



PROVINCIA DI COMO

RELAZIONE DEL
DIFENSORE CIVICO TERRITORIALE
DELLA PROVINCIA DI COMO
AVV. STEFANO LURATI

ANNO 2014

RELAZIONE
DELL'ATTIVITA' DEL DIFENSORE CIVICO
TERRITORIALE
DELLA PROVINCIA DI COMO
PER L'ANNO 2014

- Ill.ma Sig.ra Presidente
- Ill.mi Sigg.ri Consiglieri Provinciali

La presente relazione si riferisce all'attività svolta dal sottoscritto Difensore Civico Territoriale nell'anno 2014, avendo riguardo all'andamento quantitativo-temporale dell'attività dell'Ufficio, nonché alle iniziative messe in atto per la promozione della cultura della difesa civica e della trasparenza nei rapporti cittadino – Pubblica Amministrazione, con particolare attenzione alla divulgazione, verso fasce sempre più ampie di pubblico, del servizio gratuito offerto dal Difensore Civico Territoriale della Provincia di Como.

L'azione del Difensore Civico è precipuamente diretta a:

- diminuire le distanze tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini, riducendo l'autoreferenzialità dei soggetti pubblici e garantendo una partecipazione più consapevole dei cittadini, le cui critiche sono trasformate in proposte costruttive;
- rendere i servizi amministrativi più efficaci, facilitando l'accesso dei cittadini, agevolando l'individuazione dei motivi e dei responsabili delle disfunzioni e dei disservizi;
- aumentare la trasparenza, creando un contesto utile al contrasto di fenomeni di corruzione;
- tutelare i diritti dei cittadini e degli utenti attraverso procedure extragiudiziali, facilmente accessibili e gratuite e assicurando il concreto utilizzo degli strumenti che già garantiscono diritti agli utenti della Pubblica Amministrazione, come le carte dei servizi, i codici di comportamento dei pubblici dipendenti, eccetera;
- ridurre il contenzioso giurisdizionale, anche attraverso l'eliminazione preventiva delle cause del contenzioso stesso;
- diffondere la cultura di servizio, passando da quella dell'adempimento burocratico a quella del risultato e della soddisfazione della domanda.

In sostanza, funzione del Difensore Civico Territoriale è quella di risolvere i problemi che vengono segnalati dai cittadini attraverso un lavoro giuridico, relazionale, formativo e di sostegno che, diversamente dall'azione giurisdizionale, non mira solo a risolvere la singola questione, ma può eliminare in radice le cause del problema.

Organizzazione dell'Ufficio

Per quanto attiene all'organizzazione dell'Ufficio, nulla è mutato rispetto a quanto impostato ed attuato nell'anno 2013, la cui formula si è rivelata efficace nella gestione del servizio e che ritengo opportuno nuovamente esporre per maggiore completezza.

L'Ufficio di Difesa Civica opera logisticamente in stretto contatto con il Settore Affari Generali, in particolare nella persona della Dott.ssa Silvana Baserga, dirigente di staff del Centro Studi e Ricerche presso il Settore Affari Generali e Legali, che si occupa fattivamente, e con mia piena soddisfazione, dell'espletamento di tutte le attività e mansioni inerenti l'Ufficio di Difesa Civica.

Mi corre l'obbligo, peraltro, di evidenziare che le funzioni espletate dalla Dott.ssa Baserga non si limitano alle sole funzioni di segreteria, ma si configurano quali attività di studio e ricerca a livello legislativo, giurisprudenziale e dottrinale, nonché di esame ed analisi preliminare delle problematiche oggetto delle richieste di intervento inoltrate dai privati al Difensore Civico Territoriale, in ausilio alle funzioni esercitate dal sottoscritto.

Il tutto per garantire, attraverso un efficace lavoro coordinato tra il Difensore Civico e la Segreteria dell'Ufficio, il più celere e sollecito funzionamento del Servizio Difesa Civica offerto dall'Amministrazione Provinciale ai cittadini.

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 con diverse modalità:

- compilando l'apposito modulo (riprodotto nel sito internet della Provincia, nelle pagine dedicate al Difensore Civico), ed inviandolo all'Ufficio di Difesa Civica, a mezzo posta, fax o via e-mail;
- 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 presso la sede dell'Amministrazione Provinciale. In casi particolari, laddove necessario, il Difensore Civico può altresì recarsi *in loco* per verificare direttamente eventuali situazioni fattuali o per conferire con soggetti che siano impossibilitati a recarsi presso la sede 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, nonché fornendo eventuali consigli al cittadino su come meglio rapportarsi, nel caso di specie, con la Pubblica Amministrazione:
- *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 sessione 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, anche alla luce dei valori costituzionali dello Stato democratico, offrire al pubblico uno strumento privilegiato di interlocuzione con la Pubblica Amministrazione, quale è appunto il Servizio di Difesa Civica.

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.

Anche nell'anno 2014, proseguendo la linea intrapresa negli anni precedenti, sono state svolte attività di promozione della figura e del servizio del Difensore Civico Territoriale, sia presso i cittadini che le Pubbliche Amministrazioni.

In particolare, sono stati organizzati i seguenti eventi.

Collaborazione accademica con l'Università dell'Insubria

Nel più ampio quadro convenzionale-collaborativo tra l'Amministrazione Provinciale e l'Università dell'Insubria, l'Ufficio Difesa Civica ha avviato una stretta collaborazione con la Facoltà di Giurisprudenza dell'Ateneo comasco.

Tale collaborazione si è sostanziata, negli anni scorsi, nella partecipazione di docenti universitari ai convegni organizzati dall'Ufficio di Difesa Civica, nell'organizzazione di stage per laureandi in giurisprudenza presso l'Ufficio del Difensore Civico, nell'avvio di una ricerca, finalizzata ad una tesi di laurea, sull'opinione e sulla percezione che i cittadini – utenti hanno del lavoro del Difensore Civico e nella partecipazione del Difensore Civico a lezioni-conversazioni aventi ad oggetto l'attività del Servizio Difesa Civica Provinciale nell'ambito della cattedra di Sociologia della Pubblica Amministrazione, corso di laurea triennale per la preparazione di Giuristi nella Pubblica Amministrazione.

Tra la Provincia di Como e l'Università dell'Insubria è stato firmato, in data 2 maggio 2006, un Accordo di Programma in cui, tra gli altri, vi è l'impegno della Provincia a considerare l'Ateneo, qualora la Provincia abbia la necessità di affidare commesse di studio o di ricerca in settori nei quali l'Ateneo possiede specifiche competenze, interlocutore privilegiato rispetto ad altre realtà.

Convenzioni per l'esercizio associato di difesa civica con i Comuni.

Con l'art. 2 c. 186 della Legge finanziaria per il 2010 n. 191/2009, è stata disposta per i Comuni la soppressione della figura del difensore civico di cui all'art. 11 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs. n. 267/2000.

La figura del Difensore Civico Provinciale, per il quale è stato previsto che lo stesso continui la propria attività anche mediante convenzioni con i singoli Comuni, ha così assunto la denominazione di Difensore Civico Territoriale.

Il Servizio Difesa Civica apprestato dall'Amministrazione Provinciale ha in tal modo assunto una maggiore importanza ed essenzialità rispetto al passato, in quanto, sopprimendo la difesa civica a livello comunale, il Difensore Civico Territoriale è divenuto l'unica istanza accessibile dai cittadini nell'ambito della Provincia di Como.

La novità introdotta dalla Legge finanziaria per l'anno 2010 ha rilanciato l'esigenza, per quei Comuni che intendono offrire ai loro cittadini un servizio di tutela civica, di convenzionarsi con l'Amministrazione Provinciale al fine di esercitare l'attività di difesa civica in ambito territoriale.

Tale strumento è da tempo operante presso la Provincia di Como, che già da anni – precorrendo i tempi – con Delibera di Consiglio Provinciale n. 43/19062 del 31 maggio 2004 ha offerto ai Comuni la possibilità di convenzionarsi per l'esercizio associato del servizio.

Nel 2014 si è avviato un nuovo programma di divulgazione ed illustrazione di questa figura rivolta ai Comuni della Provincia ed, *“in primis”*, alle 154 Amministrazioni Comunali nelle quali, nelle giornate del 25 e 26 maggio, si sono svolte le elezioni amministrative.

In una prima fase sono stati presi contatti con i Comuni in cui sono risultate elette liste nuove e nuovi sindaci.

Per illustrare la figura del Difensore Civico Territoriale è stato distribuito l'opuscolo *“Il Difensore Civico Territoriale della Provincia di Como”*, nel quale sono esposte, in modo facilmente comprensibile, le competenze, le funzioni, le modalità di intervento ed i risultati

che possono essere conseguiti mediante il Servizio Difesa Civica. E' stata altresì inviata, tramite posta elettronica certificata, copia dello schema di “*Convenzione per l'estensione delle funzioni del Difensore Civico Territoriale ai Comuni del territorio*”, approvato dal Commissario Straordinario della Provincia con delibera n. 1 di Reg. in data 14 gennaio 2014, che ha revocato e sostituito la precedente, approvata dal Consiglio Provinciale nell'ormai lontano 31 maggio 2004 e che, a seguito delle intervenute nuove disposizioni legislative in materia, non era più rispondente al disposto normativo vigente.

Al 31 dicembre 2014, i Comuni convenzionati erano i seguenti:

Laino, Lurago Marinone, Ponna, Bene Lario, Brienno, Grandola ed Uniti e Moltrasio.

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

Il ruolo c.d. ampio del Difensore Civico in un'ottica di socialità avanzata

Ad ogni modo, la tipologia delle questioni segnalatemi dai cittadini, nonché le caratteristiche degli utenti che hanno richiesto il mio intervento o la mia consulenza, mi ha spinto ad interpretare il ruolo del Difensore Civico, in un'ottica di socialità avanzata, nel senso più ampio possibile, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, ovviamente sempre 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 Territoriale della Provincia, formalmente dovrebbe esercitare le sue attribuzioni solamente nei

confronti degli Uffici dell'Amministrazione Provinciale e dei Comuni con essa convenzionati per il servizio di difesa civica.

Tuttavia, di fronte alle richieste via via inoltrati dai cittadini, mi sono permesso – nella stragrande maggioranza dei casi – di interloquire anche con i Comuni della Provincia non convenzionati, nonché con organi periferici dello Stato ed altri soggetti esercenti comunque servizi pubblici. Peraltro, ho avuto modo di constatare come tale visione ampia del ruolo del Difensore Civico Territoriale sia condivisa e fatta propria anche dal Difensore Civico Regionale della Lombardia, il quale, in diversi casi in cui i cittadini si sono rivolti al medesimo per questioni riguardanti Enti (convenzionati o meno) situati in Provincia di Como, ha trasmesso gli atti relativi al sottoscritto per competenza territoriale.

E' interessante notare, in relazione a quanto sopra esposto, come tutti gli Enti e soggetti interpellati abbiano dato riscontro – peraltro in massima parte positivo – alle mie istanze di volta in volta inoltrate, pur non essendo a ciò formalmente obbligati.

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

Sotto il profilo soggettivo, invece, nella citata ottica di servizio gratuito di prossimità al cittadino, attraverso 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 avvilente per la figura del Difensore Civico – come sopra intesa – esimersi dal fornire all'utente anche quelle immediate e pratiche informazioni che

possono aiutarlo ad orientarsi in questioni legali, magari per certi aspetti spicciolate agli occhi del giurista, ma importanti per chi le pone.

Attività dell'Ufficio

Nell'anno 2014 gli utenti ricevuti dal Difensore Civico Territoriale sono stati n. **146**.

Sono state aperte n. **39** nuove pratiche, definendo e passandone all'archivio n. **21** di cui:

- **2** - instaurate con l'Amministrazione Provinciale (Settore Politiche Attive del Lavoro e Settore Fabbricati);
- **nessuna** - instaurate con Comuni convenzionati
- **19** - instaurate con Comuni non convenzionati e con altri Enti pubblici e Pubbliche Amministrazioni.

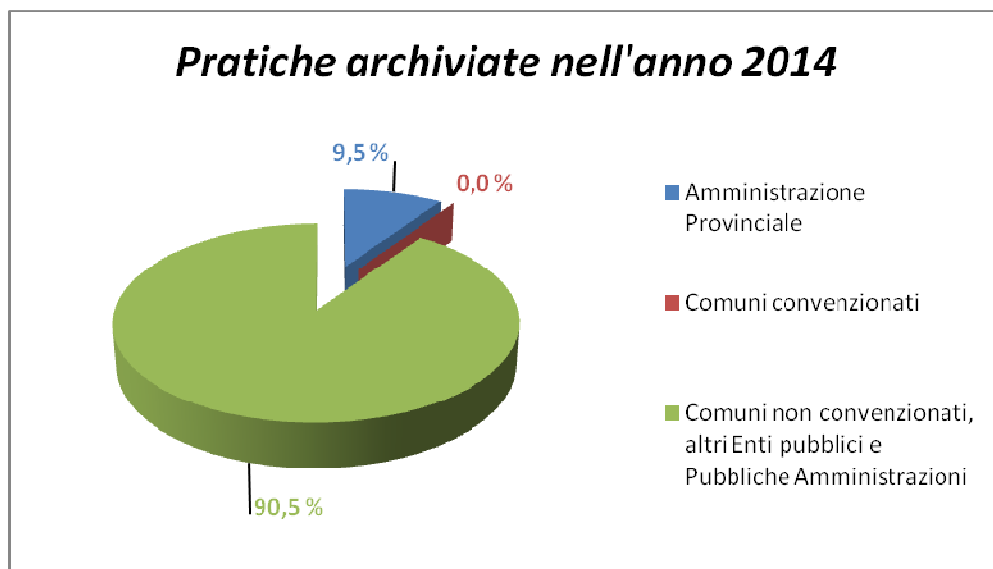


Figura 1 - Pratiche archiviate nell'anno 2014

Le **21** pratiche archiviate hanno avuto il seguente esito:

- **14** - positivo
- **3** - negativo
- **4** – non sono state coltivate dall'utente

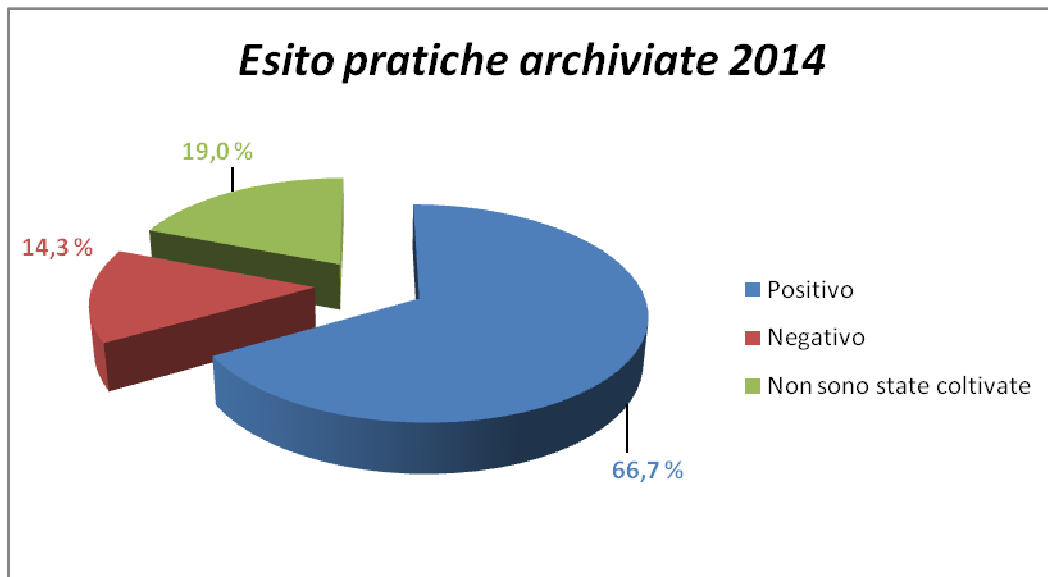


Figura 2 - Esito delle pratiche nell'anno 2014

Le materie oggetto delle pratiche archiviate sono stati i seguenti:

- n. 6 – edilizia ed urbanistica
- n. 5 – accesso agli atti
- n. 2 – imposte, tasse e tributi
- n. 2 – ambiente ed inquinamento
- n. 1 – edilizia residenziale pubblica
- n. 1 – servizi sociali
- n. 1 – viabilità
- n. 1 – lavoro
- n. 1 – sinistri stradali

n. 1 – rapporti di locazione

Al 31 dicembre 2014 risultavano aperte n. **32** pratiche riguardanti i seguenti argomenti:

n. 8 – accesso agli atti

n. 6 – edilizia urbanistica

n. 6 – viabilità e concessioni

n. 3 – cittadinanza

n. 3 – edilizia residenziale pubblica

n. 2 – servizi sociali

n. 2 – rumori molesti

n. 1 – imposte, tasse e tributi

n. 1 – previdenza sociale

Di queste pratiche n. 7 sono aperte con l'Amministrazione Provinciale (Settore Opere Pubbliche di Viabilità e Concessioni e Settore Fabbricati).

Le altre pratiche sono invece aperte con i Comuni di:

Villa Guardia, Como, Griante, Gravedona ed Uniti, Binago, Schignano, Cantù, Maslianico, Montorfano, Lomazzo, Cucciago e Pianello del Lario;

e con i seguenti Enti:

ALER, ARPA, INPS, Prefettura di Como, Ministero dell'Interno, Stazione Carabinieri di Rebbio e Ambasciata d'Italia in Perù.

Pareri verbali ed informatici

Come anche negli scorsi anni, accanto agli interventi veri e propri presso Pubbliche Amministrazioni o gestori di pubblici servizi, il sottoscritto Difensore Civico Territoriale, in un'ottica di assistenza di prossimità al cittadino, ha espresso n. **42** pareri verbali e inviati n. **13** pareri a mezzo posta elettronica sui seguenti argomenti:

n. 9 – edilizia ed urbanistica

n. 8 – accesso agli atti

n. 7 – questioni di vicinato

n. 7 – viabilità

n. 6 - previdenza sociale

n. 4 – problemi condominiali

n. 4 – imposte comunali

n. 3 – sfratti

n. 3 – servizi sociali

n. 2 – bollette utenze

n. 2 – tributi statali

* * * * *

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 2014 il seguente andamento mensile:

gennaio n. 16

febbraio n. 10

marzo	n. 17
aprile	n. 10
maggio	n. 23
giugno	n. 6
luglio	n. 13
agosto	n. 7
settembre	n. 15
ottobre	n. 17
novembre	n. 6
dicembre	n. 6

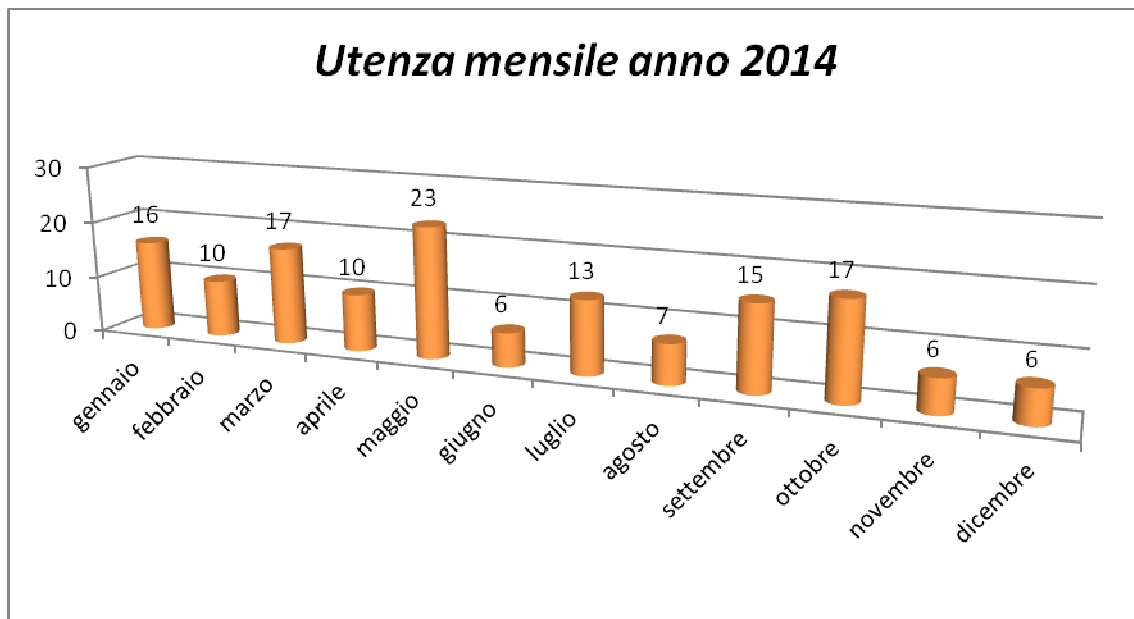


Figura 3 - Numero cittadini ricevuti nell'anno 2014

Infine sono state protocollate in uscita n. **104** comunicazioni con Enti pubblici e soggetti privati.

Suddividendo le n. 21 pratiche archiviate nel 2014 per fasce di età abbiamo la seguente situazione:

dai 18 ai 35 anni	n. 0
dai 36 ai 50 anni	n. 8
dai 51 ai 65 anni	n. 8
dai 66 ai 75 anni	n. 3
dai 76 e oltre	n. 2

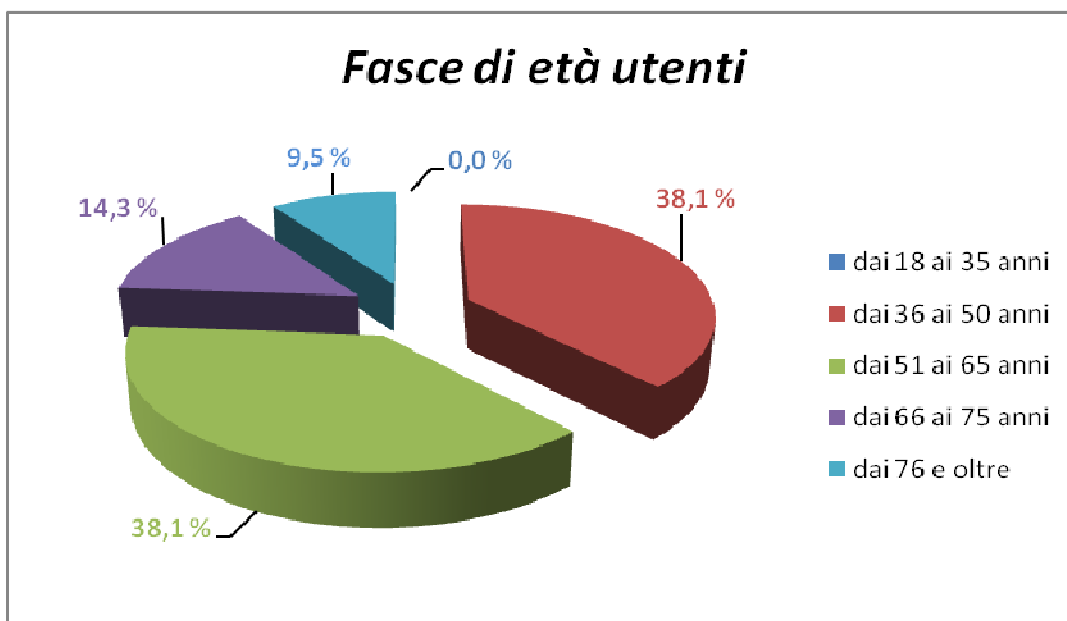


Figura 4: cittadini suddivisi per fasce di età pratiche archiviate anno 2014

Suddividendo l'utenza da un punto di vista soggettivo abbiamo:

uomini	n. 14
donne	n. 7

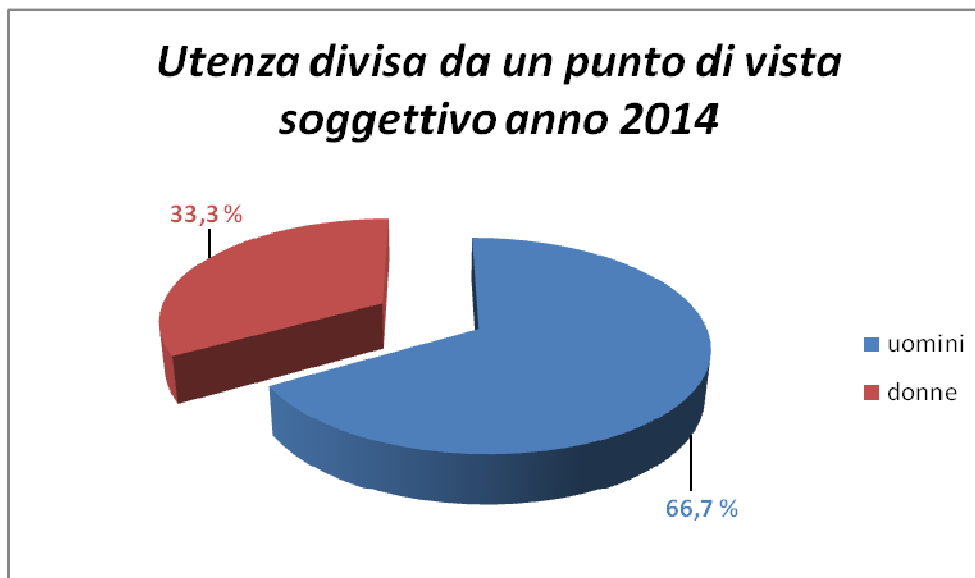


Figura 5: utenza divisa da un punto di vista soggettivo pratiche archiviate anno 2014

In merito invece alla professione e/o qualifica degli utenti dell'Ufficio di Difesa Civica risulta il seguente quadro:

pensionati	n. 6
impiegati	n. 5
liberi professionisti	n. 5
operai	n. 2
disoccupati	n. 2
dato non dichiarato	n. 1

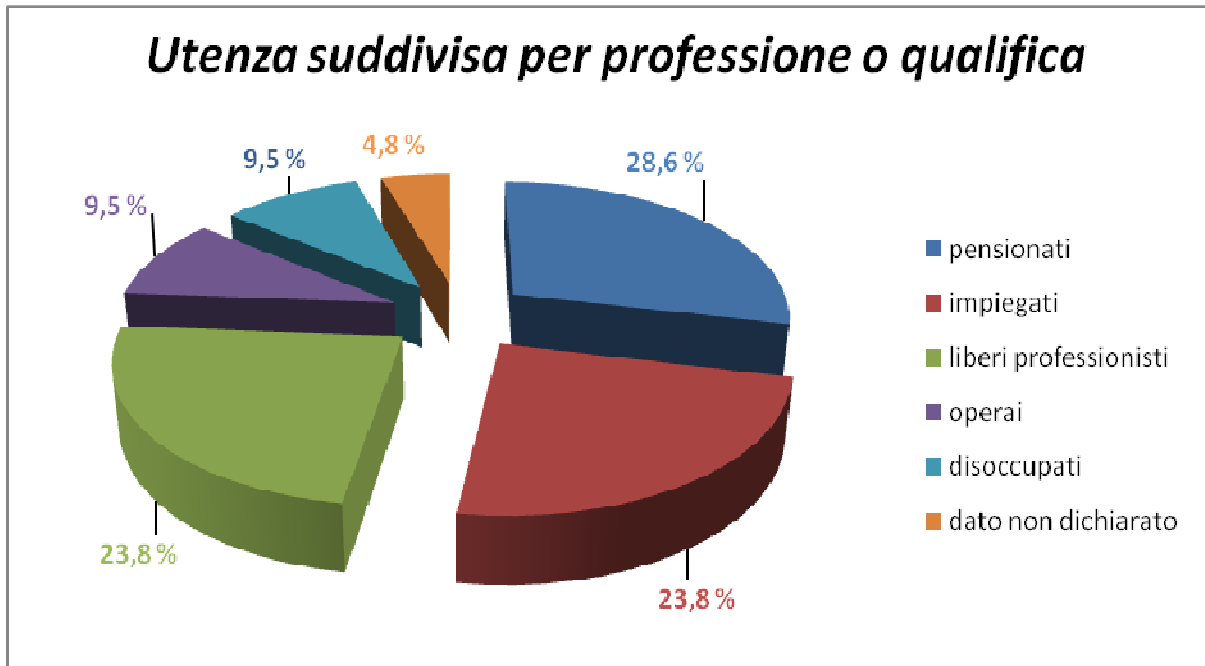


Figura 6: utenza divisa per professione o qualifica pratiche archiviate anno 2014

Restando a disposizione per ulteriori eventuali chiarimenti ed approfondimenti, auguro buon lavoro e porgo i più cordiali saluti.

Como, 15 maggio 2015

Il Difensore Civico Territoriale
della Provincia di Como
Avv. Stefano Lurati