



COMUNE DI SAN DONATO MILANESE

Ufficio del
DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE ANNUALE
2009

relatore: Avv. Fabrizia Vaccarella

tel. 02 527.72.622

e-mail : difensore.civico@comune.sandonatomilanese.mi.it

Indice

Parte generale

Il Difensore Civico Comunale: lo stato dell'arte

Parte speciale

La realtà territoriale locale

L'attività di difesa civica a San Donato Milanese

Allegati

Comma 186 dell'art.2. Legge n.191 del 23 dicembre 2009 (legge

Finanziaria 2010)

Art.3 del Decreto Legge del 13 gennaio 2010

Parte generale

Il Difensore Civico comunale: lo stato dell'arte

L'istituto del difensore civico, a far data dall'introduzione del medesimo a livello nazionale in Italia nel 1990, ha sempre dovuto preoccuparsi “da solo” della propria diffusione e affermazione. Ha sempre dovuto, cioè, promuovere se stesso senza l'ausilio di altri istituti od organi amministrativi che ne raccogliessero il messaggio o diffondessero la conoscenza tra la cittadinanza.

Ciò per diverse ragioni.

In primo luogo perché la normativa che riguarda il difensore civico è rimasta assolutamente generica e carente, e, con esclusione della più specifica disciplina di stampo regionale, le disposizioni aventi efficacia nazionale non tratteggiano un preciso profilo della figura, dei limiti e delle modalità di esercizio della funzione, dei rapporti intercorrenti con gli altri enti pubblici e con le pubbliche amministrazioni diverse ed esterne dalle sede di insediamento.

In altre parole, compresa la bontà dell'istituto, è comunque risultato sempre difficile promuovere la diffusione di un soggetto indefinibile anche nelle potenzialità.

In secondo luogo perché la sua natura di carica amministrativo-onoraria, che non lo accomuna ad un organo politico, né ad un ufficio amministrativo in senso stretto (vale a dire un ufficio incardinato nella struttura amministrativa) e lo rende ad essi disomogeneo, ne rende oggettivamente difficoltosa “la promozione”.

Infatti, per quanto un’amministrazione politica sia illuminata, al punto da impegnarsi a istituire nel proprio ente di appartenenza – comune, provincia o regione - il rispettivo difensore civico, sarà più difficile favorirne la promozione all'esterno e sollecitare i cittadini nel rivolgersi al medesimo, quasi ciò rappresentasse una forma di *outing*.

Analogamente gli stessi uffici amministrativi, nei rispettivi settori ed ambiti di appartenenza e di competenza non si sono spesso sentiti liberi o fiduciosi nel richiamare l'attenzione del difensore civico, nel richiedere il relativo intervento di garanzia o di mediazione; quasi a non rischiare di sottoporre il proprio operato ad un istituto che sostanzialmente rimane organo di controllo.

Entrambe le difficoltà palesate sembrano comprensibili e naturali solo apparentemente.

Difatti, per quanto concerne gli organi politici, una volta chiarito e ribadito che il difensore civico non può occuparsi di situazioni o di problematiche che sconfinino in un ambito riservato alla decisione di matrice politica, espressione ed esercizio di una funzione peculiare che vede la sua legittimazione nell’elezione diretta da parte dei cittadini del luogo, non vi può essere aprioristicamente attrito od invasione di campo.

L'investitura politica è un'investitura reale e pubblica, cui è demandato l'esercizio della rappresentanza diretta o meglio della democrazia rappresentativa: il soggetto politico che fedelmente adempia il suo mandato non dovrebbe in alcun modo temere l'interferenza del difensore civico

Ed anche qualora si presentino casi "sul confine", quest'ultimo dovrà limitarsi ad essere portavoce, "ambasciatore" di eventuali istanze presentate dai cittadini medesimi.

Si preoccuperà cioè di segnalare alle forze politiche direttamente interessate e competenti sul territorio le problematiche a questi sottoposte.

Dall'altro lato, per quel che concerne i pubblici uffici, le strutture amministrative della Pubblica Amministrazione, questi dovrebbero superare l'iniziale è naturale diffidenza rispetto ad un organo che non appartiene al loro incardinamento, ma che, tuttavia, si sforza di comprendere il riparto di competenze, di funzioni, di compiti distribuiti all'interno degli uffici stessi, e le conseguenti naturali criticità.

I difensori civici italiani, anche grazie all'esperienza maturata con il tempo all'interno delle strutture comunali o provinciali o regionali, non hanno di regola un atteggiamento inquisitorio nei confronti degli uffici medesimi, ma, al contrario, tentano di tradurre al cittadino le problematiche che questi stessi uffici devono gestire, nonché spiegare in parole semplici lo scopo, la finalità, le modalità delle procedure che il dirigente, il funzionario, l'impiegato o chiunque altro devono seguire ed adempiere e che spesso non consentono loro di fare distinzioni tra utenti "meritevoli e non".

Ora, nonostante la lettura della figura in tali termini sia la più rassicurante e produttiva, e consenta una sorta di comprensione trasversale dell'istituto, questa non è tra le più diffuse, e ciò lo ha indotto a dover procedere autonomamente nel

farsi conoscere, nell'intrattenere rapporti con la cittadinanza, nell'indicare le vie di accesso all'istituto, all'esercizio dei propri diritti di cittadino, alle modalità di coinvolgimento del difensore civico.

Tale percorso si è rivelato lungo e spesso difficoltoso, contando differenze anche in relazione all'ambito territoriale di competenza del difensore civico, che ha visto i difensori civici comunali farne le spese più degli altri, poiché i difensori civici regionali e provinciali hanno potuto sicuramente beneficiare di una maggior ampiezza di mezzi organizzativi ed economici, e di conseguenza di una migliore razionalizzazione delle risorse utilizzate a tal fine.

Nella stessa ottica anche i comuni particolarmente numerosi, godendo di una determinata dotazione di uffici e mezzi economici, hanno potuto far conoscere la propria voce e la propria strutturazione adattata allo scopo di meglio porsi in comunicazione con il cittadino.

Un esempio non lontano è l'Ufficio del Difensore Civico del Comune di Milano che dal momento dell'insediamento ha provveduto a "martellare" i cittadini al fine metterli al corrente dell'esistenza e dell'utilità dell'istituto, delle sue funzioni, delle modalità tramite le quali rivolgersi al medesimo; nonché a portare a conoscenza degli organi politici, sia tramite le relazioni annuali, sia tramite la stampa o altri mezzi di informazione quelli che sono stati risultati o comunque le interazioni tra difensore civico e realtà locale.

Maggiori difficoltà si risentono comprensibilmente via via che i comuni diventano più piccoli, via via che le risorse diventano più esigue.

È ciò ha come conseguenza immediata e diretta che il cittadino ne riceve un pregiudizio, e si gioca quindi la possibilità di rivolgersi anche in maniera informale ad un istituto che come spesso si è detto “*dà voce a chi non ha voce*”.

Ci si dimentica, infatti, che anche la differenziazione territoriale di normative e di legislazione, efficace strumento per tradurre la necessità insita nei tempi attuali di essere più aderenti alle esigenze locali, e dell’affermarsi sempre maggiore di un concetto generale di federalismo di normazione, ha comportato per altro verso una maggiore necessità di informazione, di “ciò che vale, di ciò che conta nel territorio” di residenza, e che può divergere da altro territorio e da altra realtà locale.

E in questa complessità sociale, l’informazione, il sostegno devono tradursi in un’informativa non scontata, né sclerotizzata.

Se i tempi sono maturi perché il cittadino-utente sia attivo, operoso, ovvero sia un cittadino informato, che interagisce con l’amministrazione, e non si limiti a richiedere e pretendere, allo stesso tempo vi è la necessità che l’amministrazione stessa offra gli “input” opportuni per favorire il meccanismo di interessamento e interrelazione. In altre parole, l’amministrazione dovrà sollecitare il cittadino ad essere attivo e operativo, ma allo stesso tempo dovrà fornire il segnale che il cambiamento è in atto ed è *un onere* adeguarvisi.

Per quanto sia odiosa la frase “se nessuno me lo dice...” quest’espressione segna un punto di non ritorno nella chiusura del rapporto con la p.a. e di sfiducia nelle procedure istituzionali.

Ora, la diffusione della *cultura civica* ad opera dei difensori civici comunali e provinciali e regionali -ciascuno nei modi e negli ambiti che gli sono

più confacenti- è sempre stato un impegno continuo e irrinunciabile per l'affermazione reale e concreta dell'istituto e la sua indiscutibile utilità.

Se da un lato i difensori regionali agivano sotto profili organizzativi di diffusione dell'informazione ad ampio raggio, quelli comunali si preoccupavano di segnare la differenza nel loro impatto diretto con il territorio perché, per quanto non vi sia una vera forma gerarchica tra difensori civici, ma valga esclusivamente il principio di sussidiarietà, resta indubbio che il difensore civico comunale sia il primo punto di contatto tra la popolazione degli utenti e l'istituto in sé.

Tutti gli sforzi profusi nel corso di questi vent'anni di storia della difesa civica comunale in Italia sembravano aver prodotto frutti apprezzabili, e sono maturate diverse occasioni di incontro tra pubblica amministrazione, cittadinanza e difesa civica. In taluni casi si sono create delle isole felici dove gli stessi politici, ormai superate e dissipate le naturali diffidenze nei confronti dell'istituto, hanno addirittura incalzato i cittadini perché si rivolgessero direttamente al medesimo, nei casi rientranti nella sua competenza e dopo aver tentato un'iniziale approccio chiarificatore con gli uffici stessi (ma non aver trovato un punto di comprensione reciproca sulla vertenza o sulla problematica sollevata).

Evidentemente, tuttavia, la realtà emersa non deve aver brillato agli occhi del legislatore per i felici risultati; forse le denunce di infedeltà e incompetenza di taluni difensori civici che non hanno seguito pedissequamente la propria missione o non hanno compreso esattamente la propria funzione, sono maggiori di quanto gli addetti ai lavori avessero immaginato, dal momento che nelle disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato, la cosiddetta legge Finanziaria del 2010, all'articolo 2 comma 186 si legge - in relazione alle riduzioni

del contributo ordinario di cui al comma 183 - che “i comuni devono altresì adottare le seguenti misure: a) la soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267” (...).

Ciò, unitamente alla soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale, alla limitazione della delega di funzioni del sindaco, alla soppressione della figura del direttore generale, nonché alla soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali; il tutto per realizzare misure di contenimento della spesa delle amministrazioni comunali senza fornire, tuttavia, una base di dati in cifre dettagliata.

In altre parole un semplice comma inserito in un articolo della legge Finanziaria del 2010, di una legge, cioè, destinata a programmare e regolare il bilancio dello Stato e delle amministrazioni, ovvero un provvedimento di pregnante matrice economica, spazza in un sol boccone una tradizione culturale maturata con impegno e passione nell'orizzonte giuridico amministrativo degli ultimi vent'anni.

L'episodio deve far riflettere, tanto più che interviene nello stesso anno in cui il Parlamento italiano ratifica la “Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità” (per le quali il difensore civico ha l'onere di costituirsi parte civile nei procedimenti penali) e a breve termine dall'entrata in vigore della “Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea”.

Più precisamente, non si decide di rinunciare alla difesa civica in generale, ma di sopprimere gradualmente quelli comunali che rappresentano la vera “manovalanza sul campo” per l'affermazione dei diritti civici.

Paradossalmente, la ratio ispiratrice della norma non doveva essere così pregnante dal momento che, immediatamente dopo la pubblicazione della legge Finanziaria sulla Gazzetta Ufficiale, 30 dicembre 2009, è intervenuto un decreto legge di modifica della stessa Finanziaria che ha fatto slittare di un anno l'entrata in vigore di alcune norme, tra le quali la disposizione afferente la sorte del difensore civico comunale.

Quest'ultimo decreto-legge è entrato in vigore il 27 gennaio 2010, approvato dal governo il 13 gennaio dell'anno corrente, segnando una sorta di *spatium decidendi e deliberandi* nel quale si potrà giocare la partita decisiva della difesa civica nazionale.

Richiamando le parole del Difensore Civico di Milano - il Dottor Alessandro Barbetta- "si apre così una nuova stagione di impegno a livello nazionale per un definitivo radicamento nel codice delle autonomie della difesa civica come funzione fondamentale".

Il rinvio dei c.d. tagli al bilancio delle autonomie locali al 2011, può effettivamente aprire -a detta di molti- una finestra temporale che possa costituire l'occasione per una proposta di legge volta a salvaguardare il servizio di difesa civica delle città.

Qual è, quindi, ad oggi –giuridicamente parlando- lo stato dell'arte?

L'articolo 2 comma 186 lettera a) del decreto, lungi dall'averne un'efficacia automatica sull'estinzione dell'istituto del difensore civico comunale, ha introdotto una norma che deve essere letta e applicata calandola nel contesto della situazione politica e amministrativa di riferimento.

La norma stessa richiede, per sua natura, che la soppressione della figura di garanzia, prevista e regolata nello statuto di ciascun comune, venga prevista e deliberata con un provvedimento di modifica dello Statuto da parte del consiglio comunale di riferimento.

Autorevoli voci sostengono, tra l'altro, che in mancanza di una simile iniziativa ogni provvedimento in merito risulterebbe viziato da illegittimità e incompetenza, e che in questo momento i consigli comunali non sono legati o vincolati alla soppressione dell'istituto, giacché l'inserimento del decreto-legge governativo di sospensione dei tagli, nel rinviare il problema al 2011, prevede che le disposizioni si applichino ai singoli enti per i quali avrà luogo il rinnovo del consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo e non prima.

Praticamente, secondo l'interpretazione attuale del complessivo quadro normativo, sostanzialmente condivisa dalle parti in causa, ci si dovrà aggiornare alle soglie del 2011 e solo nei comuni dove il consiglio dovrà essere rinnovato per decidere con modifica statutaria la soppressione del difensore civico; in qualsiasi ipotesi e fattispecie diverse egli potrà (e dovrà) invece portare a termine il proprio mandato.

Peraltro, anche gli occhi degli Ombudsman dei paesi dell'Unione Europea (figura corrispondente al nostro difensore civico) sono puntati in questa direzione: è proprio con la chiusura dell'anno 2009 e gli inizi del 2010 che il presidente dell'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (EOI), Rafael Ribò, partecipando ai lavori dell'organismo che rappresenta tutti difensori civici italiani, riunitosi a Roma in relazione alle recenti novità per la difesa civica locale, si è dichiarato disponibile a fornire ogni appoggio possibile.

Allo stesso tempo il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha espresso il suo vivo interesse e seria preoccupazione per la questione impegnandosi a seguirne l'evoluzione.

Quanto fosse sentita a livello internazionale l'esigenza di una difesa civica seria ed effettiva anche in territorio italiano è intuibile dai richiami effettuati con strumenti diversi dagli organi internazionali ed europei istituzionali:

- le "osservazioni del Comitato dei diritti umani dell'ONU, del 3 agosto 1994, con cui l'Italia fu invitata a istituire il difensore civico nazionale.

- la "raccomandazione" del 1975 con cui è stato sollecitato l'introduzione dell'Ombudsman statale e locale;

- la "risoluzione" del 23 settembre 1985, con la quale il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati membri a favorire gli incontri tra gli Ombudsman nazionali circa la giurisdizione esercitata degli Organi previsti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

- la "raccomandazione" del 23 settembre 1985, con cui è stato sollecitato da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'ampliamento dei poteri dell'Ombudsman in ordine alla tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

- la "dichiarazione finale" della VI a Conferenza Mondiale di Buenos Aires del 20-24 ottobre 1996, con la quale:

a) sono state evidenziate le caratteristiche fondamentali del D.C. (indipendenza, accessibilità, flessibilità e credibilità);

b) si è affermata l'esigenza di tutela delle classi più deboli e dei popoli indigenti;

c) sono state incoraggiate le iniziative a favore della tutela dei diritti, sollecitando l'ONU a sostenere le iniziative assunte a tal riguardo dai Difensori civici e dall'Istituto Internazionale dell'Ombudsman.

Dopo essere stati rimproverati dagli altri paesi europei di essere l'unico paese europeo privo del difensore civico nazionale, non paghi di distinguerci per l'assenza della figura di coordinamento significativa, siamo riusciti a retrocedere ancor di più privandoci altresì delle radici ancorate al territorio, ovvero dei difensori civici comunali.

Le funzioni verrebbero esercitate dai difensori civici provinciali e regionali, con significativo aumento dei costi complessivi e con le difficoltà dovute al coordinamento di enti territoriali con competenze diverse rispetto ai Comuni, a seguito del quale occorrerà dotare gli uffici di personale e avere sedi sul territorio.

Come precisa il Difensore Civico della Regione Marche, avv. Samuele Animali, “Chi conosce la realtà della difesa civica in Italia sa che rende un servizio utile ai cittadini ed all'amministrazione, con una spesa pro-capite irrisoria e un risparmio generale in termini di contenzioso giudiziario evitato; risparmi certamente non quantificati da chi ha preso quest'iniziativa. Occorre se mai renderla più efficace ed indipendente”.

E questo è il nocciolo dell'intera vicenda: istituire la figura del difensore civico come fiore all'occhiello dell'amministrazione non è sufficiente: è necessario farlo lavorare e porlo nelle migliori condizioni per esercitare la sua funzione. Non deve essere “tollerato” e/o relegato nell'angolo, ma valorizzato e “sfruttato”, per assicurare altresì un risparmio all'Amministrazione, migliorando il servizio offerto, riducendo il contenzioso del Comune, ed evitando per quanto possibile inutili spese giudiziarie.

Diversamente sì che la spesa sostenuta per garantirne la presenza si tradurrebbe in un inutile esborso per l'amministrazione comunale.

Parte speciale

La realtà territoriale locale.

L'attività di difesa civica a San Donato Milanese

La realtà territoriale di San Donato Milanese si caratterizza, come forse evidenziato in altre occasioni, per una spiccata vivacità degli utenti, uno spiccato senso critico ed una generale attenzione all'incidenza delle scelte legislative di respiro nazionale e alla "attuabilità" dei provvedimenti di origine comunale.

Potendo effettuare dei confronti, a parità di estensione territoriale e di numero di abitanti, i cittadini di San Donato rappresentano un buon pubblico con il quale misurare la tenuta del "sistema amministrativo".

Le osservazioni, le vertenze sono eterogenee e toccano quasi tutti i settori dell'Amministrazione, costituendo un tavolo di confronto per il miglioramento dei servizi e dei rapporti tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

Allo stesso tempo, le richieste degli utenti, si traducono, per chi scrive, in uno stimolo continuo ad aggiornare le proprie conoscenze, i propri ambiti di interesse, e ad arricchire il proprio bagaglio culturale che viene continuamente messo alla prova dal confronto critico.

Il cittadino di San Donato è, mediamente, il prototipo del soggetto su cui testare l'efficienza e la qualità dei servizi forniti, capace di coscienza critica ma anche in grado di essere attivo e propositivo.

Nel corso dell'anno 2009 le istanze sottoposte all'Ufficio del Difensore Civico

Con il consueto raggruppamento per settori possiamo così riassumere:

sono 56 istanze inoltrate all'Ufficio (meritevoli di un'istruttoria documentale):

SETTORE DI APPARTENENZA	Numero vertenze
<p><u>Servizi sociali ed alla persona</u></p> <p>n.3 Richiesta di aiuto economico e di assegnazione di casa c.d.popolare</p> <p>n.2 Reclamo per contestazione svolgimento assistenza minori nei procedimenti di separazioni e divorzi</p> <p>n.1 Reclami inosservanza richieste utenti nel servizio bibliotecario</p> <p>n.1 Reclamo per mancata assistenza endofamiliare</p>	
	Totale 7

Edilizia e urbanistica

n.3 Richieste verifiche regolarità attività di Aziende autorizzate dalla P.A

aventi cagionato danno ai privati

n.2 Richiesta risarcimento danno da infortunio per la mancata manutenzione del manto stradale

n.1 Rivendicazioni in ordine a questioni edilizie e di proprietà (Melco)
(reiterata)

n.1 Richiesta di valutazione inquinamento elettromagnetico

n.1 Edilizia residenziale e ambito delle cooperative edilizie

n.1 Richiesta risarcimento danni per infortunio in edificio comunale Totale 9

Tributi

n.3 Reclami per mancata applicazione detrazioni ICI

Totale 3

Polizia locale

n.9 Contestazione della sanzione amministrativa per la violazione di norma

sulla circolazione della strada	Totale 11
n.2 Richiesta di incremento servizi di trasporto pubblici e denuncia disservizio	

Totale competenza amministrazione Comune San Donato Milanese n.30

<u>Casi con coinvolgimento di Amministrazioni esterne</u>
n.1 Settore scolastico -Provveditorato agli studi
n.1 Reclamo e contestazione cartella esattoriale
n.1 Reclamo relativo al c.d. Parco Snam (riterato da più persone)

Le istanze di competenza del Giudice di Pace hanno confermato i consueti ambiti di interesse (rapporti di vicinato, risarcimento danni), come quelle rivolte ad altre Autorità giudiziarie (casi di separazione e divorzio).

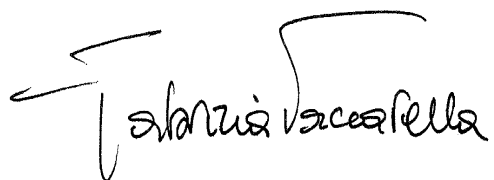
Circa 19 richieste di intervento che esulano dalla competenza del Difensore Civico hanno sviluppato quesiti significativi, ai quali si sono fornite delucidazioni e sono poi stati indirizzati presso la sede opportuna.

A ciò si aggiungono -per dovere di cronaca- una quindicina circa di contatti di consultazione telefonica veloce e una decina di email che hanno richiesto brevi informazioni.

San Donato Milanese - Milano, 31 marzo 2010

Il Difensore Civico

Avv. Fabrizia Vaccarella

A handwritten signature in black ink, reading "Fabrizia Vaccarella". The signature is written in a cursive style with a large, sweeping initial "F" and a long, horizontal stroke extending to the right.