

## **DIFENSORE CIVICO**

### RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA NEL PERIODO MAGGIO – DICEMBRE 2005

Signor Sindaco, Signor Presidente del Consiglio, Signori Consiglieri.

Sono stato nominato solamente nel maggio del 2005 e quindi questa è la mia prima relazione.

Ritengo innanzitutto evidenziare che, rispetto all'ultima relazione presentata dal mio predecessore (Dr. Renzo Bragato), il quadro normativo ha subito una modifica. Esattamente con la Legge 11 febbraio 2005 è entrata in vigore l'8 marzo 2005 la riforma della L. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso.

Il comma 4 dell'art. 25 prevede che, decorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta di accesso, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, ovvero di differimento dello stesso, il richiedente può presentare ricorso al TAR ai sensi del comma 5 dello stesso articolo, ovvero richiedere nello stesso termine e nei confronti degli atti dell'Amministrazione Comunale al Difensore civico che sia riesaminata la suddetta determinazione. Il Difensore Civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il Difensore Civico ritiene illegittimo il diniego od il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'autorità che lo ha disposto. Se quest'ultima non emana il provvedimento confermativo motivato entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore Civico, l'accesso è consentito. Qualora infine il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore Civico, il termine di cui al comma 5 concernente la possibilità di ricorso al TAR decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore Civico.

Pertanto qualora l'istante abbia usufruito del rimedio amministrativo di "riesame" avanti il Difensore Civico si sospende il termine per la presentazione del ricorso giurisdizionale.

La nuova Legge ridescrivendo la disciplina dell'accesso, ha quindi riconfermato l'importanza del ruolo del Difensore Civico.

E' opportuno ricordare che questo quadro prevede in linea di larga massima la tutela del cittadino che ha finalmente il diritto di conoscere e controllare, in ogni momento, tempi e modi dell'azione della Pubblica Amministrazione.

Soddisfare i bisogni essenziali (il diritto alla salute, all'istruzione, alla tutela dell'ambiente, alla buona amministrazione) è compito degli amministratori che hanno ricevuto tale mandato dal titolare di tali diritti: il cittadino. Nel caso tali diritti non siano soddisfatti, in mancanza di una valida difesa civica, il cittadino sarà costretto ad adire l'autorità giudiziaria con un elevato costo sociale. Ecco allora che la difesa civica si pone quale alto momento di civiltà per la società come funzione necessaria e centro di mediazione del tutto gratuito in favore dei cittadini, quale tutela degli indifesi nella complessità della normativa e dei regolamenti, al fine di ridurre il carico di lavoro dei tribunali e rafforzare il consenso e rinsaldare il rapporto tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione. Il Difensore Civico fa cioè in modo che il cittadino si senta parte dell'organizzazione comunale e non soggetto estraneo.

I principi ai quali deve quindi uniformarsi l'attività della Pubblica Amministrazione sono: il principio dell'efficienza in relazione ai mezzi impiegati; il principio di efficacia e di economicità in relazione al risultato; il principio di trasparenza; il rispetto dei tempi previsti per la conclusione del procedimento; principi ovvi per uno Stato che consideri il cittadino non un suddito da controllare ma un utente destinatario di beni e di servizi con diritto a prestazioni definite in tempi, modi e qualità.

Trascorso questo periodo, credo di avere ormai un quadro sufficientemente ampio ed approfondito delle aspettative e dei bisogni dei cittadini che si rivolgono all'Ufficio del Difensore Civico e, conseguentemente, dei compiti che a me spettano.

Innanzitutto ritengo di dover sottolineare che, malgrado alcune zone d'ombra, nella Considerazione dei cittadini è cresciuta la consapevolezza dei propri diritti.

Nel rapporto con la Pubblica Amministrazione (e con le società concessionarie di pubblici servizi) tuttavia il cittadino si trova spesso in una condizione di inferiorità per cui è nella modifica di tale rapporto che l'intervento del Difensore Civico deve trovare la sua funzione, superando l'eventuale diffidenza che esiste, cercando di instaurare una cultura basata sul diritto piuttosto che sul favore.

In un certo senso ho già detto che la tutela amministrativa-giuridica offerta dalla difesa civica è esperita in favore, soprattutto, di coloro che sono sprovvisti di mezzi economici, incapaci di districarsi nelle pastoie burocratiche e che quindi possono essere ritenuti fasce deboli, ovvero le persone più indifese di fronte alla Pubblica Amministrazione.

Molto spesso (ed è la mia esperienza in questo primo periodo di attività) i cittadini, quando chiedono l'intervento del Difensore Civico, più che una lesione concreta di diritti lamentano difficoltà di entrare in sintonia, di capire l'ottica di intervento degli Uffici, di comprendere il perché una pratica ci metta davvero tanto per passare da un ufficio all'altro, perché tardi tanto la conclusione di un procedimento.

Ci sono parole degli Uffici come "competenza" (il problema non è di competenza di questo ufficio), "rispetto delle procedure" (non è colpa nostra, dipende dalle procedure) ecc. che ormai non vengono più accettate dai cittadini come plausibili giustificazioni.

Anche l'uso di un certo tipo di linguaggio può non agevolare i rapporti con il cittadino.

In questo contesto va quindi fatto ogni sforzo da parte di tutti per rendere la comunicazione

tra le parti semplice e comprensibile. Le parole devono servire a comunicare; se non servono a comunicare diventano segni ed indici di un disagio che non trova altra, migliore espressione.

Invero l'utilità della difesa civica risiede nel servire la gente e nel servire le Istituzioni. Questo concetto molto semplice (ossia dell'utilità dell'Ufficio del Difensore Civico) non sembra sia stato a tutt'oggi recepito in pieno sia dai cittadini (che molte volte ne ignorano l'esistenza) sia invero anche dagli amministratori che molte volte lo vivono come un controllo che interferisce nel rapporto con gli amministratori.

Perché l'intervento del Difensore Civico risulti efficace, è necessario che la sua azione trovi una rispondenza presso il suo interlocutore giacchè il suo compito non è tanto quello di difendere quanto quello di mediare. E' quindi necessaria una consapevolezza sempre maggiore tra quelli che sono gli obblighi del Difensore Civico e quelli della Pubblica Amministrazione in generale.

Invero, le aspettative della cittadinanza sono enormi e vanno ben al di là delle concrete possibilità di intervento del Difensore Civico. Mi riferisco in particolare alle controversie fra privati rispetto alle quali il Difensore Civico non potrebbe far altro che segnalare il difetto di competenza invitando la parte a rivolgersi a quelle figure istituzionali deputate ad affrontare e risolvere i problemi prospettati. Le questioni private sono le più eterogenee (relative, per esempio, a problemi di confine, immissioni, liti condominiali, questioni ereditarie, conflitti familiari ecc.). Ora non sempre i cittadini colgono la differenza fra questioni di diritto privato e di diritto amministrativo ed in molti casi perciò, individuare il nucleo del problema e la sua collocazione giuridica, consente all'interessato di affrontare meglio il problema e di avviarlo a soluzione. In qualche caso, l'intervento del Difensore Civico è stato risolutivo.

Ricapitolando: confronto, stimolo, collaborazione e controllo. Sono queste quattro parole che esprimono il rapporto che deve esistere tra il Difensore Civico ed i dirigenti comunali e delle aziende con i quali quotidianamente intercorrono rapporti di lavoro. Si tratta di una relazione tra

colleghi senza nessuna contrapposizione, nel nome di un unico comune obiettivo: lavorare per rendere più trasparente, più giusta e migliore la Pubblica Amministrazione.

Il Difensore Civico non è il “controllore” degli uffici comunali e delle aziende partecipate dal Comune. Egli semmai serve da tramite per risolvere i problemi che, lasciati soli a se stessi, portano il cittadino a non fidarsi dell’Amministrazione locale.

-----///-----

Questo primo anno, comunque è stato caratterizzato da rapporti sostanzialmente positivi. Come è inevitabile, ci sono state anche delle eccezioni negative dovute soprattutto a ritardi od a silenzi nei confronti delle richieste del Difensore Civico anche se, in verità, molte volte è difficile stabilire se i ritardi, la disattenzione, il silenzio sia frutto di una difficoltà a far fronte a tanti problemi avendo a disposizione risorse insufficienti ed autonomia limitata; il silenzio però non dovrebbe trovare alcuna giustificazione.

Venendo allo specifico dei rapporti tra cittadini ed uffici pubblici, in molti casi, come detto, l’intervento del Difensore Civico viene richiesto per superare la difficoltà di individuare con precisione gli interlocutori istituzionali competenti. La maggioranza dei casi, però, riguarda la sollecitazione a definire positivamente una pratica in corso.

Qui si apre il discorso sulla tempestività dell’intervento da parte della Pubblica Amministrazione. Il tempo è una variabile importante sempre, ma diventa fondamentale se il cittadino vive con disagio una situazione e chiede l’intervento pubblico per ripristinare una qualche normalità. Vi sono casi nei quali non intervenire in modo tempestivo equivale a non intervenire affatto e si crea quindi l’impressione che gli Uffici non riescano a percepire il carattere d’urgenza di

una certa situazione.

I cittadini sono inoltre sensibili ai problemi di carattere igienico-sanitario. Vi sono state segnalazioni per lamentare la pulizia delle strade, dei cassonetti male posizionati o traboccanti, di zone adibite a discarica od infestate da topi od insetti. Un problema a parte molto sentito dei cittadini è quello di una più incisiva manutenzione delle strade, spesso dissestate e dei marciapiedi che rappresentano un reale e costante pericolo.

Ma forse il problema maggiore che è stato evidenziato in questo periodo è quello relativo alla carenza (se non addirittura alla mancata) manutenzione della case ATER, case che risultano costruite molte volte in modo estremamente economico e con materiali di infima qualità e che pertanto danno luogo a continui reclami e richieste. Si è cercato in questi casi di trovare una definizione alle istanze pervenute ed ai gravi problemi evidenziati e relativi, come detto, alle gravi carenze negli interventi di manutenzione straordinaria per gli immobili di proprietà. Con rammarico dobbiamo però dire che non sempre (anzi poche volte) le nostre sollecitazioni sono state recepite. Il rispondere che l'ATER non può garantire l'erogazione dell'acqua o la igienicità dell'abitazione per mancanza di soldi (per creare dei depositi o per eseguire delle manutenzioni) non può essere accettato da chi, come locatario, paga un affitto e pretende che la sua casa sia "abitabile". C'è un diritto-dovere che deve essere rispettato.

Oltre però alle continue segnalazioni dei cittadini per problemi che scaturiscono dai rapporti quotidiani con le strutture comunali e società partecipate, come già detto, vi è una continua costante e sempre maggiore serie di richieste che, in verità, esulano dalla sfera delle competenze attribuite dal Difensore Civico ma che si è ritenuto e si ritiene etico comunque cercare di risolvere esperando interventi in presenza di situazioni particolari. Molte di queste segnalazioni si riferiscono a controversie tra privati. In questi casi, si è cercato di venire incontro agli istanti specificando le procedure da adottare se non anche tentando di trovare una soluzione stragiudiziale dei problemi, di

fronte a situazioni economiche o familiari disastrose.

Quanto detto sopra, non ritengo doveroso e necessario passare ad una descrizione dei casi più significativi trattati nell'annata, ma ritengo solo evidenziare alcune lamentele più frequenti.

**Disturbo notturno.** In base alla giurisprudenza (vedi sent. Tribunale di Milano sez. XII del 21.10.1999) gli schiamazzi che disturbano il sonno dei cittadini vengono considerati “danno esistenziale da inquinamento acustico”. E' stato chiarito agli istanti che è sempre possibile l'eventuale denuncia all'Autorità Giudiziaria ed è stato interessato il Comando dei Vigili Urbani.

**Assicurazione del Comune per i danni lamentati da “trabocchetti” stradali.** Si è riscontrata una pressochè sistematica reiezione delle istanze da parte della compagnia di assicurazione del Comune. Per consolidata giurisprudenza invero si ritiene che debba essere dimostrata, con onere della prova a carico del danneggiato per configurare una responsabilità dell'Amministrazione proprietaria della strada, l'esistenza di una situazione di pericolo occulto caratterizzata dall'elemento della non visibilità del pericolo (trabocchetto) e da quello soggettivo della non prevedibilità, ossia dell'impossibilità di avvisare in tempo il pericolo al fine di evitarlo usando la normale diligenza. Si configura cioè la responsabilità dell'Ente solo quando l'insidia stradale sia dovuta ad un pericolo oggettivamente esistente e soggettivamente non evitabile. Il risultato tangibile è che il cittadino che subisce un danno si vede a priori respingere la richiesta di risarcimento dalla Compagnia di Assicurazione che afferma di non poter formulare offerta alcuna, poiché non risulta nessuna responsabilità a carico del Comune. Risultato: il privato si vede costretto ad affrontare le spese di un processo, talvolta notevoli in rapporto alle possibilità del danneggiato (e che molte volte non appaiono giustificate per la modestia del danno subito) con la conseguenza di rinunciare al risarcimento del danno.

Si ritiene allora che l'Amministrazione debba valutare: 1) di provvedere con maggiore tempestività alla eliminazione delle anomalie stradali che possono generare situazioni di pericolo

per i cittadini; 2) di riprendere in esame le polizze assicurative in quanto risultano utili ai cittadini solo in rarissimi casi, ciò nonostante il costo che il Comune affronta per il pagamento del premio dovuto alla Compagnia.

**Piani urbani del traffico e sosta.** Il Piano, con relativo Regolamento comunale, che prevede le tariffe differenziate per le diverse zone della città dovrebbe, a parere di questo Ufficio, essere rivisto così come la definizione di centro storico cittadino (zona a traffico limitato). In una parola dovrebbero essere allargate le zone dove sia lecito parcheggiare gratuitamente, pur limitando l'esenzione ad un'unica vettura per unità immobiliare. Invero nel centro storico sono molte le abitazioni vecchie costruite quando non si ravvisava la necessità di un garage e pertanto sprovviste di locali per il ricovero degli automezzi. Ora molti cittadini trovano onerosa sia la tariffa fissata per il parcheggio, sia l'eventuale abbonamento presso il multipiano, qualche volta addirittura molto distante dalla propria abitazione. Invero il traffico nel centro storico è eccessivo e la sua limitazione (creando anche maggiori zone pedonali) tutelerebbe maggiormente la città.

Per quanto attiene ai **problemi igienico-sanitari** ed ai **reclami rivolti all'ATER** ne abbiamo già parlato.

**ASM-Ampliamento Rete Gas.** Alcuni cittadini sono ricorsi all'Ufficio lamentando che le loro richieste, rivolte all'ASM, perché questa provvedesse ad ampliare la rete di adduzione del Gas, sono rimaste lettera morta. Invero l'ASM si è giustificata asserendo che il Decreto Legislativo 164/2000 prevede che "le imprese di distribuzione di gas naturale hanno l'obbligo di allacciare i clienti... ove il sistema di cui esse dispongono abbia idonea capacità e purché le opere necessarie all'allacciamento dell'utente siano tecnicamente ed economicamente realizzabili in base ai criteri stabiliti con delibera dell'Autorità per l'energia del gas".

In un caso (via Martiri di Belfiore dove la rete di adduzione si ferma prima dei civici 49, 51, 53) l'ASM si rifiuterebbe di eseguire i lavori di prolungamento della rete in quanto il costo risulterebbe

“molto elevato in rapporto ai potenziali clienti” ed avrebbe richiesto agli stessi l’importo di € 26.000 più IVA, esclusi i lavori di allacciamento.

L’Ufficio ritiene di dover dissentire da tale atteggiamento. Innanzitutto l’art. 8 del D. Lgs. citato parla di “allacciamenti” che sono cosa diversa dal “prolungamento” della rete. Inoltre, quando parla di “idonea capacità” e di “opere tecnicamente ed economicamente realizzabili” si riferisce alla potenzialità del sistema e della rete, tant’è che l’art. 24 precisa che l’allacciamento di nuovi utenti non può e non deve limitare la fornitura agli altri utenti. Ossia l’Azienda deve avere la capacità di erogare il gas anche nel caso di estensione della rete. Uguale considerazione vale per la dizione “tecnicamente ed economicamente realizzabili”. Nessuno può pensare che oggi una estensione di una rete già esistente sia impossibile tecnicamente salvo casi eccezionalissimi. Resta il problema di che cosa si deve intendere per “economicamente realizzabili”.

Su questo punto, l’Ufficio ha fatto presente all’ASM di dissentire dalla impostazione che è stata data da quest’ultima. L’Azienda, infatti, non può pretendere di aver ammortizzata la spesa di un prolungamento della rete con il ritorno economico dei mc. di gas erogati. L’erogazione del gas è un servizio pubblico le cui spese di organizzazione del servizio e di gestione sono e devono fare carico alla collettività. Sarà il singolo cittadino a sobbarcarsi la spesa dell’allacciamento della sua abitazione alla rete (la casa può distare dalla strada alcuni metri) ma è il Comune che deve provvedere a dotare un’intera strada (non solo una parte) della rete. La spesa relativa di un prolungamento o di una estensione della rete deve essere perciò inserita nei piani dell’Azienda e quindi nei suoi bilanci e gravare su tutti gli utenti della città.

**Controllo sugli impianti termici.** Sono pervenute all’Ufficio una molteplicità di reclami in ordine alle verifiche ed alla manutenzione degli impianti termici per caldaie di potenza inferiore a 35 KW.

Alcuni cittadini si sono lamentati di non conoscere la normativa e quindi gli adempimenti richiesti; altri che hanno trovato eccessivo il controllo annuale quando l’autocertificazione ha

validità biennale.

Ritiene l'Ufficio che, nel caso, il Comune sia stato carente nell'informazione per cui il suggerimento è che nel futuro sia inviata ad ogni famiglia una lettera dove siano evidenziati (e giustificati) gli adempimenti che l'utente è tenuto a porre in essere ed i tempi prescritti.

Per questo primo anno, forse sarebbe opportuno prevedere una riduzione delle spese a cui andranno incontro i cittadini che saranno soggetti al controllo da parte del Comune sia per chi ha trasmesso la richiesta autocertificazione (5%) sia per coloro che invece non vi hanno provveduto.

-----///-----

L'attività svolta dal Difensore Civico è meglio evidenziata dai

### **DATI STATISTICI**

Essi si riferiscono evidentemente all'intero anno solare comprendente ossia anche l'attività svolta dal mio predecessore (Dr. Renzo Bragato) nei primi quattro mesi.

Per una migliore comprensione dei dati, è necessario tener presente che in essi sono stati ricomprese oltre le richieste dei cittadini supportate da un ritenuto diritto verso la Pubblica Amministrazione anche le istanze rivolte ad ottenere dalla Pubblica Amministrazione un comportamento utile al richiedente e rimesse quindi alla discrezionalità della stessa.

#### **ANNO 2005** richieste accolte n. 72

Per alcuni casi non è stato necessario aprire un fascicolo (in quanto istruttoria semplice e veloce)

Su n. 72 accolte - concluse 54

n. 20 non di competenza

n. 18 ancora in sospeso

La grafica sotto riportata darà una visione più completa delle pratiche attivate dai cittadini con l'esito delle stesse in funzione delle materie trattate:

Materie di intervento	Accolte	Definite	Positiv.	Negativ.	Sospese
Affari generali	-	-	-	-	-
Servizi Sociali-Casa-ATER	23	17	14	3	6
Sanità-Igiene-Ambiente	3	3	3	-	-
Istruzione-Formazione prof.le	-	-	-	-	-
Lavoro-Attività Produttive	-	-	-	-	-
Tasse e Tributi	6	6	6	-	-
Urbanistica-LL.PP.-Viabilità	23	13	7	6	10
Istanze partec.Proc.Amm.vo	-	-	-	-	-
Varie	17	15	11	4	2
<b>TOTALI</b>	<b>72</b>	<b>54</b>	<b>41</b>	<b>13</b>	<b>18</b>

**NON DI COMPETENZA** (ma trattate) n. 20 circa.

-----///-----

## **CONCLUSIONI**

Non posso concludere questa mia relazione senza ringraziare tutti coloro che in questo primo periodo di attività mi hanno appoggiato nel mio lavoro. Fra tutti voglio ricordare in particolare l'Assessore ai Servizi Sociali dr. Gianni Saccardin, il Dirigente del Settore Organi Istituzionali dr. Matteo Cabianca ed il Dirigente del Settore Servizi Sociali-Unità Casa dr. Giuliano Casonato che mi hanno sempre sostenuto e nei loro limiti assecondato.

Uno speciale grazie alla mia attenta e preziosa collaboratrice sig.a Daniela Bortoloni, un aiuto importante fin dal primo momento e che ha saputo molto intelligentemente "sopperire" alle mie carenze.

Rovigo, 15 febbraio 2006

IL DIFENSORE CIVICO  
Avv. Mario Montini