



Provincia di Lecco

Il Difensore Civico Territoriale

RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO TERRITORIALE

AVV. DARIO PESENTI

Anno 2018 - 2019



Provincia di Lecco

Il Difensore Civico Territoriale

Piazza L. Lombarda, 4
23900 Lecco, Italia
Telefono 0341.295330-361
Fax 0341.295333
E-mail: difensorecivico@provincia.lecco.it

Signor Presidente della Provincia,
Signor Presidente del Consiglio Provinciale,
Signori Capigruppo Consiliari
LORO SEDI

La presente relazione è trasmessa ai sensi del vigente Statuto per il periodo dal 19.11.2018 (a seguito della mia nomina con delibera di Consiglio Provinciale n. 75) al 31.03.2019 (data di cessazione del mandato del Consiglio Provinciale).

Con osservanza.

Lecco, 01 Aprile 2019

Avv. Dario Pesenti

Introduzione.

Ritengo opportuno aprire la presente Relazione annuale, cercando di evidenziare per sommi capi i tratti caratteristici della figura del Difensore Civico nel nostro ordinamento, affinché chi legge possa chiaramente orientarsi nella materia trattata soprattutto dal punto di vista normativo.

Il quadro normativo.

L'istituto del Difensore Civico è stato previsto, per la prima volta, dall'art. 8 della Legge 8 Giugno 1990 n. 142 "*Ordinamento delle autonomie locali*", e successivamente dall'art. 11 del D. Lgs. 18.08.2000 n. 267 (c. d. "*Testo Unico Enti Locali*").

La norma è stata tempestivamente recepita dalla Provincia di Lecco che ha disciplinato la materia nel proprio Statuto.

Altra importante norma di riferimento è l'art. 25 della Legge n. 241/1990, modificato dalla Legge 11 Febbraio 2005, n. 15, che attribuisce al Difensore Civico la competenza specifica per la tutela del diritto del cittadino all'accesso agli atti amministrativi.

E' da tenere inoltre presente che con la Legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3, sono stati aboliti i controlli sugli atti degli Enti locali.

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione avviato con le richiamate Leggi si è caratterizzato per un'opera di profonda trasformazione verso un maggiore decentramento amministrativo (riconoscimento del principio di sussidiarietà, rafforzamento degli organi esecutivi, estinzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti, ecc.).

In effetti, il Legislatore si è limitato ad una definizione generica dell'Istituto della Difesa Civica demandando sostanzialmente alla autonomia dei singoli Enti locali l'indicazione del compito generale di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione, nonché quello di individuazione delle concrete modalità di svolgimento della funzione.

Vi sono state, a partire da tali premesse normative, da parte di autorevoli studiosi, diverse affermazioni su chi sia il Difensore Civico: difensore dei cittadini, controllore della legittimità dell'azione amministrativa, mediatore/conciliatore tra la parte pubblica e quella privata, organo "*super partes*" che deve fungere da collegamento tra il cittadino e la pubblica amministrazione, strumento di partecipazione popolare. Tutte queste definizioni hanno una loro precisa valenza ed esprimono i diversi tratti della figura.

In sintesi, ritengo si possa definire il Difensore Civico come un organo monocratico, la cui funzione è quella di svolgere un'attività tutoria nell'interesse del buon andamento e dell'imparzialità che la Costituzione richiede alla Pubblica Amministrazione (art. 97).

A tal fine il Difensore Civico interviene, su istanza dei privati o d'ufficio, per segnalare abusi, disfunzioni, carenze e ritardi di cui l'amministrazione sia imputabile nei confronti dei cittadini; ma anche per prevenire il contenzioso o le possibili disfunzioni, favorendo il dialogo tra le parti, agevolando il diritto di accesso agli atti e ai documenti.

La funzione del Difensore Civico si concretizza, pertanto, come "pressione" per sollecitare risposte e chiarimenti, prima che la pratica

sfoci in ambito giurisdizionale, quando il cittadino decida di far valere l'inadempimento della pubblica amministrazione in sede giudiziale.

I poteri del Difensore Civico consistono, in sostanza, nella possibilità di chiedere notizie e informazioni, di esaminare atti e documentazione, di segnalare all'amministrazione procedente (in particolare al responsabile del procedimento) il rispetto del termine di cui alla Legge 241 del 1990 per la definizione di una pratica.

Un servizio di difesa civica ben strutturato ed adeguatamente conosciuto risulta estremamente utile, nell'esercizio di una funzione di effettiva mediazione, a dirimere contenziosi prima che essi sfocino in vere e proprie vertenze legali.

Il Difensore Civico negli enti locali manca di un'unitaria disciplina giuridica nazionale. A prescindere, infatti, dai richiami contenuti nelle norme di cui si è detto (Decreto legislativo n. 267/2000 e art. 25 Legge 241/1990) l'art. 11 del T.U.E.L. si limita soltanto a prevedere che: *“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 e provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale e provinciale”*.

La collocazione di tale norma evidenzia la volontà del Legislatore di porre il Difensore Civico tra gli istituti di partecipazione popolare.

Il richiamo, contenuto nella predetta norma, agli Statuti dei singoli enti determina una notevole varietà normativa sia nella definizione del ruolo istituzionale del Difensore Civico sia nella regolamentazione dei rapporti con gli organi politico-amministrativi.

L'istituto va verso una progressiva affermazione, consolidando gradualmente il proprio profilo istituzionale e continuando una costante diffusione presso le Amministrazioni.

Pur nella diversità delle fonti normative e regolamentari, è possibile quindi riconoscere, all'interno del nostro ordinamento, al Difensore Civico un duplice ruolo di: 1. tutela dei cittadini rispetto alle inefficienze e/o ai disservizi della Pubblica Amministrazione; e 2. garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'attività amministrativa, con la peculiarità di essere generalmente eletto da parte dell'assemblea consiliare, sottratto ad ogni vincolo di natura gerarchica, nonché titolare di poteri istruttori ed ispettivi che gli consentono di integrare la tutela giurisdizionale degli interessi dei cittadini, sia dando rilievo a situazioni che, non assurgendo al rango di diritti soggettivi o interessi legittimi, non troverebbero altrove tutela, sia intervenendo in via preventiva all'esercizio del potere amministrativo, ovvero quando, per cause diverse (ad esempio il decorso dei termini prescrizionali o decadenziali per l'esercizio di azioni giudiziarie), la via di tutela giurisdizionale non risulti più concretamente esperibile.

I difensori civici nell'esercizio delle loro funzioni hanno elaborato, nella prassi, modalità di intervento che integrano efficacemente la

normativa di riferimento, contribuendo alla formazione di un vero e proprio “diritto vivente”.

Il Difensore Civico provinciale opera nel quadro di riferimento fornito dalle citate norme, che nel loro insieme rappresentano tutto quello che è giuridicamente disponibile in materia di difesa civica.

E' da sottolineare – come anzi detto - che la Provincia di Lecco si è tempestivamente adeguata alla normativa, istituendo tale figura e proponendo di mettere il proprio Difensore Civico a disposizione di quegli Enti che avessero manifestato la volontà di utilizzare il servizio in favore dei propri cittadini, mediante la sottoscrizione di apposite convenzioni.

Il Difensore Civico “territoriale”.

Con la disposizione contenuta nell'art. 2 c. 186 della Legge Finanziaria per il 2010, il Legislatore ha deciso di addivenire alla soppressione della figura del Difensore Civico comunale.

Tale scelta ha sicuramente rafforzato la figura del Difensore Civico provinciale, essendo espressamente previsto che detto organo continui la propria attività su tutto il territorio provinciale assumendo la denominazione di Difensore Civico “territoriale”.

Pertanto, allo stato attuale, il regime di convenzione per l'esercizio associato della funzione di difesa civica tra la Provincia e singoli Comuni rimane l'unica forma attuabile.

I Comuni convenzionati.

I Comuni convenzionati per il Servizio di Difesa Civica con la Provincia di Lecco alla data odierna sono in numero di 56.

Attività svolta.

Le richieste da parte dei cittadini giungono in diversi modi: a mezzo telefono, con lettera scritta, via fax o via e-mail, mediante accesso personale presso gli uffici.

Solitamente viene fissato un incontro presso la Sede della Provincia e si provvede poi a coinvolgere gli Enti interessati.

Vi è da rilevare che tali richieste, hanno talvolta riguardato questioni estranee alla competenza in senso stretto dell'Ufficio.

La linea prescelta è stata quella di fornire risposte alle problematiche rappresentate dai cittadini dando suggerimenti e intervenendo – laddove possibile - anche a titolo di collaborazione istituzionale, presso le amministrazioni, non solo degli enti locali, per un possibile esame e per la risoluzione dei casi prospettati.

E' infatti convinzione diffusa fra i cittadini che il Difensore Civico della Provincia abbia competenza su tutti i casi che si presentano nell'ambito del territorio provinciale e che vedano in qualche modo coinvolto un Ente pubblico. Non solo, quindi, quelli strettamente connessi all'attività della Provincia o dei Comuni, ma anche quelli di pertinenza di altri Enti pubblici presenti sul territorio. In alcuni casi, inoltre, i cittadini presentano anche questioni eminentemente private o rientranti nella sfera della competenza giudiziaria.

Peraltro, molto spesso, il cittadino trova nel Difensore Civico un soggetto in grado di aiutarlo o quanto meno di fornire dei consigli utili (laddove possibile) per istruire correttamente la propria pratica.

E' quindi molto importante divulgare tra i cittadini l'opportunità di fare riferimento, prima di ricorrere alle vie legali, alla forma di tutela non giurisdizionale offerta dal Difensore Civico.

Il cittadino preferisce avere un rapporto diretto: le telefonate sono state intese nella maggior parte a chiedere pareri o informazioni. In aumento i contatti via e-mail. Tra le richieste prese in considerazione lo scorso anno, perché di competenza del Difensore Civico o perché è stato svolto un intervento informale, la maggior parte ha avuto esito positivo.

Si elencano di seguito le nuove pratiche aperte e trattate nel periodo di competenza (Novembre 2018 – Marzo 2019).

Anno N.	Residenza e/o sede sociale	Oggetto (motivo della richiesta di intervento)
2018		
17	Casargo	Manutenzione strada comunale
18	Bellano	Utilizzo improprio strada comunale - Accesso agli atti
2019		
01	Lecco	INPS – Accesso agli atti
02	Casatenovo	Piattaforma ecologica
03	Varenna	Commercio ambulante artigianale
04	Barzio	Modalità costituzione comitato fra cittadini
05	Vercurago	Verifica urbanistica
06	Colle Brianza	Raccolta rifiuti
07	Mandello del Lario	Verifica urbanistica
08	Vendrogno	Verifica urbanistica – accesso agli atti
09	Lecco	Azienda Socio Sanitaria Territoriale

10	Lecco	Edilizia privata
11	Varenna	Edilizia privata
12	Civate	Regolamento edilizio comunale - violazione

Il diniego di accesso agli atti amministrativi.

Di notevole interesse è la questione del diniego di accesso agli atti amministrativi da parte della Pubblica Amministrazione previsto dall'art. 25 della Legge n. 241/1990.

In particolare, il comma 4 di tale articolo stabilisce, che in caso di diniego all'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso il richiedente può presentare ricorso al T.A.R.

Alternativamente a tale ricorso il ricorrente, nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, può chiedere al Difensore Civico competente per ambito territoriale, che sia riesaminata la suddetta richiesta. Il Difensore Civico si pronuncia entro trenta giorni.

Qualora tale organo non sia costituito o ancorché previsto (come nel caso del Difensore Civico comunale) sia stato abrogato dalla legge, la competenza è attribuita al Difensore Civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Il Difensore Civico della Provincia di Lecco è quindi competente per espressa previsione legislativa – limitatamente a tale funzione – oltreché per l'Amministrazione Provinciale stessa, anche per tutti i Comuni indipendentemente dalla stipula di convenzione.

Conclusioni.

Si ritiene importante che l'Amministrazione Provinciale prosegua nell'opera di sensibilizzazione dei Comuni a convenzionarsi al servizio.

Sono certo che l'Amministrazione Provinciale prenderà nella dovuta considerazione quanto fin qui esposto ed assumerà le opportune iniziative per la crescita nella nostra Provincia della Difesa Civica.

Da ultimo, un sentito ringraziamento a chi quotidianamente assicura, con impegno, le funzioni nella Segreteria dell'Ufficio.