



**PROVINCIA DI COMO**

**RELAZIONE DEL  
DIFENSORE CIVICO PROVINCIALE**

**AVVOCATO STEFANO LURATI**

**ANNO 2008**

**RELAZIONE**  
**DELL'ATTIVITA' DEL DIFENSORE CIVICO**  
**DELLA PROVINCIA DI COMO**  
**PER L'ANNO 2008**  
**ai sensi dell'art. 91 dello Statuto della Provincia di Como**

\* \* \* \* \*

Ill.mo Sig. Presidente del Consiglio Provinciale,

Ill.mi Sigg.ri Consiglieri Provinciali,

La presente relazione si riferisce all'attività svolta dal sottoscritto Difensore Civico nell'anno 2008, nonché all'intero contesto organizzativo, burocratico ed istituzionale in cui il funzionamento dell'Ufficio di Difesa Civica della Provincia di Como è venuto ad inserirsi, nel quadro di una sempre più proficua divulgazione ed estensione, presso i cittadini della nostra Provincia, del servizio di difesa civica.

Il sottoscritto Difensore Civico ha assunto la carica a partire dall'11 febbraio 2008 e, pertanto, le informazioni contenute nella presente relazione si riferiscono a dati successivi a tale giorno.

**Organizzazione dell'Ufficio**

Sotto il profilo organizzativo interno dell'Ente Provincia, l'Ufficio di Difesa Civica opera logisticamente in stretto contatto con l'Assessorato agli Enti Locali, in particolare nelle persone della Sig.ra Alessandra Spelta e della Dott.ssa Anita Gilardi, rispettivamente responsabile di

servizio e dirigente di staff presso il Settore Affari Generali e Legali, le quali si occupano fattivamente, e con mia piena soddisfazione, dell'attività di Segreteria dell'Ufficio di Difesa Civica.

L'organizzazione dell'Ufficio e delle relazioni con gli utenti si articola nel modo seguente.

I cittadini possono inoltrare richiesta di intervento del Difensore Civico nei seguenti modi:

- compilando l'apposito modulo (riprodotto nel sito internet dell'Amministrazione Provinciale, nelle pagine dedicate al Difensore Civico), ed inviandolo all'Ufficio di Difesa Civica, a mezzo posta, fax od e-mail;
- oppure telefonando od inviando un fax nelle ore d'ufficio alla Segreteria del Difensore Civico.

In tutti i casi, prima di avviare una pratica, è mio desiderio tenere – salvo particolari eccezioni – una sessione personale diretta con il cittadino, al fine di reperire documenti, in possesso del privato, utili allo svolgimento dell'intervento, nonché maggiori notizie e dettagli della fattispecie, che – per forza di cose – non possono trovare spazio nelle necessariamente stringate descrizioni del caso riportate nel modulo di domanda d'intervento.

A tal fine, ricevuta la richiesta di intervento, la Segreteria dell'Ufficio si premura di contattare telefonicamente il cittadino, fissando un appuntamento con il sottoscritto (di regola i mercoledì di ogni settimana) presso la sede dell'Amministrazione Provinciale.

Dopodiché, all'esito dell'incontro con il cittadino richiedente, le eventualità che si prospettano sono le seguenti:

- l'utente non ha effettivi motivi di lamentela presso l'Amministrazione interessata. In questo caso, è cura del Difensore Civico illustrare al cittadino i motivi dell'operato della Pubblica Amministrazione, fornendo tutti i chiarimenti necessari affinché l'utente comprenda i reali termini della fattispecie e si persuada della legittimità e correttezza dell'operato dell'Ente interessato;
- le lamentele sollevate dall'utente appaiono, in tutto od in parte, fondate. In questo caso, invece, si apre un apposito fascicolo intestato alla vertenza ed il Difensore

Civico procede assumendo tutte le iniziative opportune, relazionando via via il cittadino sui risultati raggiunti o sugli ostacoli sopravvenuti;

- l'utente sottopone al Difensore Civico una questione di pronta soluzione e che non richiede interventi diretti del medesimo Difensore presso la Pubblica Amministrazione. In questi casi, la questione si risolve con un parere legale-amministrativo fornito direttamente al cittadino, avente la funzione di informarlo circa i termini della questione sottoposta o di consigliarlo per le opportune condotte che potrà direttamente assumere.

### **Iniziative per la divulgazione e promozione del Servizio di Difesa Civica**

E' estremamente importante, in un'ottica di trasparenza e di partecipazione del cittadino, offrire al pubblico uno strumento privilegiato di interlocuzione con la Pubblica Amministrazione, quale è appunto il Servizio di Difesa Civica. Ed affinché gli utenti possano effettivamente avvalersi di tale servizio, è necessario apprestare adeguati strumenti informativi, nonché promuovere iniziative atte a conferire la dovuta attenzione ed autorevolezza all'Ufficio di Difesa Civica.

A tal fine, nel corso del 2008, sono state svolte le seguenti attività di promozione della figura e del servizio del Difensore Civico, sia presso i cittadini che le Pubbliche Amministrazioni.

#### **a) 21 aprile 2008 – Convegno “La difesa civica – Strumenti legislativi ed esperienze a confronto”.**

Convegno organizzato in collaborazione con l'Assessorato agli Enti Locali, al fine di approfondire la conoscenza della figura del Difensore Civico ed instaurare una metodologia di lavoro basata sulla condivisione di esperienze e sullo scambio di buone pratiche.

Hanno partecipato quali relatori, oltre al sottoscritto Difensore Civico della Provincia di Como:

- l'Avv. Prof. Emanuele Boscolo, *docente di Diritto Amministrativo degli Enti Locali presso l'Università dell'Insubria*
- l'Avv. Prof. Marco Alberto Quiroz Vitale, *Difensore Civico della Provincia di Milano*
- l'Avv. Luigi Lia, *Difensore Civico della Provincia di Lecco.*

Hanno portato il loro saluto:

- il Sig. Ferdinando Mazara, *Presidente del Consiglio Provinciale*
- il Sig. Ivano Polledrotti, *Assessore alla Polizia Locale, Sicurezza, Protezione Civile, Enti Locali, Comunità Montane, Agricoltura e Pesca*
- l'Avv. Giuliano Sala, *Consigliere della Sezione Regionale della Lombardia della Corte dei Conti.*

Mentre le conclusioni sono state svolte dal Dott. Matteo Accardi, *Dirigente del Settore Affari Generali e Legali, Comunità Montane, Enti Locali ed Innovazione Tecnologica della Provincia di Como.*

Gli atti di tale convegno sono pubblicati nel sito internet dell'Amministrazione Provinciale.

#### **b) Pubblicazione dell'opuscolo “Il Difensore Civico della Provincia di Como”.**

Già impostato precedentemente all'assunzione dell'incarico del sottoscritto Difensore Civico, codesto opuscolo è stato realizzato dall'Ufficio di Difesa Civica in collaborazione con l'Assessorato agli Enti Locali, e si pone quale “*Guida informativa sul Difensore Civico Provinciale. Il suo ruolo, cosa può fare, cosa non può fare, come richiedere il suo intervento*”.

Il volumetto – di cui è allegata copia alla presente relazione - è stato presentato ufficialmente al citato convegno sulla difesa civica e, nei mesi successivi distribuito a tutti i Comuni della Provincia, in numero tale da poter essere recapitato – a cura dei Comuni stessi – ad ogni famiglia residente nella Provincia di Como. La consegna delle copie dell'opuscolo ai vari Comuni è stata curata dalla

Segreteria dell'Ufficio di Difesa Civica, con la fattiva collaborazione dei Servizi Economato e Biblioteche, nonché del Corpo di Polizia Locale della Provincia, e, nonostante il gran numero di copie distribuite, si è conclusa in breve tempo con una copertura capillare dell'intero territorio provinciale. Debbo perciò ringraziare lo zelo e l'efficienza del personale della Provincia di Como ed *in primis* della mia Segreteria, per la buona riuscita di tale gravoso incumbente.

Ho avuto modo di constatare come la divulgazione di codesto strumento informativo abbia notevolmente aumentato il numero dei cittadini che sono ricorsi, nel 2008, al Difensore Civico. Lo strumento – di agile lettura e facile consultazione – si è dimostrato essere estremamente efficace ed ha colmato un'evidente carenza di informazione nel pubblico circa l'attività, se non addirittura l'esistenza stessa, del Difensore Civico Provinciale.

### **c) Costituzione del Coordinamento dei Difensori Civici della Provincia di Como.**

Sempre nel corso del convegno del 21 aprile, che ha visto la partecipazione tra il pubblico di numerosi Difensori Civici Comunali, ho proposto l'idea di costituire un Coordinamento di tutti i Difensori Civici che operano nel territorio della Provincia di Como, quale strumento per assumere eventuali iniziative comuni in relazione a problematiche diffuse e quale momento di scambio di informazioni, valutazioni, aggiornamenti ed esperienze.

A codesta iniziativa hanno aderito tutti i Difensori Civici costituiti nei Comuni della Provincia di Como, con esclusione di quello di Olgiate Comasco, e precisamente:

<b>NOMINATIVO</b>	<b>COMUNE</b>
Dott. Graziano Aiani	Capiago Intimiano
Dott.ssa Silvia Beretta	Cabiate
Avv. Rosa Bruna Chiolini	Albese, Alzate Brianza ,Lurago d'Erba
Avv. Carlo Clementini	Casinate con Bernate
Avv. Roberto Dalla Bona	Moltrasio

Avv. Bartolomeo D'Aniello	Cadorago
Dott. Angelo Ferrucci	Cirimido e Lomazzo
Dott. Antonio Lucchini	Cernobbio
Avv. Elena Meroni	Erba
Dott. Luigi Miscioscia	Albavilla
Dott. Martino Montorfano	Fino Mornasco
Avv. Marina Piaggio	Torno
Dott. Antonio Pinna	Anzano del Parco
Dott.ssa Francesca Rimoldi	Lambrugo
Avv. Michele Spagnuolo	Merone
Avv. Luca Viganò	Arosio
Dott. Vincenzo Zarcone	Mariano Comense

Il primo incontro del Coordinamento dei Difensori Civici della Provincia di Como si è svolto presso la sede dell'Amministrazione Provinciale il giorno 27 novembre 2008 ed ha consentito un proficuo momento di conoscenza reciproca tra colleghi e di illustrazione delle reciproche metodologie operative messe in atto da ciascuno.

Per parte mia ho sottoposto all'attenzione dei Difensori Civici Comunali le seguenti questioni di interesse generale - che ho riscontrato personalmente nel corso della mia attività di Difensore Civico Provinciale - con preghiera di verificarne la sussistenza presso i rispettivi Comuni:

- l'applicazione della Legge Regionale 8 novembre 2007, n. 27 "*Criteria per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica e norme sulla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica*", che è stata emanata con l'obiettivo di introdurre una maggiore equità nel sistema di calcolo dei canoni degli alloggi pubblici, anche grazie all'introduzione dell'ISEE per misurare la situazione economica degli inquilini;

- l'applicazione della sentenza n. 335/08 della Corte Costituzionale, pubblicata il 15 ottobre 2008 sulla Gazzetta Ufficiale I - serie speciale Corte Costituzionale – n. 43, che ha abrogato l'art. 14 della Legge 36/1994, nella parte in cui prevede l'obbligo di pagare la tariffa relativa alla depurazione delle acque di scarico in mancanza di tale servizio.

#### **d) Lezione all'Università dell'Insubria.**

Infine, un ulteriore momento divulgativo dell'attività del Difensore Civico Provinciale è stata la partecipazione del sottoscritto, il 20 maggio 2008, ad una lezione-conversazione sugli aspetti pratici dell'attività di difesa civica con gli studenti della cattedra di Sociologia delle Pubbliche Amministrazioni, retta dal Prof. Luigi Cominelli, nell'ambito del corso di laurea triennale finalizzato alla preparazione di Giuristi nella Pubblica Amministrazione, presso l'Università dell'Insubria, Sede di Como.

#### **e) Convenzioni per l'esercizio associato di difesa civica con i Comuni.**

L'attività informativa e divulgativa sopra descritta ha maggiormente sensibilizzato i Comuni circa l'importanza e l'utilità di dotarsi di un servizio di difesa civica.

Si è quindi riscontrato un aumento dei Comuni – con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti – che si sono convenzionati per il Servizio di Difesa Civica con la Provincia di Como. Essi, al 31 dicembre 2008, erano i seguenti:

Castelnuovo Bozzente, Cucciago, Faloppio, Guanzate, Laglio, Laino, Limido Comasco, Lurago Marinone, Maslianico, Oltrona San Mamette, Pello Intelvi, Ponna, Proserpio, San Fedele d'Intelvi, San Siro, Schignano e Tremezzo<sup>1</sup>.

Per effetto di tali convenzioni, il Difensore Civico della Provincia di Como ha assunto anche la funzione di Difensore Civico di codesti Comuni.

---

<sup>1</sup> Il 19 febbraio 2009 si è aggiunto anche il Comune di Pigra.

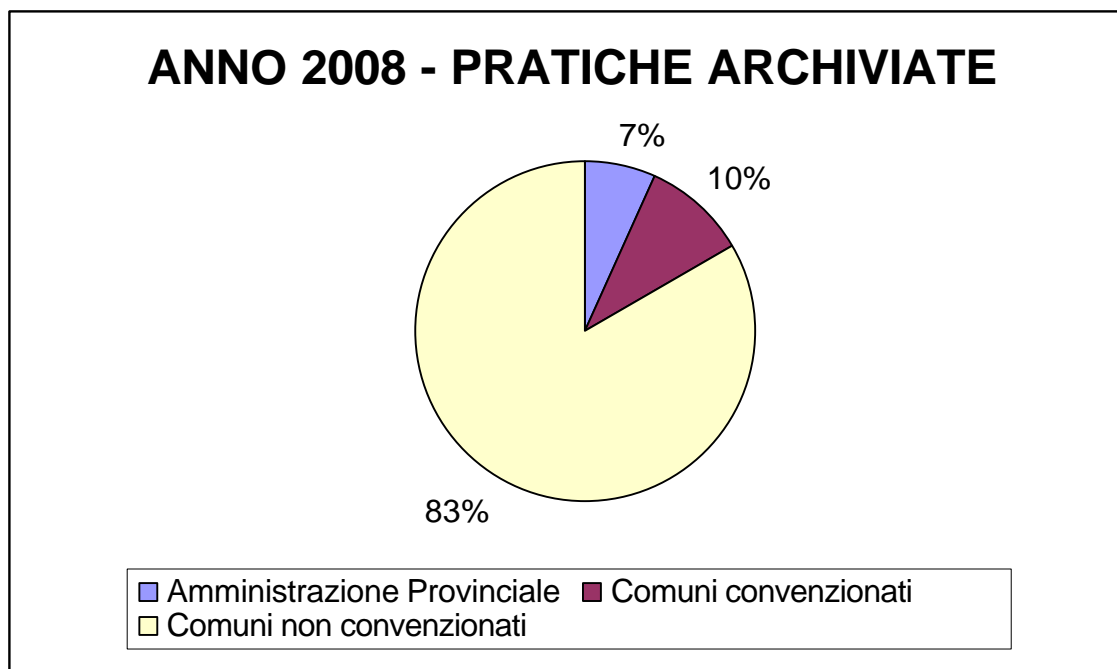


## Attività

Come già sopra osservato, le iniziative divulgative assunte, ed in particolare la distribuzione del citato opuscolo informativo, hanno sensibilmente incrementato il numero di utenti che si sono rivolti al Difensore Civico Provinciale.

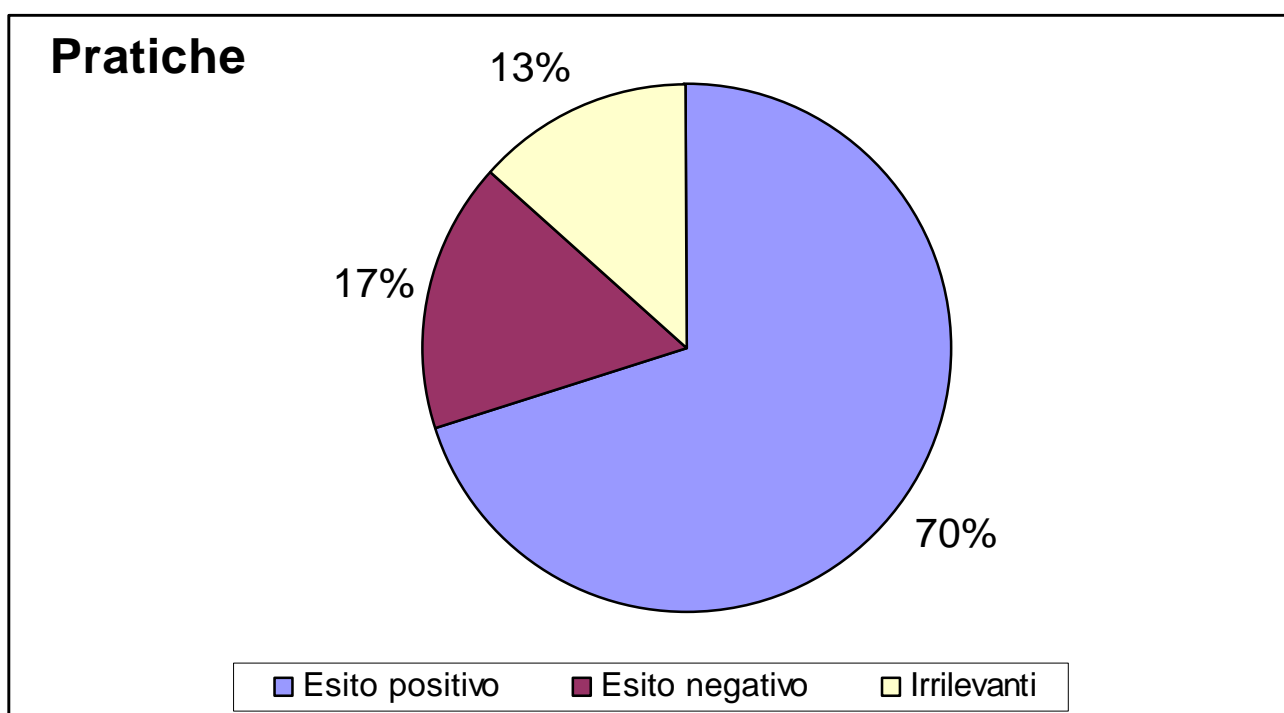
Nell'anno 2008 sono state definite, passandole all'archivio **30** pratiche, di cui:

- 2 instaurate con l'Amministrazione Provinciale (Settore Polizia Locale e Settore Demanio, entrambe risoltesi positivamente);
- 3 instaurate con Comuni convenzionati;
- 25 instaurate con Comuni non convenzionati o con altri Enti pubblici



Di codeste pratiche archiviate:

- 21 hanno avuto esito positivo
- 5 hanno avuto esito negativo
- 4 non hanno avuto seguito per rinuncia del cittadino o per irrilevanza della questione



Infine, gli argomenti oggetto delle pratiche archiviate sono stati i seguenti:

- n. 4 – accesso agli atti
- n. 4 – demanio e beni pubblici
- n. 4 – risarcimento danni
- n. 3 – servizi sociali
- n. 3 – edilizia ed urbanistica
- n. 2 – forniture servizi pubblici
- n. 2 – viabilità
- n. 2 – sanzioni amministrative
- n. 1 – cartelle esattoriali
- n. 1 – smaltimento rifiuti
- n. 1 – istruzione
- n. 1 – sanità
- n. 1 – servizi cimiteriali
- n. 1 – tributi.

Al 31 dicembre 2008, risultano invece tutt'ora aperte **48** pratiche, riguardanti i seguenti argomenti :

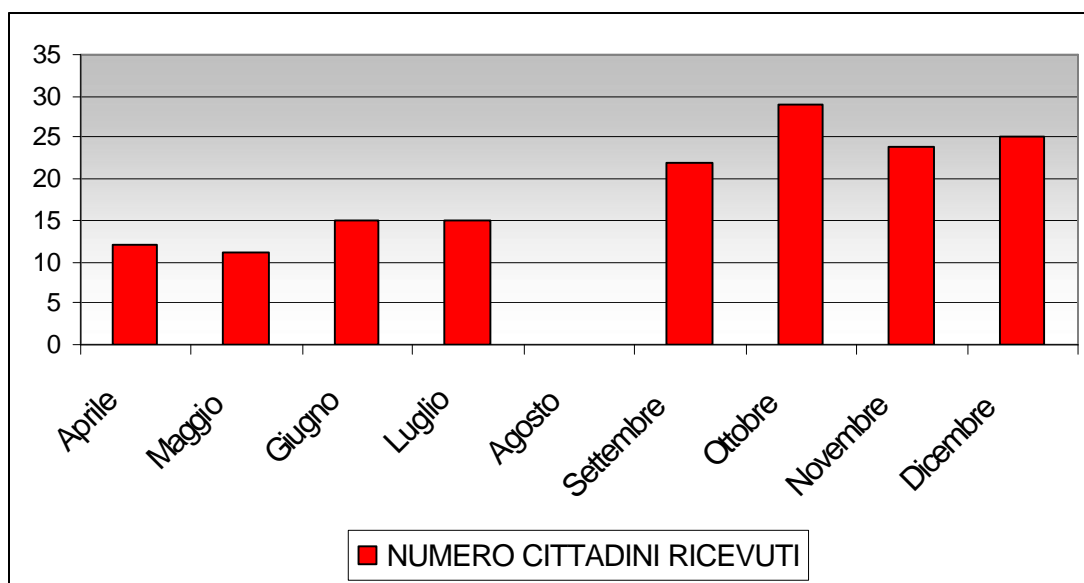
- n. 20 - edilizia ed urbanistica
- n. 4 - servizi sociali
- n. 4 - accesso agli atti
- n. 4 - viabilità e trasporti pubblici
- n. 3 - questioni di vicinato
- n. 2 - fornitura servizi pubblici
- n. 2 - residenza
- n. 2 - previdenza sociale
- n. 1 - risarcimento danni

- n. 1 - servizi cimiteriali
- n. 1 - contributi pubblici
- n. 1 - ecologia
- n. 1 - contratto di locazione
- n. 1 - pubblico impiego
- n. 1 - tributi.

Come già accennato, accanto agli interventi veri e propri presso Pubbliche Amministrazioni o gestori di pubblici servizi, il sottoscritto Difensore Civico, in un'ottica di assistenza di prossimità al cittadino, nel corso del 2008, ha fornito all'utenza anche **34** pareri verbali, sui seguenti argomenti:

- n. 6 – edilizia ed urbanistica
- n. 4 – sanzioni amministrative
- n. 4 – questioni di vicinato
- n. 4 – servizi sociali
- n. 3 – cartelle esattoriali
- n. 2 – accesso agli atti
- n. 1 – registri immobiliari
- n. 1 – contratto di locazione
- n. 1 – pubblico impiego
- n. 1 – istruzione
- n. 1 – rapporti di lavoro
- n. 1 – risparmio postale
- n. 1 – fornitura servizi pubblici
- n. 1 – tributi
- n. 1 – contratti con la P.A.
- n. 1 – residenza
- n. 1 – risarcimento danni

L'afflusso complessivo di utenti presso l'Ufficio di Difesa Civica, sia per interventi veri e propri che per pareri di pronta soluzione, ha avuto, nel corso del 2008 il seguente andamento mensile (dati disponibili da aprile 2008):



n.b. Nel mese di agosto il Servizio di Difesa civica è stato sospeso per ferie.

Infine sono state protocollate in entrata e uscita n. 182 comunicazioni con Enti pubblici e soggetti privati.

## Conclusioni

L'attività di difesa civica svolta nel corso dell'anno 2008, suggerisce al sottoscritto le seguenti riflessioni, che mi prego di sottoporre all'Ill.mo Consiglio Provinciale.

In primo luogo, la tipologia delle questioni segnalatemi, nonché le caratteristiche degli utenti che hanno richiesto il mio intervento o la mia consulenza, mi ha spinto ad interpretare il ruolo di Difensore Civico nel senso più ampio possibile, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, ovviamente nei limiti propri ontologici di codesta figura istituzionale. Il tutto in una visione della difesa civica quale servizio di ascolto ed assistenza, il più prossimo possibile al cittadino e, segnatamente, alle fasce più deboli della popolazione.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, a stretto rigore il Difensore Civico Provinciale, giuridicamente e formalmente, può esercitare le sue attribuzioni solamente nei confronti della Provincia di Como e dei Comuni con essa convenzionati per il servizio di difesa civica.

Tuttavia, di fronte alle richieste via via sollevate dai cittadini, mi sono permesso – in numerosissimi casi – di interloquire anche con i Comuni della Provincia non convenzionati, nonché con organi periferici dello Stato e soggetti esercenti servizi pubblici.

E' interessante notare, sotto questo punto di vista, come tutti gli enti e soggetti interpellati abbiano dato riscontro, peraltro generalmente positivo, alle problematiche di volta in volta denunciate, pur non essendo a ciò giuridicamente obbligati.

Tale circostanza, a mio avviso, è segno dell'autorevolezza goduta dall'Ente Provincia presso i Comuni e le altre Amministrazioni operanti sul territorio, i quali, di fronte a richieste inviate loro da un organo – quale il sottoscritto Difensore Civico – incardinato nell'Amministrazione Provinciale, si sono premurati, per un senso di correttezza istituzionale, di interloquire fattivamente.

Sotto il profilo oggettivo, invece, nella citata ottica di servizio gratuito di prossimità al cittadino, soprattutto nel campo dei pareri orali, ho dato risposta anche a questioni obiettivamente non coinvolgenti la Pubblica Amministrazione, ma attinenti più propriamente il diritto privato. D'altro canto, sarebbe a mio avviso deprimente per la figura del Difensore Civico – così come sopra intesa – esimersi dal fornire all'utente anche quelle pratiche ed immediate informazioni che possono aiutarlo ad orientarsi in questioni legali, magari per certi aspetti spicciole agli occhi del giurista, ma importanti per chi le pone.

Per quanto riguarda l'andamento delle richieste di intervento, come sopra illustrato, si osserva un sensibile incremento a partire dal mese di settembre, ovverosia da quando è stata completata la distribuzione ai Comuni del citato opuscolo informativo. Dal che si evince l'efficacia, l'utilità ed, in definitiva, la necessità di tale strumento divulgativo.

Circa l'oggetto delle questioni che hanno richiesto il mio intervento, come emerge dai dati sopra elaborati, si evidenzia una notevole ampiezza degli argomenti trattati, con una particolare prevalenza per quanto concerne l'accesso agli atti della Pubblica Amministrazione, le materie urbanistiche ed i servizi sociali in senso lato. D'altro canto, la cosa non deve stupire, essendo di palmare evidenza come codesti settori siano tra quelli che più frequentemente formano oggetto di rapporti diretti tra il cittadino e gli uffici pubblici.

Venendo, infine, più propriamente ai rapporti di codesto Ufficio di Difesa Civica con l'Amministrazione Provinciale, quest'ultima ha sempre dato positivo riscontro alle istanze avanzate dal sottoscritto. In particolare, ho avuto occasione di interloquire positivamente con i seguenti Uffici: Comando Polizia Locale; Centro per l'Impiego; Ufficio Legale; Settore Edilizia Scolastica e Fabbricati; Settore Opere Pubbliche di Viabilità e Prevenzione, Espropri e Concessioni; Settore Ecologia ed Ambiente.

In definitiva, ho impostato l'attività dell'Ufficio di Difesa Civica in modo da bilanciare esigenze di segno opposto, dovendo garantire la tutela del singolo senza perdere di vista l'interesse alla funzionalità ed all'efficienza della Pubblica Amministrazione, cercando altresì di ridurre l'iniziale posizione di debolezza del cittadino ed aiutandolo a conoscere ed interpretare le norme di legge, a superare l'impenetrabilità delle procedure e ad evitare i costi dell'eventuale contenzioso.

Restando a disposizione per ulteriori eventuali chiarimenti ed approfondimenti, auguro buon lavoro all'Ill.mo Consiglio Provinciale e porgo i più cordiali saluti.

Como, 25 marzo 2009

Il Difensore Civico Provinciale

Avv. Stefano Lurati





*Difensore Civico della Provincia di Como*

*Avvocato Stefano Lurati*

*Come contattare il Difensore Civico Provinciale:*

*Segreteria telefonica:*

*tutte le mattine (lunedì-venerdì) dalle ore 9.00 alle ore 12.30*

*tel. 031-230433*

*fax. 031-230334*

*Invio richiesta via mail: [difensorecivico@provincia.como.it](mailto:difensorecivico@provincia.como.it)*

*Ricevimento cittadini:*

*il mercoledì mattina dalle ore 9.00 alle ore 12.30 previo appuntamento*

*in funzione dell'iniziativa "Il mercoledì del cittadino"*

*Reperimento modulistica e informazioni ulteriori sul sito internet della Provincia: [www.provincia.como.it](http://www.provincia.como.it)*

*nella Sezione TEMI dedicata al Difensore Civico.*

\*\*\*\*\*