



Città di Melegnano
(Provincia di Milano)
Ufficio del Difensore Civico

Al Sindaco
SEDE

Al presidente del
Consiglio Comunale

LA RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO PER L'ANNO 2005

i. L'istituto del Difensore Civico

Il Difensore Civico affonda le proprie radici nella figura ottocentesca dell'Ombudsman, un organo di origine scandinava al quale era attribuito da parte del parlamento il controllo sul potere esecutivo.

Nel corso della storia e a seguito della sua diffusione in tutta Europa, l'istituto ha però mutato i propri connotati divenendo uno strumento di tutela dei cittadini rispetto agli abusi nella gestione del potere da parte della Pubblica Amministrazione.

Tale aspetto, pur con le dovute distinzioni che le leggi e i regolamenti attualmente vigenti impongono, è ancora il cuore pulsante dell'attuale disciplina del Difensore Civico. L'art. 11 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali recita infatti: *«Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini»*.



Città di Melegnano

La figura del Difensore Civico è apparsa fin da subito – quando con la legge 142 del 1990 è stata introdotta nell’ordinamento giuridico italiano – come figlia di un’innovativa concezione del rapporto tra i cittadini e la Pubblica Amministrazione. L’Istituto in esame infatti ha, almeno sul piano teorico, contribuito sensibilmente a ridurre la distanza tra i cittadini e l’Amministrazione, superando la vetusta concezione del potere inteso come autorità, di fronte alla quale gli interessi privati erano quasi sempre destinati a cedere e spesso a non essere nemmeno considerati. Il cittadino, in sostanza, si trovava in una posizione di sudditanza non potendo in alcun modo intervenire nel procedimento amministrativo per esprimere le proprie considerazioni e rappresentare i propri interessi. Insieme all’introduzione del Difensore Civico, la norma cardine della rivoluzione copernicana della Pubblica Amministrazione nel nostro ordinamento giuridico è la legge 241 del 1990, che sulla base dei principi di trasparenza ed efficienza, ha acceso nuove luci sui concetti di «*buon andamento*» e «*imparzialità*» dell’azione amministrativa, previsti dall’art 97 della nostra Carta Costituzionale.

In questo quadro, la figura del Difensore Civico assume un ruolo di fondamentale importanza, poiché costituisce uno strumento indispensabile a disposizione del cittadino, affinché egli possa partecipare al procedimento amministrativo e avvicinarsi all’Amministrazione in una posizione paritaria. Il cittadino, infatti, assai di rado possiede le conoscenze tecnico-giuridiche per confrontarsi con l’Amministrazione “ad armi pari”, conoscenze che invece devono necessariamente far parte del bagaglio del Difensore Civico. In tal senso dottrina e giurisprudenza sono infatti concordi nel ritenere che il candidato a svolgere l’Ufficio in esame «*debba essere dotato di preparazione ed esperienza [...] e soprattutto sia*



Città di Melegnano

dotato di competenza giuridico-amministrativa o esperienza acquisita presso la pubblica amministrazione»¹.

A ormai oltre dieci anni dalle prime esperienze di difensori civici, al fine di delineare un quadro esaustivo che non si limiti ai soli aspetti normativi dell'Istituto, occorre fare un breve cenno alla prassi applicativa, che, lo diciamo fin d'ora, presenta situazioni di criticità di non facile soluzione.

Lo stesso legislatore nazionale, da parte sua, si è dimostrato sciatto nell'assicurare effettività all'Istituto, poiché non ha provveduto a istituire un Difensore a livello nazionale, come invece capita negli altri paesi dell'Unione Europea², con la sola eccezione del Belgio.

D'altro canto, per quanto riguarda le amministrazioni locali – regioni, province e comuni – è opportuno sottolineare che la legge nazionale, nel generale quadro tracciato dal principio di sussidiarietà, lascia alle amministrazioni locali ampia libertà di scelta sia in ordine alla stessa adozione dell'istituto, sia in ordine alla stesura del relativo regolamento che ne disciplina l'attività.

Tutto ciò pone una grande responsabilità in capo alle singole Amministrazioni, le quali, nel momento in cui scelgono di adottare il Difensore Civico, debbono premurarsi di garantire tutte le condizioni affinché egli possa svolgere nel migliore dei modi le proprie mansioni.

Non sempre, però, le singole amministrazioni locali si sono rivelate all'altezza dell'ampio livello di autonomia loro concesso, poiché hanno troppo spesso optato per un'interpretazione che potremmo definire, "politicizzata" dell'Istituto, che permettesse di dire ai cittadini di aver adottato l'Istituto, senza però assicurargli alcuna effettività. Tutto ciò è ben

¹ Marina Sciarrino, *I criteri per scegliere il difensore civico*, nota alla sentenza del 12 ottobre 2005, TAR PIEMONTE, SEZ. I., www.diritto.it.

² Sul tema cfr. art. 138 E del Trattato di Maastricht, che ha istituito la figura del Mediatore per la tutela dei diritti del cittadino europeo contro i casi di cattiva amministrazione.



Città di Melegnano

dimostrato dal fatto che moltissime Amministrazioni comunali hanno optato per l'istituzione del Difensore Civico e hanno prontamente provveduto a redigere e adottare il relativo Regolamento, senza però poi preoccuparsi di affidare l'incarico a soggetti dotati delle necessarie competenze professionali per poter svolgere efficacemente le funzioni proprie di questo Istituto. Queste criticità necessariamente si riverberano nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione, il Difensore Civico e i cittadini, dando luogo a inefficienze e incomprensioni che determinano nel complesso una scarsa effettività dell'Istituto a danno dell'intera collettività.

ii. **Il Difensore Civico e il Comune di Melegnano: incomprensioni e criticità.**

Rispetto al quadro sopra delineato, a livello delle Amministrazioni locali si registra un'ulteriore criticità: arroccati su posizioni e atteggiamenti figli di un vecchio modo di concepire il rapporto con il cittadino, i funzionari difficilmente riescono a dar luogo a un'integrazione serena con il Difensore Civico che eserciti con professionalità le proprie funzioni. Il Difensore infatti è troppo spesso percepito come un estraneo, talvolta scomodo, una sorta di "*avvocato dei cittadini*", che crea disagi nei tradizionali meccanismi dell'Amministrazione, poiché pretende risposte efficaci nei tempi previsti dal Regolamento.

Il Comune di Melegnano, purtroppo, non si discosta dal quadro testé delineato, mostrando, a tutt'oggi, numerose criticità nel dare piena applicazione e operatività all'Istituto in esame.

Gli episodi più frequenti di inefficienza su questo fronte sono senza dubbio i ritardi e le mancate risposte, nonché la scarsa efficacia delle stesse. E' assai raro infatti che i quesiti posti dal Difensore trovino una valida risposta non solo entro il termine di venti giorni come prescritto dall'art 14 del Regolamento, ma nemmeno entro i novanta giorni previsti dall'art. 2,



Città di Melegnano

comma terzo, della legge 241\1990³. Nella maggior parte dei casi, prima di ottenere un riscontro da parte dell'Amministrazione, è stato necessario provvedere a più solleciti e talora segnalare al funzionario competente la possibilità di trasmettere la documentazione al Sindaco per la valutazione in ordine all'avvio del procedimento disciplinare previsto dall'art 16 del regolamento del Difensore Civico contro i funzionari che ne ostacolano o ne impediscono l'attività. In altri casi, ancor più gravi, alcune istanze sono rimaste prive di riscontro alcuno e risultano tutt'ora pendenti.

Ad ogni modo, in molti casi sono stati ampiamente superati i termini previsti dalla legge.

A proposito di art. 16 del suddetto Regolamento, un caso è particolarmente illuminante in ordine alle difficoltà dell'Amministrazione del Comune di Melegnano nel comprendere la funzione e il ruolo del Difensore Civico. A seguito di frequenti e perdurate inadempienze nel rispondere alle richieste del Difensore Civico, si è resa necessaria la trasmissione al Sindaco della documentazione perché valutasse se avviare un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario responsabile, proprio come previsto dal citato art. 16 il quale prescrive che *«Il Sindaco comunica al Difensore civico, le decisioni disciplinari adottate od i motivi per i quali egli ha ritenuto di non dar corso al procedimento disciplinare»*. Il Sindaco, nell'ambito della propria discrezionalità ha ritenuto di non dover procedere, ma non ha indicato nessuna motivazione, se non l'invio di una breve nota di risposta da parte del funzionario, solo dopo la suddetta segnalazione. Questo modo di operare, contravviene in maniera palese all'art 16, comma secondo del Regolamento del Difensore, snaturandone *in toto* la funzione.

Una situazione del tutto analoga a quella appena descritta, si è verificata con riferimento all'esame congiunto previsto dall'art. 15 del Regolamento. La norma prevede che *«quando vi sia stato l'intervento del Difensore civico di cui al presente articolo, gli atti ed i provvedimenti amministrativi emanati*

³ Cf. l'art 2 della legge 7 agosto 1990, n.241, comma terzo che prescrive un termine di trenta giorni.



Città di Melegnano

devono dar conto delle osservazioni dallo stesso formulate, motivando per quanto viene disposto diversamente da esse. Copia degli atti o provvedimenti deve essere inviata al Difensore civico». Proprio durante un esame congiunto il Difensore ha fatto rilevare l'illegittimità di un atto dell'Amministrazione. Nonostante tale segnalazione, l'Amministrazione è rimasta completamente inerte e non ha nemmeno provveduto a inviare al difensore le motivazioni del proprio comportamento. L'inerzia e il silenzio sono la prova più evidente di come il Regolamento sia rimasto, di fatto, "lettera morta".

Sono questi, tra i molti casi di incomprendione e inefficienza verificatisi, gli esempi più significativi di cosa si debba intendere per scarsa o nulla effettività dell'Istituto del Difensore Civico.

L'atteggiamento di diffidenza, quando non di esplicita ostilità, nei confronti del Difensore Civico, rende il dettato del Regolamento lettera morta o poco più. Da quanto sopra esposto si deve concludere che il Comune di Melegnano non è pronto ad applicare la disciplina del Difensore Civico, a motivo della scarsa capacità della sua struttura amministrativa di relazionarsi con l'esterno. In tal senso pare sensato affermare – nell'ottica di un processo formativo volto ad aumentare la trasparenza dell'operato dell'Amministrazione – che venga potenziato l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP) proprio per far comprendere al personale del Comune come dialogare efficacemente con la cittadinanza.

A ulteriore dimostrazione dell'importanza di comprendere il ruolo istituzionale dell'Ufficio del Difensore Civico, giova rilevare che – a differenza dell'anno passato e a seguito della segnalazione del Difensore Civico durante la seduta del Consiglio Comunale, nella quale venne presentata la relazione per l'anno 2004 – non si sono più registrati casi di cittadini che si sono rivolti al Difensore Civico per sinistri stradali. Tale risultato discende da una corretta informazione e dimostra che quando



Città di Melegnano

l'Amministrazione adotta comportamenti corretti e collabora con il Difensore Civico raggiunge gli obiettivi prefissati.

iii. **Lo stato delle pratiche e i casi emblematici.**

Per far meglio comprendere quanto fin qui affermato, si illustrano alcuni casi emblematici⁴ che dimostrano la difficile applicazione della disciplina del Difensore Civico presso il Comune di Melegnano.

a. Le ordinanze non ottemperate e la richiesta di relazione tecnica. Questione pendente da oltre un anno: il procedimento disciplinare, il fraintendimento dell'art 16 del Regolamento del Difensore. Questione non risolta.

Con una prima richiesta in data 26 gennaio 2005, l'Ufficio del Difensore Civico chiedeva di conoscere le iniziative adottate dall'Amministrazione. La prima risposta in data 23 febbraio 2005 non soddisfaceva le richieste formulate, sostenendo semplicemente che le ordinanze del Sindaco non erano state ottemperate. Dopo una fase interlocutoria con gli Uffici dell'Amministrazione, a causa di un continuo rinvio da parte dei funzionari, non si è giunti ad alcun risultato. Il Difensore ha provveduto in data 22 luglio 2005 a inviare una nuova richiesta per conoscere i provvedimenti adottati. Dopo di che, il silenzio. Un sollecito in data 17 novembre 2005 non ha prodotto altro che una risposta in data 2 dicembre 2005 insoddisfacente sotto tutti i profili. La richiesta di avvio del procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 16 del Regolamento del Difensore, come già sopra esposto, non è stata compresa dal Sindaco, il quale ha statuito di non procedere in tal senso.

⁴ Per ragioni di tutela della riservatezza la trattazione si limita a descrivere il comportamento dell'Amministrazione nel suo complesso, senza indicare i nominativi dei cittadini che si sono rivolti al Difensore, né quelli dei funzionari responsabili.



Città di Melegnano

In detta pratica, è evidente sia l'inadempimento dell'Amministrazione a tutte le istanze del Difensore, sia l'enorme difficoltà degli Uffici nel dare effettività al dettato del Regolamento del Difensore.

- b. *«Il tetto non è pericolante»: una rassicurazione attesa per troppo tempo. La manutenzione degli stabili di proprietà comunale. Le immissioni sonore oltre i limiti di tollerabilità, le ordinanze non ottemperate.*

Di fronte alle segnalazioni dei cittadini volte a ottenere informazioni circa il rispetto delle ordinanze del Sindaco relative a immissioni sonore intollerabili di un locale notturno, l'Amministrazione, nonostante le numerose istanze del Difensore, ha omesso di fornire risposte soddisfacenti, facendo sorgere il sospetto che le ordinanze non siano state ottemperate. A ciò si aggiunga che si è reso necessario adottare una nuova ordinanza. Nella medesima pratica vengono segnalati dai cittadini seri problemi in ordine alla manutenzione degli stabili di proprietà comunale, tali da far supporre che il tetto sia pericolante. Il Difensore in data 12 dicembre 2005 chiede di conoscere se ciò corrisponda al vero e i provvedimenti adottati dall'Amministrazione. La risposta, che rassicura i cittadini sulla sicurezza del tetto giunge solo il 17 gennaio, ma per fortuna fornisce risposte soddisfacenti. Resta invece ad oggi pendente la questione relativa alle immissioni sonore.

- c. *Edilizia, nessuna risposta nel merito, la questione è irrisolta.*

Il Difensore Civico riceve per conoscenza una diffida rivolta al Comune di Melegnano in ordine a un problema di edilizia. In data 3 novembre 2005 il Difensore chiede una relazione tecnica all'Ufficio competente e, non essendo pervenuto alcunché, in data 12 dicembre 2005 sollecita l'Amministrazione, la quale il giorno successivo invia una nota che non soddisfa la richiesta, poiché si limita a riferire che



Città di Melegnano

la controversia è oggetto di un ricorso in sede giurisdizionale per il quale il Comune si è affidato a un legale.

Nessuna risposta nel merito risulta pervenuta, né alcuna istruttoria compiuta dall'Amministrazione. La questione è irrisolta e, nonostante un ulteriore sollecito, ad oggi nulla è pervenuto a questo Ufficio.

Da quanto sopra esposto si evince con chiarezza la difficoltà dell'Amministrazione nel dare risposte ai cittadini e nel relazionarsi con il Difensore Civico. In tal senso si ribadisce l'opportunità di potenziare, a scopo didattico, l'Ufficio Relazioni Esterne – U.R.P. – affinché l'Amministrazione impari a rapportarsi con il cittadino, secondo quanto previsto dalla legge. Per meglio raggiungere questo obiettivo, si potrebbe pensare a dei turni di rotazione del personale dipendente presso l'URP, affinché tutti i funzionari del Comune possano sperimentare il contatto diretto con i cittadini.

Si ringrazia la signora Olga Matta per la preziosa collaborazione.

Si allegano una tabella riassuntiva che illustra lo stato delle pratiche relative all'anno 2005 e un grafico illustrativo.

Il Difensore Civico

Avv.to Giorgio Barbini



Città di Melegnano

TOTALE PRATICHE TRATTATE nell'anno 2005	30
Le materie	
Materia urbanistica	4
Materia fiscale	6
Materia viabilistica	10
Ordine pubblico	5
Altro	5
Le risposte	
Risposte soddisfacenti da parte dell'Amministrazione	6
Risposte non inviate o insoddisfacenti da parte dell'Amministrazione	18
Caso risolti direttamente dal Difensore Civico	6

Legenda:

- 1- Risposte soddisfacenti
- 2- Risposte assenti o insoddisfacenti
- 3- Caso risolti direttamente dal Difensore Civico

