



COMUNE DI SAN DONATO MILANESE

Ufficio del
DIFENSORE CIVICO

RELAZIONE ANNUALE

2010

Relatore: Avv. Fabrizia Vaccarella

tel. 02 527.72.622

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

Indice

- 1) L'orizzonte della difesa civica in seguito alla soppressione della figura del Difensore Civico nei comuni.*
- 2) L'attività di difesa civica sul territorio di San Donato Milanese nel 2010.*
- 3) Allegati*

***L'orizzonte della difesa civica in seguito alla soppressione
della figura del Difensore Civico nei comuni.***

Come già ampiamente precisato nella relazione concernente l'attività del Difensore Civico 2009 per il Comune di San Giuliano Milanese, a seguito dell'applicazione delle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, la cosiddetta legge Finanziaria del 2010, ai sensi dell'articolo 2 comma 186 (in relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183) si è determinata la soppressione della figura del difensore civico, già oggetto di dichiarazione ricognitiva da parte dell'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267).

Tale decisione, 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, si è posta nell'ottica della realizzazione delle misure di contenimento della spesa delle amministrazioni comunali, con buona pace di tutti i soggetti istituzionali e non che hanno coltivato e rafforzato con impegno e passione

una tradizione culturale di difesa del cittadino-utente nell'orizzonte giuridico amministrativo degli ultimi vent'anni.

Si è anche già sottolineato come una simile scelta si sia posta in contraddizione con gli indicatori europei, intervenendo nello stesso anno in cui il Parlamento italiano ratificava 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”.

Le proteste volte a indurre il legislatore a tornare sui suoi passi non sono mancate.

Vi è chi, facendone una questione in punto di diritto, ha sostenuto che si sia trattato di una “invasione” di campo nell'autonomia degli enti locali da parte del Governo centrale, sotto le mentite spoglie di una misura finanziaria, e che ciò si presti a fondati dubbi di legittimità costituzionale (Avv. Samuele Animalì, Difensore civico Regione Marche e attuale Coordinatore nazionale).

Analogo parere è stato espresso nella RISOLUZIONE DELLA CONFERENZA PERMANENTE DEI DIFENSORI CIVICI DELLA TOSCANA, 14 dicembre 2009, che richiamandosi all'autonomia che l'ordinamento riconosce agli enti locali e alla forza normativa degli statuti comunali, in molti dei quali è assicurata la difesa civica, ha sottolineato, come nel rapporto tra fonti del diritto, per le materie di competenza

degli enti locali, **risulta prevalente lo statuto**, e che di conseguenza **la disposizione appare in evidente contrasto con la Costituzione**.

In seguito, la Conferenza Regionale dei Difensori Civici locali, riunita a Firenze il 23 aprile 2010, ai sensi della Legge Regionale del 27 aprile 2009 n. 19, ribadendo il proprio giudizio negativo nei confronti della suddetta normativa, e prendendo atto, con pieno apprezzamento, del ricorso presentato alla Corte Costituzionale dalla Regione Toscana, è tornata ad affermare l'esigenza che la Conferenza Nazionale dei Difensori Civici, le Regioni, le Province e i Comuni nonché gli organismi rappresentativi degli Enti Locali, l'ANCI, il Consiglio delle Autonomie Locali, l'URPT e l'UNCEM, continuino ad adoperarsi per ottenere l'abrogazione della normativa che viola la Costituzione e l'autonomia degli Enti Locali, o almeno la sua modifica, in modo da garantire le forme di difesa civica associata già promosse ed attuate in Regione Toscana e in altre Regioni.

La stessa ha ritenuto, infatti, che si debba garantire, in attesa dell'esito del ricorso, un'applicazione della normativa stessa che salvaguardi la tutela dei cittadini da parte della Difesa Civica.

A tal fine ha auspicato che Regione, Province e Comuni nonché gli organismi rappresentativi degli Enti Locali, l'ANCI, il Consiglio delle Autonomie locali, URPT, UNCEM, assumano ogni opportuna iniziativa affinché venga data attuazione all'ordine del giorno presentato dal Sen. Pietro Marcenaro ed accolto dal Governo, in

particolare per consentire alla Difesa Civica comunale di continuare ad operare finché non siano stipulate le convenzioni con le Province, avviando una riflessione sul ruolo della difesa civica in questa nuova dimensione, e invitando altresì i Comuni e le Province che hanno il Difensore Civico o che lo hanno previsto nel loro Statuto a far propria la presente risoluzione e ad adoperarsi in ogni sede istituzionale in modo che venga adottata dai rispettivi Consigli.

Ha quindi trasmesso la risoluzione alla Conferenza Nazionale dei Difensori Civici, al Coordinamento dei Difensori Civici metropolitani, al Mediatore Europeo, al Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, all'Istituto Internazionale dell'Ombudsman (I.O.I) ed all'Istituto Europeo dell'Ombudsman (E.O.I.)

Tra i soggetti "tutelati", si è espressa a gran voce la LEDHA, Lega per i diritti delle persone con disabilità, in rappresentanza anche della FISH, Federazione Italiana Superamento dell'Handicap, ed ha scritto al Consiglio Comunale di Milano esprimendo **un giudizio fortemente negativo sul provvedimento**, chiedendo un'audizione per poter avanzare alcune proposte su cui verificare la possibilità di trovare una soluzione alla grave situazione creatasi.

Nella sua lettera al Presidente del Consiglio Comunale, LEDHA ha proposto di continuare a garantire il servizio di tutela offerto dal Difensore Civico per la città di Milano secondo quanto previsto dallo Statuto Comunale, di sostenere e promuovere l'istituto del Difensore Civico comunale in tutte le sedi istituzionali

legislative e di governo, opponendosi alla soppressione di detta figura, di assicurare che il Comune di Milano esprima il suo impegno anche nelle sedi associative delle autonomie locali per addivenire ad un moderno ed efficace ordinamento della difesa civica esteso su tutto il territorio, nonché di garantire, in attesa dell'eventuale ridefinizione statutaria dell'istituto, ogni attenzione organizzativa e di comunicazione per assicurare la continuità dei servizi forniti ai cittadini dal Difensore Civico per la Città di Milano, riaffermando la necessità che tutti gli uffici continuino, anche in questa fase, a prestare la massima collaborazione per favorire l'esame sollecito delle istanze presentate.

Un appello ai senatori della Repubblica da parte del Coordinamento dei Difensori Civici metropolitani, è stato pubblicato da *Salviamo il Difensore Civico metropolitano* nel marzo 2010 (Proposta di emendamento sulla conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), nel quale si pone all'attenzione del Presidente della Repubblica, del Presidente del Senato della Repubblica, del Presidente della Camera dei Deputati, del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la semplificazione normativa, dei Senatori tutti la ipotizzata soppressione del Difensore Civico comunale, disposta nell'ambito della legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, che il tema, se pur non assurdo a grande dignità mediatica, riguarda tutti i cittadini.

Il Coordinamento, inoltre, mette in evidenza come la soppressione della figura del Difensore Civico comunale spogli il comune della funzione di difesa civica che, tramite la convenzione con la provincia, si trasformerebbe in una sorta di **“acquisto di un servizio”** da un fornitore obbligato: questo sradicamento del Difensore Civico dal comune comporterebbe il suo snaturamento dal momento che l'Istituto ha due finalità essenziali e di pari valore: 1) la tutela dei diritti dei cittadini rispetto all'azione dell'ente che lo ha eletto; 2) la funzione propositiva nei confronti dell'amministrazione per il miglioramento dell'attività amministrativa.

Entrambe queste finalità- per il Coordinamento- diverrebbero d'improbabile perseguimento qualora il Difensore Civico fosse ridotto a “servizio acquistato all'esterno”.

Ricordando che l'efficacia della difesa civica risiede, infatti, nella virtuosità delle relazioni cittadino – difensore civico – amministrazione, viene evidenziato come il circuito verrebbe interrotto **per l'affievolimento della prossimità e per l'allentamento dell'interazione fra difesa civica e struttura comunale.**

Per il Coordinamento, il mantenimento della difesa civica nei comuni è elemento necessario del sistema di tutela non giurisdizionale nel quadro normativo italiano in quanto essa è finalizzata alla tutela dell'interesse pubblico sotto tre profili: a) **assicurare ai cittadini una modalità semplice, di facile accesso**, gratuita di tutela dei diritti e interessi nelle controversie con la rispettiva amministrazione comunale; b) **ridurre i casi di controversia** che, per giungere a soluzione, devono

approdare nei tribunali con oneri sia a carico dei cittadini, sia a carico delle amministrazioni, con tempi eccessivamente dilatati, con aggravio dei carichi di lavoro dei tribunali; c) consentire alle amministrazioni comunali di **migliorare la qualità dell'azione amministrativa** avvalendosi del ruolo propositivo del difensore civico.

Inoltre, poiché rimane una mera facoltà per la provincia istituire il Difensore Civico (solo 37 province su 110 sono dotate di difensore civico), ai comuni ricompresi in territori in cui la provincia è priva di Difensore Civico risulterebbe impossibile avvalersi della funzione di difesa civica territoriale, con danno per i cittadini interessati e per le stesse amministrazioni, dal momento che **il Difensore Civico Regionale, ultimo baluardo del sistema, risulterebbe troppo lontano e inavvicinabile.**

Ma ciò che desta più preoccupazione al Coordinamento è il fatto che devolvere ad un livello superiore (quello provinciale) la funzione di difesa civica comunale da una parte **produrrebbe una supremazia gerarchica del livello provinciale** rispetto a quello comunale con lo svilimento dell'autogoverno comunale garantito dalla Costituzione e imperniato sull'autonomia statutaria; dall'altra, una **riduzione della prossimità tra cittadini e Difensore Civico**, con una riduzione dell'accesso al Difensore Civico, nonché un allentamento del rapporto tra Difensore Civico e struttura comunale, dal quale deriverebbe una minor efficacia dell'azione dello stesso.

L'auspicio del Coordinamento dei Difensori Civici metropolitani è che si possa porre immediato rimedio ad un errore che, di fatto, comprime drasticamente il grado di tutela dei diritti dei cittadini nei confronti delle amministrazioni comunali, assicurato dall'accesso gratuito ad un organismo indipendente, competente e vicino.

Non è mancata poi, l'opposizione de facto: in Sicilia si è arrivati sino al TAR ottenendo l'annullamento del provvedimento del 3 maggio 2010 con il quale il Sindaco del Comune di Portopalo di Capo Passero, in applicazione della Legge Finanziaria 2010 (art. 2, comma 186: soppressione dei Difensori Civici dei Comuni), aveva rimosso il Difensore Civico comunale.

La III Sezione del T.A.R. ha, infatti, stabilito che la Regione siciliana non risulta avere recepito l'art. 1, comma 186, della Legge 191/2009, alla stregua del comma 183 del medesimo articolo, sospendendo un atto totalmente privo di motivazioni giustificative, emesso in funzione di una norma che in Sicilia non trova mera applicazione e permettendo quindi al Difensore Civico di continuare a svolgere le proprie funzioni.

Il Difensore Civico, previsto dallo Statuto Comunale di Portopalo, è attualmente una figura obbligatoria che persegue un interesse pubblico a garanzia e tutela dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Il provvedimento 864/2010 costituisce un precedente giurisprudenziale molto interessante, di grande attualità, che mette un punto fermo sulla questione e pone fine ad una querelle interpretativa circa l'applicabilità in Sicilia, mera ed

immediata, della *Legge Finanziaria 2010* nella parte che prevede la soppressione dei Difensori Civici. Si rileva, anche in questa sede, oltretutto, che la norma della Legge Finanziaria 2010, che obbligherebbe i Comuni ad abolire la figura del Difensore Civico, non appare immune da rilievi di incostituzionalità ove si consideri che l'art.117 4° comma della Costituzione attribuisce ai Comuni la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le critiche si sono mosse anche partendo dalla disciplina internazionale, e in particolare con riferimento all'art.195 del Trattato CE, che ha riconosciuto l'importanza del ruolo del Difensore civico, creando la figura del Mediatore europeo, e istituito la Rete Europea dei Difensori Civici presente in 26 paesi dell'Unione Europea, Italia esclusa.

La reazione internazionale contro l'abolizione del Difensore Civico comunale ha poi avuto evidenza in *Mediazionecivica.it* già a dicembre 2009, dove Rafael Ribó, Europe Chairman dell'IOI, Istituto Internazionale dei Difensori Civici, ha espresso preoccupazione per l'abolizione della Difesa Civica locale italiana prevista dalla Finanziaria 2010 e ufficializzato il supporto al Coordinamento Italiano degli Ombudsmen al fine di rafforzare il ruolo del Difensore Civico come istituzione

Ad oggi tuttavia, il Legislatore non è tornato sui suoi passi e le iniziative intraprese dal punto di vista giuridico sono ancora in corso.

***L'attività di difesa civica
sul territorio di San Donato Milanese nel 2010.***

L'annunciata soppressione del Difensore Civico comunale ha sortito da parte dell'utenza sandonatese un'inaspettata reazione.

Diversamente dall'atteggiamento rassegnato, assunto dall'utenza del comune limitrofo convenzionato, i cittadini di San Donato Milanese, da sempre estremamente ricettivi rispetto alle novità che si profilano sull'orizzonte amministrativo, hanno ulteriormente incrementato gli accessi all'Ufficio.

Quasi a voler beneficiare compiutamente e sino all'ultimo del servizio fornito dall'amministrazione comunale.

Di fatto la struttura del Difensore Civico cesserà di essere operativa nel 2012, a conclusione del mandato, che si svolge parallelamente, quanto ai tempi, a quello del Consiglio Comunale attualmente in carica.

Ancora per un anno circa, sarà quindi fruibile e funzionante sul territorio.

Ciò è stato perfettamente recepito dalla cittadinanza, e considerato come un'occasione di far sentire la propria voce che non deve andare perduta.

E' significativo, infatti, che a fronte, ad esempio, di un comune non dissimile quanto a numero di abitanti, quale quello di San Giuliano Milanese, il numero delle richieste/istanze pervenute nella sede di San Donato nel corso dell'anno 2010 siano quasi il triplo.

Queste cifre obbligano a ribadire quanto già evidenziato nella relazione del 2009 in ordine alla **apprezzabile opportunità che viene offerta di testare l'efficienza e la qualità dei servizi a disposizione** proprio grazie agli stimoli forniti.

Non sarà mai abbastanza ripetuto, infatti, che l'affluenza di cittadini davanti alla porta d'ingresso non significa necessariamente che vi sia un eccesso di problemi funzionali o di patologie amministrative nel compimento dell'attività procedurale; ma è, invece, sovente, dimostrazione di un dialogo aperto con l'ente territoriale che più capillarmente di altri può farsi portavoce delle esigenze della realtà dei residenti.

In una panoramica complessiva che raggruppi le istanze sottoposte all'Ufficio del Difensore Civico nel 2010, in base ai settori di incidenza, possiamo utilizzare uno schema ormai usuale.

Le istanze inoltrate all'Ufficio complessivamente sono state 87 di cui 54 istruite con l'apertura di un fascicolo e un'istruttoria documentale.

Altre 25, sempre di pertinenza dell'Ufficio, hanno richiesto una mera attività di chiarificazione giuridico-procedimentale.

Le rimanenti sono state indirizzate ai diversi organi giurisdizionali competenti dopo aver fornito un'apposita e doverosa informativa.

ISTANZE DIVISE PER SETTORI DI APPARTENENZA

Servizi sociali e alla persona

- n.7 Reclami per contestazione graduatoria assegnazione casa, computo ISEE, mancata assegnazione di sussidi o aiuti per assenza requisiti;
- n.2 Reclami relativi all'intervento dei servizi per i minori nell'ambito familiare;
- n.1 Reclamo avverso l'applicazione della normativa ai servizi per l'infanzia.

Totale 10

Edilizia e urbanistica

n.6 Richiesta risarcimento danno da infortunio/sinistro stradale per la mancata manutenzione del manto stradale;

n.3 Reclami avverso iniziative urbanistiche pregiudizievoli per la proprietà privata.

Totale 9

Pari opportunità

n.1 Reclamo avverso la violazione della disciplina riguardante le rappresentanze sindacali

Tot. 1

Tributi

n.5 Reclami tributi non dovuti (Tia, Ici) e contestazione modalità di applicazione della relativa disciplina con riferimento ai rimborsi;

Totale 5

Polizia locale

n.19 Contestazione della comminazione della sanzione amministrativa per la violazione di norma sulla circolazione della strada, sulla sosta e i permessi per i portatori di handicap;

n.3 Reclami avverso il comportamento del personale dipendente nell'esecuzione dei compiti d'ufficio

Totale 22

Servizi anagrafe e cimiteriali

n.3 Reclami per contestazione dell'applicazione del Regolamento servizi cimiteriali in modo difforme dalle disposizioni e dei costi;

n.5 Reclami per mancata manutenzione delle strutture cimiteriali ed assenza di comunicazione dell'ente di gestione

Tot.8

Accesso agli atti

n.3 Reclami avverso la mancata/carente risposta a fronte di richiesta di accesso agli atti;

Tot.3

Ambiente e verde pubblico

n.1 Reclamo avverso l'utilizzazione dell'area verde destinata agli animali e istanza di spostamento della medesima

n.4 Reclami avverso la mancanza di manutenzione del verde pubblico

Tot.5.

Diversi sono stati i casi in cui si è lamentato il comportamento di amministrazioni esterne o sovrastanti l'ambito comunale

Casi con coinvolgimento di Amministrazioni esterne

n.2 Reclamo e contestazione di cartella esattoriale emessa su ruoli regionali

n.11 Reclami avverso procedure di sfratto case Aler

n.1 Reclamo avverso inadempienze contabili della Provincia

n.2 Reclamo avverso inadempienze tributarie-contabili della Regione

Più informali e di minor spessore si sono rivelate le richieste inoltrate via *email*, spesso imperniate su problematiche attinenti la viabilità e le vertenze per misure sanzionatorie.

Tra i rilievi più dolenti, vi è l'incremento dei casi in cui il peggioramento della situazione economica delle famiglie (dovuta a licenziamento, disoccupazione protratta, riduzione degli orari di lavoro, problemi di salute, etc.) ha determinato la reazione degli Enti di gestione degli immobili destinati ai più bisognosi.

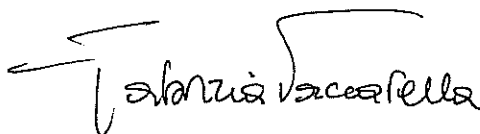
Diversamente dagli anni passati, la tolleranza di situazioni di insolvenza è venuta meno ed il numero degli sfratti per morosità si è letteralmente triplicato.

Ciò induce a maggior ragione quest'Ufficio a chiedere al Consiglio Comunale e agli Amministratori di rivolgere una maggior attenzione, oltre alle problematiche evidenziate nella relazione del 2009 ancora presenti, al bisogno di "case" destinate alla popolazione meno abbiente, priva d'immobili di proprietà, che più di chiunque altro ha accusato su di sé il peso della crisi economica, valorizzando nel miglior modo possibile il patrimonio immobiliare comunale destinato a tale scopo.

San Donato Milanese - Milano, 31 marzo 2011

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'.



"Avv. Fabrizia Vaccarella"
<posta@studiolegalevaccarella.it>

01/04/2011 01:56

Per Daniela Brocca
<segreteria.consiglio@comune.sandonatomilanese.mi.it>

CC

CCR

Oggetto Invio per posta elettronica: Relaz. Ann. San Donato 2010.docx

Il messaggio è pronto per essere inviato con i seguenti file o collegamenti allegati:
Relaz. Ann. San Donato 2010.docx

--

Avv. Fabrizia Vaccarella

Corso XXII Marzo n. 28
20135 Milano
Tel. & fax 02- 5460007 r.a.
posta@studiolegalevaccarella.it

DISCLAIMER:

Questo messaggio contiene informazioni confidenziali per uso esclusivo del destinatario. Qualsiasi uso o rivelazione non autorizzati sono proibiti. Se avete ricevuto questa fax per errore Vi chiediamo di comunicarcelo, di non farne copia e di cancellare l'originale.

This mail is confidential and may be privileged. If you have received it in error, do not copy or disclose its contents, please notify us immediately and delete it.

Cette mail contient des informations confidentielles. Si cette mail vous est parvenue par erreur, nous vous demandons de bien vouloir nous en informer immédiatement et de la éliminer. Tout usage d'informations



confidentielles par un tiers non autorisé est strictement interdit Relaz. Ann. San Donato 2010.docx