

**RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO DEL COMUNE DI
FABRIANO AL CONSIGLIO COMUNALE SULL'ATTIVITA'
SVOLTA DAL 02.09.2003 al 31.01.2005**

Al Presidente del Consiglio Comunale

Ai Consiglieri Comunali

Ai componenti la Giunta Comunale

Successivamente al mio insediamento presso gli Uffici Comunali sono intervenute due sentenze della Corte Costituzionale (n. 112 del 6 Aprile 2004 e n. 173 del 15 giugno 2004) che hanno richiamato l'attenzione sulla figura del Difensore Civico, a lungo dibattuta sin dalla sua istituzione (con legge 142/90 art.8) ed oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore nazionale e locale.

In particolare, la sentenza n.112/04, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art.10 della Legge Regionale Marche n.10/2002, ha per la prima volta precisato la natura ed i limiti del potere del Difensore Civico Regionale. La norma abrogata, che attribuiva alla Regione la competenza ad adottare il regolamento di riduzione e prevenzione dell'inquinamento luminoso, affidava al difensore civico regionale il compito di nominare, in caso di mancato compimento da parte dei Comuni di atti obbligatori per legge, un commissario *ad acta* che doveva provvedervi in via sostitutiva.

I Giudici della Consulta hanno però ritenuto che l'esercizio di siffatto potere da parte di un organo di natura amministrativa non sia conforme alle disposizioni del nuovo Titolo V della

Costituzione, che assegnano tale straordinaria competenza agli organi politico-amministrativi.

La norma pertanto è stata dichiarata incostituzionale proprio in quanto attribuiva al difensore civico la potestà sostitutiva regionale, ritenendo la Corte che, nel caso specifico, la nomina di un commissario *ad acta*, debba essere rimessa ad organi di governo della Regione e non ad apparati amministrativi "dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali, presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità".

Il Difensore Civico invece, secondo i Giudici della Consulta, è un organo preposto alla tutela dei cittadini ed alla vigilanza sull'operato dell'Amministrazione, per cui ha funzioni di tutela ed ispettive che esercita al fine di eliminare eventuali ritardi o disservizi, e pertanto non può essere chiamato ad incidere in modo diretto sull'autonomia costituzionalmente garantita ai Comuni.

Principi sostanzialmente ribaditi dalla Corte Costituzionale anche nella successiva sentenza n.173/2004, che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Toscana n.35 del 27.09.2002 nella parte in cui attribuiva al difensore civico un potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali, e stabiliva che, in sua assenza, tale potere potesse essere esercitato dal Presidente della Regione. Detta sentenza definisce la natura del

difensore civico, chiarisce le sue competenze, soprattutto con riferimento ai limiti dei poteri attribuitigli dalla legge, e fornisce indicazioni di principio che consentono di puntualizzare le caratteristiche ed il quadro complessivo delle funzioni esercitate dal difensore civico.

Con riferimento alla *natura*, i Giudici della Consulta hanno precisato che quest'ultimo "non è un organo di governo (locale), ma è titolare di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'amministrazione" e pertanto non possono essergli attribuite funzioni ulteriori, di tipo attivo, addirittura in sostituzione degli Organi liberamente eletti dai cittadini.

Il difensore civico inoltre non è rappresentativo della comunità locale in quanto viene eletto dall'Organo assembleare elettivo ed esercita le sue funzioni nel corso del mandato politico-amministrativo.

I poteri attribuiti al difensore civico, pertanto, sono con tutta evidenza più persuasivi che sanzionatori. Tuttavia, a mio avviso, sbaglia chi considera il ruolo del Difensore Civico come quello di un attore marginale nell'alveo dei poteri istituzionali dell'ente locale. I fatti hanno dimostrato, almeno nel nostro Comune, che il Difensore sta diventando un punto di contatto importante nel rapporto cittadino-istituzioni.

Una figura intermedia tra organismi amministrativi ed il cittadino, legata a quest'ultimo, ma anche organo quasi ausiliario della stessa amministrazione, visto che, con la cura degli interessi individuali, è in grado di assicurarne (certo,

limitatamente ai casi analizzati) anche l'efficienza ed il buon andamento.

Insomma, sia dal quadro normativo-giurisprudenziale che dal rapporto tra le realtà istituzionali locali poteva sembrare che la figura del difensore civico fosse relegata al ruolo di una sfocata occasione tardo democratica, quasi a supporto di una supplementare pratica di mero reintegro di forme partecipative almeno vacue, un recupero di lamentazioni e lagnanze altrimenti ingestibili. Non è così. Il ricorso sistematico – e per questioni spesso pregnanti - al difensore civico ha sin qui dimostrato che il rapporto cittadino-istituzioni locali e, più in generale, quello eletti-elettori trova compimento in tutti i canali attraverso i quali può estrinsecarsi. L'espressione di questo rapporto dialettico è un po' l'obiettivo cui a mio parere il Difensore Civico deve tendere.

Il suo vero ruolo è quello di risolvere i problemi che il cittadino pone nel rapporto con l'amministrazione locale. E dunque trattasi di un ruolo che è spesso politico. Non essendo il risultato di una elezione, il Difensore Civico non può avocare a sé decisioni che competono ad altri. Trovo tuttavia che la sua azione di persuasione e di mediazione debba necessariamente ricondurre ad equità situazioni complesse che ledono diritti soggettivi e interessi legittimi del cittadino. Un compito spesso non agevole se la mediazione, come credo, deve trovare uno sbocco risolutivo dei problemi.

Il compito che mi sono posta non è quello di "fare le pulci" all'amministrazione, né quello di dare un'immagine –quale che sia- del suo modo di amministrare. Tuttavia non possono essere

tacite circostanze nelle quali alcune possibili soluzioni non sono state praticate per una sostanziale rigidità della struttura burocratica. Questo è un po' il nocciolo della questione. Che è poi il limite intrinseco della normativa che disciplina le funzioni e stabilisce più in generale il ruolo del Difensore Civico: ci sono casi concreti nei quali la soluzione del problema viene negata dall'amministrazione perché questa non vuole riconoscerla come tale, preferendo praticare la soluzione da sempre adottata.

Qui il problema del cittadino affronta un percorso parallelo alla discrasia dei rapporti istituzionali generati dall'inadempienza e pone un problema complessivo di efficacia della P.A..

Questo aspetto del rapporto Difensore Civico-Amministrazione, svolto attraverso la struttura burocratica dell'ente comune, sia detto senza alcuna *vis* polemica, appare quantomeno da sottolineare. E' infatti fondamentale distinguere l'organo esecutivo (la Giunta) da quello burocratico (Settori-Servizi e loro Responsabili).

Va detto che tendenzialmente l'eletto ha più il senso degli interessi del cittadino mentre sovente la struttura stabile dei Settori e Servizi tende ad un atteggiamento di autotutela, secondo un percorso autoreferenziale. Dunque il suo obiettivo può essere oggettivamente non coincidente con l'interesse del cittadino e rivelarsi invece fermo nell'applicazione consueta e codificata della norma. Ciò si realizza in special modo laddove la norma stessa consenta interpretazioni estensive comunque corrette da un punto di vista formale ma che si rivelano sostanzialmente ingiuste nei confronti del cittadino.

La persistente staticità intorno all'interpretazione formale della norma si è rivelata in taluni casi esiziale per i legittimi interessi degli amministrati.

Al cittadino, cui spesso interessa solo la soluzione del suo caso, e che si è rivolto invano al difensore civico (il cui parere non è vincolante), non resta che ricorrere alla giustizia amministrativa, con una complessità (e una onerosità) che può indurlo a desistere. Ne deriva un diritto negato, un percorso tutt'altro che virtuoso, un'occasione persa.

* * *

Quanto ai rapporti istituzionali degli Uffici con il Difensore Civico non si può che confermare la generale disponibilità nei confronti delle richieste avanzate da quest'ultimo nel corso dell'istruttoria del procedimento, anche se il termine indicato al comma 2 dell'art.8 del Regolamento per l'esercizio delle funzioni di difensore civico (15 giorni per fornire al dif. civ. le informazioni oggetto dell'istanza) non viene mai o quasi mai rispettato.

In alcuni casi la risposta è pervenuta solo dopo 2 o 3 solleciti, anche scritti, al Dirigente competente.

E' evidente che tale disfunzione si risolve solo a svantaggio del cittadino, cui la risposta finale del difensore civico perverrà inevitabilmente in ritardo.

Per risolvere il problema, sarebbe auspicabile che il Funzionario preposto al settore o al servizio interessato osservasse scrupolosamente il termine concessogli dal citato regolamento, sì da poter ridurre i tempi di attesa ed assicurare all'istante una risposta il più possibile celere.

* * *

Il lavoro svolto in questi quindici mesi (dal 2° settembre 2003 al 31 gennaio 2005) trascorsi dall'inizio del mandato testimonia, al netto della litigiosità congenita, che qualche problema esiste.

Problemi veri sono emersi concretamente e a più riprese. Tuttavia va sottolineato che mai o quasi mai ci siamo trovati di fronte a fattispecie clamorose o di straordinaria gravità.

Le problematiche portate alla mia attenzione sono state in totale 86. Analizzate, 16 riguardavano questioni di diritto privato (soprattutto problemi condominiali e familiari) in merito alle quali il difensore civico non interviene, salvo fornire consigli generici ed indirizzare altrove il cittadino, 13 di competenza del Giudice di Pace, 5 di competenza di altro difensore civico comunale (cittadini di Genga, Arcevia, Sassoferrato e Cerreto D'Esi), mentre in 52 casi il problema segnalato rientrava nella mia competenza. Di questi tuttavia, 14, dopo un primo esame, si sono rivelati infondati e pertanto il cittadino è stato immediatamente informato della non accoglibilità della richiesta.

In tutti gli altri casi è stato istruito il procedimento previsto dall'art.8 del Regolamento per l'esercizio delle funzioni di Difensore Civico, con l'invio dell'istanza al Sindaco, al Direttore Generale ed al Dirigente ovvero i Dirigenti competenti per materia. Di essi 31 sono stati definiti e 7 sono ancora in corso di esame ed indagine.

Di particolare interesse per questo Consiglio può avere la suddivisione delle richieste pervenute al difensore civico tra i

vari Settori e Servizi competenti (il numero finale in neretto indica il totale delle istanze per ogni settore), al fine di individuare dove maggiore è il malcontento della cittadinanza e quindi dove è auspicabile un intervento dell'Amministrazione.

Si fa presente che nell'elencazione di seguito riportata le questioni che hanno investito funzioni trasversali sono state inserite nel settore e/o servizio ritenuto preminente:

- **1° Settore (AFFARI GENERALI):** 3 attività Produttive-Ufficio Trasporti; 1 Protezione Civile **(4)**;

- **2° Settore (SERVIZI AL CITTADINO):** 4 Servizi sociali educativi (di cui 2 relative al regolamento asili-nido, 1 servizi all'handicap, 1 ufficio assistenza sociale) **(4)**;

- **3° Settore (SERVIZI FINANZIARI):** 7 Servizio Tributi; 1 Economato-Contratti **(8)**;

- **4° Settore (FARMACIA COMUNALE):(0)**;

- **5° Settore (ASSETTO DEL TERRITORIO):** 2 Urbanistica-ambiente; 6 Manutenzione servizi a rete; 2 Edilizia Privata (1 controllo autorizzazione edilizia, 1 diniego concessione edilizia); 2 Ufficio Sisma (1 per revoca *assegno* contributo locazione post-terremoto, 1 per mancata erogazione seconda tranche contributo statale) ; 2 manutenzione Patrimonio; 1 servizi Amministrativi e Contabili **(15)**;

- **6° Settore (POLIZIA MUNICIPALE):** 5 viabilità (1 controllo rete viaria, 2 rifacimento segnaletica stradale, 1 controlli velocità veicoli, 1 spostamento parcheggi taxi); 1 commercio **(7)**.

Traducendo tali dati in percentuale risulta che:

- il 1° Settore è stato interessato dall' 11% delle richieste;
- il 2° Settore dall' 11%;
- il 3° Settore dal 20%;
- il 4° Settore dallo 0%;
- il 5° Settore dal 40%;
- il 6° Settore dal 18%,

il tutto come meglio evidenziato nell'allegata tabella (all.1).

Ciò che è emerso è una maggiore problematicità attorno alle questioni che riguardano la viabilità e la manutenzione delle strade, che per loro natura si manifestano con maggiore evidenza e coinvolgono gli interessi di più soggetti, nonché intorno alle questioni relative al pagamento di tributi e sanzioni per le quali gli utenti si mostrano particolarmente insistenti nel far valere le proprie ragioni ed esigono, più che per altre problematiche, informazioni dettagliate ed esaustive.

Si rivolgono con più facilità al difensore civico le persone di sesso maschile -55%- mentre le donne sono state il 40% sul totale. Nel 2,5% dei casi le istanze sono pervenute da Comitati e nel 2,5% da Associazioni.

Quanto alla professione, nel 37% dei casi l'istante è pensionato/a, nel 17% è operaio/a, nell'11% è impiegato/a,

nell'11% commerciante, nell'8% è libero professionista, nell'8% è insegnante, nel 5% è disoccupato/a e nel 3% è casalinga.

* * *

Infine, mi preme ricordare che il Difensore Civico svolge il proprio ruolo di garante del buon andamento e dell'imparzialità della P.A. limitatamente ai casi sollevati, senza avere l'investitura di giudice arbitro dei rapporti tra le istituzioni locali e i cittadini. L'unico vero obiettivo è sempre stato porre l'attenzione per le istanze dei cittadini lesi dall'inerzia dell'amministrazione o dai suoi comportamenti illegittimi o inopportuni.

Spetta dunque a Voi, rappresentanti dell'Autorità Popolare, l'onere di supportare e tutelare il Difensore Civico e di vivificare il suo "supplemento" di democrazia.

Grazie a Tutti e buon lavoro.

Il difensore civico del Comune di Fabriano

Avv. Maria Luisa Boldrini