio e sviluppo dell'impresa ed un'istruzione semplificata della pratica che si fonda sulla sola valutazione delle caratteristiche dell'investimento e degli sbocchi di mercato, con garanzia a costo zero». «Lo sportello sviluppa quotidianamente – continua la responsabile – sinergie con partner interessati come Pubbliche Assistenze, Caritas, associazioni di categoria, di immigrati, enti

profit e non, università, desiderosi di favorire l'inclusione socio-economica di soggetti in situazione di criticità, anche facilitando l'autoimpiego, a fronte di crisi aziendali e perdita di occupazione». Alla fine della prima fase del progetto, nel triennio 2007-2009, sono stati erogati 884 prestiti, per quasi 11 milioni di euro. Quelli a imprese straniere sono stati 424, 239 a imprese femminili e 396 a imprese giovanili. Gli imprenditori italiani sono stati il 55% e quelli stranieri il 45%. Sono diverse le tipologie di attività finanziate: primo l'artigianato, poi il commercio, l'industria, il turismo, i servizi e, infine la cooperazione. «In particolare per gli stranieri – conclude Daniela Sole – il progetto ha rappresentato la possibilità di dar vita a idee imprenditoriali autonome che si rifanno, per esempio, a particolari tradizioni di tipo culinario ma, soprattutto, che consentono di sviluppare manualità, attraverso la costituzione e la qualificazione di numerose imprese artigiane».

(sd)

IL RAPPORTO EMN

Un Paese che non riesce a valorizzare le competenze dei lavoratori, soprattutto quelli non comunitari: è l'Italia che emerge dal rapporto dello European Migration Network (EMN), programma che coinvolge i 27 Paesi Ue, con l'obiettivo di fornire aggiornamenti sul fenomeno migratorio. Il rapporto evidenzia come i lavoratori immigrati si inseriscano ai livelli più bassi del quadro lavorativo nazionale, con pochissime possibilità di veder riconosciute le proprie competenze. I numeri Istat per il 2008 parlano di un 54,1% di lavoratori immigrati laureati o diplomati, ma di questi il 73,4% svolge una professione non qualificata: sono soprattutto manovali edili, braccianti agricoli, operai in imprese di pulizia e collaboratori domestici.

Lo studio è diviso in tre parti: la prima incentrata sulle politiche e le strutture per l'immigrazione, le altre sul rapporto tra mercato occupazionale e flussi qualificati, con speciale attenzione al campo medico e infermieristico. (gb)

Irrisioni e irridenti, stananti e stanati

La barbarie in cui siamo piombati è contraddistinta anche dalla disinvoltura con cui si cambiano i nomi alle cose. Lo storico che, tra i più grandi di tutti i tempi, ha narrato gli eventi cui ha assistito personalmente, Tucidide, scriveva che “volendo giustificare degli atti prima considerati degni di biasimo si cambia il significato ordinario delle parole”. E si adoperano parole che ciascuno di noi, assente per lavoro per pochi mesi, al suo ritorno in Italia giudicherebbe incongrue. Forse è il caso di praticare esperimenti radicali di distanza e di inappartenenza, per meglio resistere alla catastrofe culturale cui si sta lavorando.

Così ho provato a fare. Per alcune settimane non ho ascoltato la lettura dei giornali praticata alla radio, su RaiTre. Poi ho acceso, ieri 7 gennaio 2010, e ho ascoltato due telefonate e le risposte della giornalista di turno (ho spento poi prima di saperne il nome e la testata). Un ascoltatore di Pistoia, intervenendo sull'accoglienza subita da Balotelli a Verona e sul commento del sindaco di quella città (che attribuiva scarsa professionalità al calciatore di pelle nera, perché aveva reagito agli insulti continui e agli striscioni razzisti di quello stadio), esprimeva preoccupazione per tali prese di posizione istituzionali. La commentatrice rispondeva giustificando ampiamente le parole di Tosi, che non può mica mettersi a parlar male dei suoi concittadini, e ribadendo un giudizio negativo sul calciatore dileggiato, che avrebbe dovuto reagire con maggiore aplomb agli striscioni “irridenti”. L'irrisione non è una certamente bella cosa, ma catalogare come irrisione scritte e comportamenti di natura squisitamente razzista è una mossa che evito di aggettivare. Si può forse immaginare che la gior-

nalista che l'ha praticata sia portata all'eufemismo, all'attenuazione dei giudizi. Ma la telefonata immediatamente successiva mette sull'avviso riguardo ai toni da lei usati. Chiama un'ascoltatrice, che deplora la sottovalutazione degli effetti dell'uso di cannabis e dice che lei, di sinistra, voterebbe come presidente del Lazio l'antiproibizionista Emma Bonino se... smettesse di essere tale. La giornalista sposa immediatamente una tesi estrema

della sua interlocutrice, dipinge un mondo di ventenni inebetiti e senza speranza per il consumo di cannabis (altrimenti la loro vita sarebbe piena di senso, le prospettive di studio e lavoro felici e fauste), dimentica i dati sul consumo di cocaina in Italia, si dichiara fautrice della “tolleranza zero” contro le droghe leggere, e se ne esce con una raccomandazione alle possibili elettrici “di sinistra” della Bonino. In campagna elettorale, bisognerà

“stanarla” dalle sue posizioni sul consumo delle droghe leggere. La metafora “stanare” non è affatto gentile, e anzi richiama l'uso dei cani (in questo caso antidroga, suppongo) per costringere la preda a una sortita e impallinarla. Spengo la radio. Nel corso di tre minuti, forme di razzismo eclatanti sono state derubricate a irrisione da stadi (son bravi ragazzi, scherzano...), e proposte degne di discussione che entrano in merito (e perciò demitizzano) sul consumo di droghe leggere sono state presentate come una posizione da “stanare”. Trionfa un linguaggio del rispetto e dell'amore, per la verità un po' malintesi. Chi non viene “stanato” è invitato ad accettare abbracci mortali in nome di un “noi” e di un “ci” per lo meno sospetti. Scrive il direttore di un giornale: “Vogliamo assegnare la cittadinanza italiana a gente tra la quale è probabile che siano reclutati assassini potenziali e addestrati a distruggerci?”. Qui la parola di cui si cambia il senso è “probabile”. Più che probabile, è provato che sofferenze inaudite e orrori civili nella storia d'Italia siano dovuti a demagoghi che usavano spesso il “ci” e pennaioli loro seguaci. Ma siamo invitati a dimenticare l'esperienza e a seguire ammaestratori di zombie.

Il caso-Balotelli e il comune sentire. Proibito essere antiproibizionisti. Tolleranza zero verso le droghe leggere? Un brutto equivocare sui probabili assassini



IL CALENDARIO ARCI 2010

Le immagini di questo numero di Percorsi sono tratte dal calendario 2010 dell'Arci. Il calendario, attento ai migranti e alle minoranze, è intitolato “Italia in bianco e nero” e la dedica è affidata ad Angela Davis, una voce fondamentale del movimento antirazzista: “A coloro la cui umanità è troppo preziosa per essere distrutta dai muri e dalle sbarre. E soprattutto, a coloro che continueranno a lottare finché il razzismo non sarà bandito per sempre dalla nostra storia”. In particolare, la foto di p. 27 è di Marco Ghidelli, quelle di pp. 28-29, 30 sono di Gregorio Patanè. Per informazioni: www.arci.it

Contare in Comune

Percorsi formativi sui servizi finanziari e sulla fiscalità locale

Viareggio
Villa Borbone, viale dei Tigli ore 9³⁰-17³⁰

17/03/2010
La procedure di acquisizione di beni e servizi con particolare riferimento agli acquisti in economia attraverso il mercato elettronico

Firenze
Sala Anci Toscana, via Pietrapiana 53 ore 9³⁰-17³⁰

03/02/2010
Elementi di scenario collegati al federalismo fiscale e al relativo processo di attuazione

05/02/2010
Strumenti innovativi per il finanziamento degli investimenti: il quadro normativo e i casi di successo

10/02/2010
Controllo finanziario degli enti locali da parte della Corte dei Conti, adempimenti ai sensi dell'art. 1 comma 168 della L. 266/2005 e smi

12/02/2010
Le più importanti novità in tema di entrate extratributarie. Il canone di depurazione a seguito della L.13/2009

17/02/2010
Il patto di stabilità 2009-2011: problematiche applicative e evoluzione normativa

24/02/2010
La gestione dell'Iva: principi e normativa

03/03/2010
Verso la gestione associata dei servizi di finanza locale (entrate e finanziari)

10/03/2010
La fase precoattiva e coattiva delle entrate comunali. L'utilizzo dell'ingiunzione. Il ruolo e gli agenti della riscossione

12/03/2010
Strategie di ottimizzazione dei servizi offerti dai Comuni ai cittadini: dalla ricerca di finanziamenti alla razionalizzazione della spesa. Modelli e casi di successo

24/03/2010
La rendicontazione dei progetti con finanziamenti di derivazione comunitaria

31/03/2010
La rendicontazione sociale nei comuni: il ciclo virtuoso della programmazione a servizio dei cittadini

Gli incontri sono gratuiti ma riservati esclusivamente agli amministratori e al personale degli enti locali. L'iscrizione è obbligatoria. Per informazioni www.ancitoscana.it e per iscrizioni posta@ancitoscana.it

L'applicazione del D.lgs n.15 nelle Regioni e negli Enti locali

Corso di perfezionamento sull'applicazione del decreto in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche amministrazioni

Firenze Sala Anci Toscana, via Pietrapiana 53 ore 9³⁰ -17³⁰

Il corso prevede sei incontri tenuti da docenti esperti della materia in grado di fornire il necessario supporto agli operatori degli Enti locali e delle Regioni, per l'applicazione dei nuovi istituti nei tempi previsti e con le corrette modalità operative.

25/02/2010
Il nuovo sistema delle fonti del lavoro pubblico locale
(Mauro Montini)

11/03/2010
Ruolo e funzioni della dirigenza: i poteri gestionali in qualità di datore di lavoro e la funzione di garante dell'imparzialità amministrativa
(Marco Lovo)

25/03/2010
Le relazioni sindacali e la contrattazione decentrata
(Fabrizio Mascagni)

8/4/2010
Il nuovo sistema incentivante la performance: merito e premialità nelle Regioni e negli Enti locali
(Roberto Gerardi e Paolo Bicocchi)

22/04/2010
Il trattamento economico ed accessorio (Luca Del Frate)

6/5/2010
Il sistema delle responsabilità e la nuova disciplina delle sanzioni disciplinari (Gaetano Viciconte)

L'adesione potrà essere fatta sia per l'intero modulo, sia per singole giornate. La partecipazione sarà assicurata fino alla copertura dei posti disponibili. Gli interessati possono rivolgersi alla Segreteria organizzativa per conoscere disponibilità ed informazioni.
Francesca Righi frighi@tiforma.it
Giulia Gelli ggelli@tiforma.it
Tel. 055.210755 - Fax 055.291715 www.tiforma.it

Quote di adesione (comprehensive di materiale didattico, coffee break e pranzo):
singola giornata – 200 € 1 persona, 180 € a persona per più partecipanti
intero modulo – 960 € 1 persona; 864 € a persona per più partecipanti (sconto del 20%)

Il pagamento avverrà a ricevimento fattura, quindi successivamente all'effettivo svolgimento del corso.

In caso di iscrizione all'intero modulo, sarà possibile alternare la partecipazione di diversi dipendenti dello stesso Ente.



ANCI TOSCANA, COMUNICA E ANGITEL TOSCANA DAL 1° FEBBRAIO 2010
 SI TRASFERISCONO NEI NUOVI UFFICI IN VIALE GIOVINE ITALIA 17 A FIRENZE

Comunica
 tel 055 2645261 fax 055 2645277
 info@comunica-online.com
 www.comunica-online.com

Anci Toscana
 tel 055 2477490 fax 055 2260538
 posta@ancitoscana.it
 www.ancitoscana.it

Ancitel Toscana
 tel 055 2477996 fax 055 2346232
 segreteria@ancitel.toscana.it