

Difensore Civico per la città di Milano

Relazione annuale 2006



La Relazione annuale 2006 del Difensore civico per la città di Milano,
Alessandro Barbetta, è stata realizzata con la collaborazione di:

Coordinamento
Alessandra Lucchini

Parte II
Capitolo 1
Alessandra Lucchini

Capitoli 2, 3, 4, 6
Alessandra Lucchini , Cinzia Bacchin
Maria Buonanno, Elena Ceccantini
Silvia Ciacci, Roberta Franciosi
Alessandro Martinoli, Katia Milani
Annalisa Pelucchi

Per i contributi indicati con le rispettive iniziali.

Capitolo 5
Mara Gargatagli

Parte III
Mara Gargatagli
Capitolo I, Tabelle A, B, C
Donatella Butera

Parte IV
Maria Sorbi

Parte V
Monica Muci
Capitolo 7
Alessandra Picchi
Capitoli 8, 9
Igor Ferrari

Parte VII
Mara Gargatagli

Impaginazione e grafica di Roberto Del Balzo

Stampa a cura di Italtriest

Copyright © 2007 - Difensore civico per la città di Milano

Signor Presidente del Consiglio comunale,
Signori Consiglieri,

questa relazione è trasmessa al Consiglio Comunale ai sensi del combinato disposto degli artt. 20, c. 1 dello Statuto e 4, cc. 1-2 del Regolamento, per i conseguenti adempimenti previsti dal c. 3 del citato art. 4, che recita:

“Il Consiglio Comunale, esaminata la relazione e tenuto conto delle segnalazioni contenute, adotta le eventuali determinazioni di propria competenza e propone alla Giunta Comunale, agli enti o organismi controllati dal Comune, quali Aziende, Istituzioni e Società, gli indirizzi per conseguire le finalità di buon andamento complessivo dell’ente”.

Febbraio 2007

Alessandro Barbetta

Sommario

Parte I Orientamenti e obiettivi di una nuova istituzione 1

1. Orientamenti e obiettivi di una nuova istituzione 3

Parte II Difesa civica in azione 9

1. Come opera la difesa civica 11

2. Gli interventi sui grandi temi: casa, sicurezza urbana, servizi socio-sanitari 15

2.1. Edilizia residenziale pubblica 15

2.1.A. Assegnazione appartamenti: trasparenza e semplificazione dei procedimenti 15

2.1.B. Manutenzione e rapporti con i gestori privati: aprire il dialogo e rafforzare i controlli 18

2.2. Degrado urbano 21

2.2.A. Schiamazzi, vandalismo e insicurezza: la difficoltà di ottenere risposte "concrete" 21

2.2.B. Auto abbandonate: le segnalazioni dei cittadini agevolano la pronta rimozione 23

2.3. Disabili psichiatrici in stato di bisogno: alla ricerca di un'amministrazione che se ne occupi 24

2.4. Parcheggi costruiti in concessione: ritardi, aumento dei prezzi e pochi controlli 26

2.5. Rumori: indispensabile il piano di zonizzazione acustica 29

3. Dal problema di uno, una soluzione per tutti 31

3.1. Privacy e campagna elettorale 31

3.2. Obbligatorie le vaccinazioni per l'iscrizione agli asili nido comunali 32

3.3. Perché non rimborsare chi paga per errore l'Ici? 34

3.4. Scarichi condominiali nella cucina di un condomino: lento il procedimento sanzionatorio 36

3.5. Quale prezzo deve essere pagato per l'area in retrocessione? 38

3.6. I disagi provocati dallo spostamento del mercato, risolti ascoltando le proposte concrete dei cittadini 41

3.7. Un procedimento edilizio troppo complicato 43

3.8. Sanzioni Amsa? Solo in presenza del rappresentante condominiale 44

3.9. Le giuste condizioni per concedere l'ospitalità temporanea nell'appartamento di edilizia popolare 47

3.10. Quale è il ruolo del Comune, se l'impresa vicino casa fa rumore e inquina 49

3.11. Al vaglio la Carta dei servizi sulle mense scolastiche 51

3.12. Ragioni organizzative non possono comportare aumenti delle multe per violazioni del codice della strada 53

4.	Dare forza agli strumenti di tutela	57
4.1.	Garantire il diritto di accesso	57
4.1.A.	Il diritto d'accesso e la tutela amministrativa del suo esercizio	57
4.1.B.	Il ruolo del Difensore civico.....	59
4.2.	Diffondere le informazioni sull'ambiente.....	61
4.3.	Sostenere gli interessi dei più deboli.....	63
5.	L'orientamento dei cittadini per far conoscere i diritti di cittadinanza e partecipazione	67
6.	Il 2006 in cifre	75
6.1.	Nota per la lettura	75
6.2.	I contatti con i cittadini	76
6.2.A.	Motivazione	77
6.2.B.	Modalità	77
6.2.C.	Colloqui in sede e in zona	78
6.3.	Gli interventi effettuati.....	79
6.3.A.	Le richieste prima e dopo l'apertura al pubblico	80
6.3.B.	Interventi classificati per area	81
6.3.C.	Interventi classificati per categoria.....	82
6.3.D.	Richieste di intervento suddivise per residenza del richiedente	85
6.3.E.	Ambito di competenza degli interventi.....	86
6.3.F.	Enti destinatari degli interventi.....	87
6.3.G.	Esiti degli interventi	88
6.3.H.	Motivazioni delle richieste dei cittadini e valutazione finale dell'ufficio.....	90
6.3.I.	Richieste dell'ufficio rimaste senza risposta	92
PARTE III Difesa civica aperta alle istituzioni e alla società		93
1.	Costruire relazioni: una finalità e un metodo di lavoro ...	95
2.	Il primo anno: dall'insediamento all'apertura al pubblico	99
3.	Dialogare con l'amministrazione comunale e gli enti controllati.....	101
3.1.	Con il Consiglio comunale	101
3.2.	Con il Sindaco e gli Assessori	102
3.3.	Con i Consigli di Zona	103
3.4.	Con le Consulte cittadine	104
3.5.	Con i dirigenti e il personale comunale.....	105
3.6.	Con gli enti controllati.....	106
4.	Dialogare con la comunità territoriale.....	109
4.1.	Con le associazioni dei consumatori e degli utenti	109
4.2.	Con le associazioni degli inquilini e degli assegnatari delle case di edilizia residenziale pubblica	111
5.	Fare rete con gli altri difensori civici.....	115
5.1.	Con i difensori civici operanti sul territorio di Milano.....	115
5.2.	Con gli altri difensori civici italiani	116

5.3.	Con la Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province Autonome.....	117
5.4.	Con i difensori civici degli altri paesi	117
6.	Crescere insieme alla difesa civica italiana ed europea: le iniziative di ricerca	119
6.1	La difesa civica locale nei centri urbani italiani medi e grandi. Una ricognizione aggiornata sul difensore civico nei capoluoghi di provincia e di regione	120
6.2	La difesa civica nelle aree metropolitane europee.....	122
7.	“Tutti hanno diritto al difensore civico”: l’impegno per la riforma della difesa civica italiana	125
7.1.	La proposta di legge AC n. 1879 “Norme in materia di difesa civica e istituzione del difensore civico nazionale”	125
7.2.	La riforma del testo unico sugli enti locali	127
PARTE IV Informare la città.....		129
1.	Il Difensore civico e la comunicazione	131
2.	Stampa e altri media	133
3.	Il depliant “Dillo al Difensore Civico” e gli altri strumenti promozionali	139
4.	La diffusione tra i cittadini	143
5.	Il Difensore civico on line	145
6.	La rassegna stampa.....	147
7.	Come si racconta la difesa civica	149
PARTE V Risorse		151
1.	Collocazione istituzionale del Difensore civico	153
2.	Come è organizzato	155
3.	Dall’insediamento nella sede all’apertura al pubblico..	159
4.	Personale	161
5.	Le risorse finanziarie e strumentali	163
6.	Il corso di formazione per istruttori di difesa civica.....	165
7.	Il centro di documentazione	173
8.	La sede di Via Silvio Pellico, 1	177
9.	Il decentramento della difesa civica municipale	179

10. I costi	181
PARTE VI Indicazioni conclusive	183
1. Indicazioni conclusive	185
PARTE VII Norme e allegati	189
1. Le norme e i provvedimenti sul Difensore civico della città di Milano	191
1.1. Fonti normative statali	191
1.2. Fonti normative locali	191
1.3. Provvedimenti del Consiglio comunale e della Giunta comunale	192
2. Gli allegati alla relazione	193
2.1. Guida agli allegati	193
2.2. Cronistoria	194
2.3. La lettera ai milanesi e non solo	202
2.4. L'atto di ricognizione sulle rispettive competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, definito con il Difensore civico della Regione Lombardia	203
2.5. Il protocollo d'intesa siglato con i sindacati di tutela degli inquilini e il Difensore civico della Regione Lombardia	205
2.6. La proposta di legge AC n. 1879 "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale"	209
Relazione illustrativa alla Camera dei Deputati	210
Il testo della proposta di legge AC n. 1879	212
2.7. Modulistica	219
2.7.A. Richiesta d'intervento	219
2.7.B. Ricorso avverso provvedimento di diniego o differimento dell'esercizio del diritto d'accesso	221

PARTE I

Orientamenti e obiettivi di una nuova istituzione

Orientamenti e obiettivi di una nuova istituzione



Questa è la prima relazione annuale che il Difensore civico invia al Consiglio Comunale come stabilito dall'art. 20, primo comma dello Statuto.

Essa riguarda il periodo intercorrente tra il 7 novembre 2005 e il 31 dicembre 2006.

L'arco di tempo preso in considerazione è distinguibile in due fasi.

La prima, che si è protratta sino al 2 maggio 2006, è stata dedicata all'approntamento delle condizioni per l'esercizio effettivo delle funzioni istituzionali di competenza.

La seconda ha preso avvio il 3 maggio 2006 con l'apertura del servizio al pubblico nella sede centrale e nelle nove zone del decentramento cittadino.

Si può così dire che alla fase preliminare "di progetto" - che si è conclusa con l'esame da parte del Consiglio Comunale del documento "Il Difensore civico per la città di Milano", elaborato ai sensi della seconda delle disposizioni transitorie e finali del Regolamento del Difensore civico nella seduta del 13 ottobre 2005 - è seguita la fase "di cantiere" (7 novembre 2005 - 2 maggio 2006) per poi passare alla fase "di esercizio" (dal 3 maggio 2006 in poi).

Lo sforzo prodotto nella fase preliminare "di progetto" ha condotto alla elaborazione del già citato documento "Il difensore civico per la città di Milano" (il testo integrale si trova in allegato alla Delibera del Consiglio Comunale n. 64 del 13.10.2005, al sito www.comune.milano.it/difensorecivico, nella sezione "documenti") da parte del Difensore civico, che ha potuto avvalersi della collaborazione volontaria di Mara Gargatagli, Luigi Lia, Cosimo Sardiello e Maria Sorbi. Un crogiolo di competenze ed esperienze che ha tenuto alto il grado di qualità progettuale. Non solo il Difensore civico, ma l'intera amministrazione devono loro gratitudine per la professionalità espressa e per la condivisione di un obiettivo il cui raggiungimento è un bene per la città.

Le azioni che si sono snodate in parallelo alla messa a punto del documento di progetto, hanno riguardato i problemi relativi alla sede, al dimensionamento del contingente del personale da assegnare e alle modalità di reclutamento, al posizionamento della struttura del Difensore civico nell'assetto organizzativo dell'amministrazione e il conseguente sistema di relazioni interne, nonché una fitta serie di incontri a livello sia tecnico che politico per esplicitare il senso dell'operazione che aveva preso avvio con la nomina del primo Difensore civico e le condizioni necessarie per realizzare un obiettivo dagli standard qualitativi e quantitativi coerenti con una visione strategica della

realtà milanese anche sotto il profilo della tutela extragiudiziale dei diritti e degli interessi di tutti gli interlocutori della holding Comune di Milano.

Nella fase “di cantiere” il Difensore civico e il suo staff si sono dedicati alla predisposizione della sede centrale e delle relative attrezzature; alla individuazione degli spazi per assicurare la presenza nelle zone; alla messa a punto delle procedure organizzative e gestionali interne; alla costruzione del sistema informatico-vo di gestione; alla selezione e formazione del personale, in particolare di quello addetto all'istruttoria delle istanze rivolte al Difensore civico (pag. 165 ss.); all'allestimento della biblioteca e del sistema di documentazione, intesi come polo interno di raccolta, conservazione e distribuzione delle informazioni a contenuto tecnico-professionale (pag. 173 ss.); alla progettazione e realizzazione della sezione del sito del Comune di Milano dedicato al Difensore civico; alla comunicazione interna (pag. 101 ss.) rivolta agli amministratori, ai dirigenti e a tutto il personale sulle finalità e modalità d'azione del Difensore civico e sullo stato di avanzamento dei lavori in vista dell'apertura del servizio al pubblico; alla comunicazione esterna (pag. 129 ss.), sollecitata anche dai mezzi di informazione dai quali l'attivazione del Difensore civico da parte del Comune di Milano è stata colta come una opportunità concreta di dialogo tra l'amministrazione e i cittadini.

Con la consapevolezza di affrontare una fase sperimentale e di collaudo si è dato corso all'apertura al pubblico il 3 maggio 2006. L'entrata in esercizio si apriva su una incognita di elevata criticità: quale sarebbe stato l'impatto con la domanda che avrebbe messo alla prova il sistema approntato.

Con questa prima relazione si offrono al Consiglio Comunale gli elementi utili per un primo consuntivo. Al di là degli aspetti quantitativi, pur rilevanti, conta, in queste prime pagine, fissare l'attenzione su alcuni aspetti fondamentali, da considerare tali soprattutto in un'ottica proiettata al futuro.

La difesa civica basa la sua efficacia non su poteri vincolanti, ma sulla capacità di stabilire relazioni positive con il sistema dell'utenza, con il sistema dell'amministrazione, con il sistema della comunicazione.

La positività delle relazioni si connota come tale se produce credibilità. Questo è il potere reale della difesa civica, che, a sua volta, si fonda sulla competenza, sull'obiettività, sulla disponibilità ad un dialogo sostanziale che ha come oggetto il merito dei problemi affrontati, svincolato dalle dialettiche proprie della dinamica burocratica e politica.

Le diverse parti della relazione illustrano analiticamente ciò che è accaduto sui due fronti con i quali la difesa civica per la città di Milano si sta misurando dal maggio 2006: l'utenza e l'amministrazione.

Lasciando alla lettura dei singoli capitoli una disamina più analitica, si intende porre qui in evidenza solo qualche elemento essenziale che ha fatto da filo conduttore nello snodarsi della fase di decollo della difesa civica per la città di Milano.

In merito alla questione della domanda va innanzitutto sottolineato che si è optato per l'assunto che la domanda va promossa, scartando l'ipotesi dell'atteggiarsi nella mera attesa, anche accettando il rischio di produrre volumi rilevanti di richieste da parte dei cittadini. Ci si è mossi in tal senso nella convinzione che al bisogno va dato modo di esprimersi e di incanalarsi nei percorsi istituzionali e di non arrestarsi allo stadio di pura esigenza o di sterile polemica.

Questa opzione, forse un po' temeraria, deriva dal credito dato all'impegno dichiarato e assunto dall'amministrazione di procedere con gradualità nell'assegnazione di risorse professionali sulla base di verifiche periodiche. La prima da farsi proprio in occasione della prima relazione al Consi-

glio Comunale, questa. La promozione della domanda si è sviluppata lungo due percorsi. Il primo è quello dei mezzi di comunicazione e di pubblicità rivolti alla generalità dei potenziali utenti del servizio (pag. 129 ss.). Il secondo è quello di rivolgerci a dei “compagni di strada”.

Abbiamo cioè avviato un’azione di sensibilizzazione e di coinvolgimento di soggetti e organismi attivi nella comunità cittadina caratterizzati da una tradizione di interesse e impegno sui temi della tutela dei diritti dei cittadini (pag. 109 ss.).

A questi è stata chiesta la disponibilità, che hanno prontamente accordato, a fare da diffusori del nostro messaggio, quello riguardante la possibilità per tutti di avvalersi, all’occorrenza, delle opportunità offerte dalla presenza e dal ruolo del Difensore civico per la città di Milano.

Questa è parsa una via quasi obbligata allo scopo di raggiungere ampi ambiti sociali che non intersecano le reti dei mezzi di comunicazione o che, se anche episodicamente ne colgono i messaggi, abbisognano di una sensibilizzazione interpersonale diretta per cogliere l’utilità di avvalersi del Difensore civico per le specifiche funzioni che l’ordinamento gli attribuisce.

L’altro fronte col quale la difesa civica ha aperto il dialogo è quello dell’amministrazione, sia nelle sue componenti tecnico-professionali-manageriali (pag. 105 ss.), sia in quelle politico-elettive (pag. 101 ss.).

Il passaggio elettorale e la conseguente riorganizzazione della “macchina” comunale hanno sostanzialmente coinciso con il decollo della difesa civica per la città di Milano. Le relazioni già stabilite sia sul piano delle responsabilità politico-amministrative, sia sul piano delle responsabilità manageriali-gestionali, hanno reso necessaria una rimessa a punto, tuttora in corso.

Il riconoscimento espresso da parte degli organi dell’amministrazione del ruolo della difesa civica come sede istituzionale indipendente del dialogo tra amministrazione e cittadini finalizzato alla tutela di chiunque ritenga di avere fondate ragioni per contestare provvedimenti, disservizi, comportamenti o inerzie è stato ben colto come tratto essenziale e fondativo della nuova istituzione.

Ne do atto, pur consapevole che questa è una condizione che ha bisogno di visibile tenuta nel tempo. E’ questo il contributo essenziale che la politica non deve far mancare, pena la caduta di credibilità della difesa civica e, sostanzialmente, dell’amministrazione stessa.

L’ampio avvicendamento di responsabilità di gestione connesso al ridisegno del sistema organizzativo ha comportato la necessità di riannodare le relazioni con molti punti nel sistema burocratico comunale. Già l’anno trascorso ha peraltro consentito di percepire gradi diversificati di sensibilità e di tempestività nella collaborazione che le strutture destinarie degli interventi del Difensore civico sono tenute a dare (pag. 87 ss.).

Non muta l’obiettivo che il Difensore civico ha posto tra i suoi prioritari. La presenza del Difensore civico deve progressivamente diventare elemento della fisiologia della cultura organizzativa e del lavoro a tutti i livelli di responsabilità, in particolare, ovviamente, di chi ha responsabilità più elevate e di chi, per la funzione svolta, ha compiti che producono effetti di maggiore impatto sull’utenza e, in generale, sui cittadini.

Cittadini sempre più esigenti non possono che essere sempre più di sprone per una cultura del lavoro improntata al senso del servizio alla comunità.

La segnalazione di una disfunzione o di una irregolarità è una risorsa per l’amministrazione, sia fondata o non lo sia. E’ espressione di una esigenza che deve trovare comunque una risposta, po-

sitiva o negativa che sia. La fiducia del cittadino non può naufragare e disperdersi nella deriva del silenzio o del ritardo ingiustificabili.

La difesa civica è alleata di chiunque sta dalla parte della trasparenza, dell'imparzialità, dell'efficienza e della correttezza. D'altro canto queste sono tra le caratteristiche essenziali del lavoro pubblico. La difesa civica dà il suo contributo affinché si orienti sempre più così anche la cultura del lavoro di tutti i collaboratori della civica amministrazione.

In questo primo anno, inevitabilmente sperimentale, la difesa civica per la città di Milano ha preso avvio con gli interventi svolti a seguito delle richieste pervenute all'ufficio (pag. 76 ss.).

Nel prossimo futuro l'azione del Difensore civico si dovrà estendere ad un esercizio sempre più pieno dei compiti istituzionali e cioè dovrà comprendere gli interventi svolti di propria iniziativa in presenza di abusi, disfunzioni, carenze e ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini come prevede il Regolamento (art. 3, c. 2) nonché le relazioni straordinarie al Consiglio Comunale, in caso di particolare importanza o urgenza, ex art. 20, c. 2 dello Statuto.

Si è potuto tuttavia già constatare anche un'acuta necessità di informazione su funzioni, strutture, servizi e opportunità che fanno capo all'amministrazione ma che rimangono sotto la soglia di percezione del cittadino comune. Non può che essere una strategia innovatrice dell'amministrazione il mezzo chiamato a ricomporre questo scollamento sul piano della comunicazione e della partecipazione.

Alla luce degli orientamenti illustrati dovrà anche essere completata la fase di decollo che, sulla base dei primi mesi sperimentali, si coniugherà in via prioritaria con alcuni valori guida: accesso ai documenti amministrativi (pag. 57 ss.), accesso alle informazioni ambientali (pag. 61 ss.), presenza nel decentramento (pag. 179 ss.).

La rotta è chiara: la difesa civica è per sua natura a favore di un'amministrazione aperta nelle esperienze quotidiane della vita di ogni cittadino comune, ed in particolare di quelli meno attrezzati per trasformare le proprie esigenze in domande espresse.

Come già annunciato nel documento di progetto la difesa civica di Milano è consapevole di avere responsabilità non solo per l'attività istituzionale che le compete di immediato servizio alla città.

Inevitabilmente ciò che Milano fa si riverbera a cerchi sempre più ampi del contesto sociale e istituzionale a diversi livelli.

Perciò, sin dalla fase di decollo, la difesa civica milanese si è attivata per essere propositiva nell'ambito della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome allargata ad una rappresentanza di difensori civici comunali e provinciali.

L'impegno del Difensore civico milanese ha portato in tale sede contributi relativamente a due temi decisivi per il futuro della difesa civica nel nostro paese. Il primo riguarda la elaborazione di una proposta di legge di principi per la difesa civica in Italia finalizzata a stabilire il quadro ordinamentale dell'intero sistema di difesa civica nazionale, ora progetto di legge AC n. 1879 "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale" (pag. 125 ss.; 209 ss.).

Il secondo contributo è mirato ad una più chiara collocazione della difesa civica nell'ambito delle iniziative legislative del Governo orientate al superamento del decreto legislativo n. 267/2000 mediante l'approvazione di un vero e proprio codice delle autonomie locali (pag. 127 ss.).

Con lo stesso intento di contribuire all'avanzamento della difesa civica mediante il consolidamento dell'istituto milanese in un quadro di relazioni aperte al confronto con analoghe esperienze è stata avviata la ricerca sulla difesa civica in alcune realtà metropolitane europee (pag. 122 ss.).

L'invito al Consiglio Comunale è di accompagnare e sostenere la nostra attività con attenzione, fiducia e impegno affinché la sfida lanciata con la nomina del Difensore civico sia supportata da coerenti decisioni:

- per affinare l'ordinamento con le modifiche allo Statuto e al Regolamento già proposte nel documento "Il Difensore civico per la città di Milano" e aggiornate alla luce del progetto di legge sopra richiamato;
- per garantire l'adeguatezza e la prevedibilità delle risorse professionali e finanziarie che costituiscono condizioni essenziali per salvaguardare le caratteristiche di indipendenza operativa della difesa civica e che per il primo anno sono state parametrize alla sola attività svolta in base alle richieste dei cittadini e non al pieno esercizio delle funzioni, che comprende gli interventi d'iniziativa e le relazioni straordinarie al Consiglio Comunale;
- per assicurare la pervasività degli effetti dell'azione della difesa civica nei gangli vitali politici e gestionali, della rete complessa della holding Comune di Milano;
- per condividere ogni iniziativa utile allo sviluppo e al consolidamento della difesa civica nel nostro paese.

Al ringraziamento rivolto alla Presidenza del Consiglio Comunale e alle sue strutture per l'impegno profuso nella fase preliminare di progetto e in quella di approntamento delle condizioni operative iniziali, si accompagna un riconoscimento particolare a tutti i collaboratori che nell'anno appena concluso hanno partecipato con spirito di "soci fondatori" e con professionalità al perseguimento dell'obiettivo di dar corpo al servizio ora offerto alla cittadinanza.

Rimane un'ombra di rammarico per la perdurante impossibilità di consentire l'accesso alla sede alle persone disabili, stante la mancata realizzazione dell'intervento progettato per l'abbattimento delle barriere architettoniche esistenti.

PARTE II

Difesa civica in azione

Come opera la difesa civica



Ai fini di una migliore comprensione della Relazione annuale si ritiene opportuno precisare brevemente alcune delle caratteristiche dell'attività del Difensore civico, del suo modo di operare e degli strumenti a sua disposizione.

La premessa obbligata è che il Difensore civico non è un ufficio amministrativo del Comune.

È un'istituzione indipendente che trova fondamento nello Statuto comunale e che, quale istituto di garanzia, riferisce esclusivamente al Consiglio comunale, organo nel quale sono presenti tutte le voci che la città ha voluto rappresentate attraverso il momento elettorale.

Lo Statuto assegna al Difensore civico due finalità:

- a) **tutelare i diritti dei cittadini e di ogni altro destinatario di azioni e servizi del Comune di Milano "allargato" (comprensivo cioè di aziende, enti, istituzioni locali, ecc.) a salvaguardia della loro dignità quando si fanno di questo sistema interlocutori o utenti;**
- b) **suggerire agli organi e agli apparati che hanno la responsabilità dell'amministrazione attiva modifiche normative, organizzative, gestionali per migliorare le performance che producono effetti sul cittadino e, più in generale, sui city-users.**

Il Difensore civico interviene sì sulle difficoltà che il cittadino denuncia, per contribuire ad appianarle e per evitare che altri vi inciampino, ma opera anche per fare prevenzione. Prevenire il contenzioso e limitare il numero delle controversie che prendono la via dei tribunali, con tempi lunghi e dispendio di denaro, sono tra gli scopi della difesa civica in tutte le realtà dove opera.

Con la nomina del primo Difensore civico del Comune di Milano, il Consiglio comunale ha dunque attivato il processo che ha come obiettivo di mettere a disposizione di tutti gli interlocutori del Comune e degli enti dallo stesso dipendenti o controllati uno strumento dalla duplice finalità: da un lato quella di tutela e di dialogo, caratterizzata da indipendenza istituzionale e organizzativa e da autonomia funzionale, dall'altro quella di elaborazione di proposte e suggerimenti volti a migliorare l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato amministrativo dell'ente.

Il Difensore civico interviene su richiesta di chiunque (cittadini singoli o associati, indipendentemente dalla loro residenza) ritenga di avere fondate ragioni di dolersi di comportamenti o inerzie dell'amministrazione comunale o degli enti dipendenti o controllati dal Comune, rispetto a norme di legge o statutarie o di regolamenti, per tutelare imparzialità, efficienza e correttezza dell'azione amministrativa.

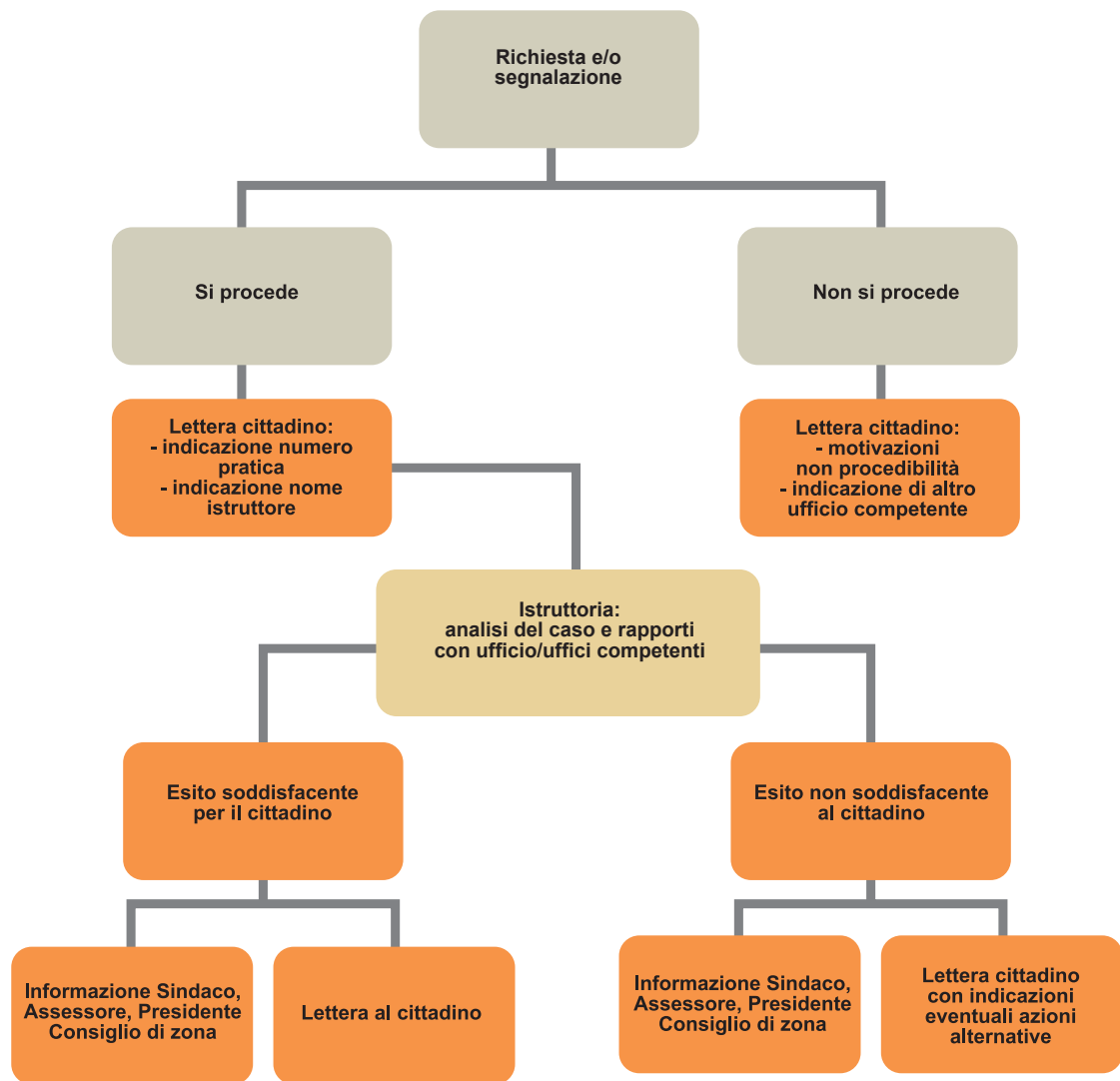
Oltre che su richiesta, il Difensore civico può intervenire di propria iniziativa in presenza di abusi, disfunzioni, carenze e ritardi nei confronti dei cittadini. Oltre a questi compiti, il Difensore civico, proprio per le peculiarità sopra descritte, ha anche altre funzioni, che, stante l'organico e il "rodaggio" della struttura, non hanno potuto essere espresse nella loro interezza e complessità: mi riferisco in particolare ai sopra citati interventi d'ufficio (esigui per il numero durante il 2006), alle relazioni speciali, che, in caso di particolare importanza o urgenza, il Difensore civico può inoltrare al Consiglio comunale, alle ispezioni o all'accesso alle strutture dell'amministrazione ex art. 18 comma 2 dello Statuto, strumenti tutti poco o per nulla utilizzati durante questo primo anno di attività.

Per quanto riguarda gli interventi su istanza di parte, il Difensore civico:

- **verifica la ricevibilità dell'istanza, dal punto di vista soggettivo ed oggettivo;**
- **una volta accertata la propria competenza, valuta la fondatezza dell'istanza;**
- **ai fini del contraddittorio e della valutazione complessiva della istanza, ove necessario, provvede a chiedere al responsabile del procedimento o al dirigente dell'ufficio in questione, una c.d. "relazione conoscitiva" sulla questione, relazione che deve essere inviata entro 15 giorni;**
- **può accedere ad atti e strutture, senza che gli venga opposto il segreto d'ufficio, ma che deve, a sua volta rispettare;**
- **può convocare i responsabili per accertare eventuali difficoltà che si frappongono alla corretta e tempestiva conclusione dei procedimenti;**
- **ove necessario formula i propri rilievi, le proprie proposte di soluzione della questione sia nello specifico, sia per quanto riguarda soluzioni di problematiche a carattere più generale;**
- **può chiedere, qualora perduri la non collaborazione o addirittura l'ostacolo allo svolgimento delle proprie funzioni, l'attivazione del procedimento disciplinare.**

I responsabili di procedimenti e delle strutture sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine la loro collaborazione al Difensore civico. Qualora il Difensore civico rilevi irregolarità, disfunzioni o vizi di procedura suggerisce forme e iter praticabili per la soluzione del caso.

Figura 1 - Iter dell'intervento presso l'ufficio del Difensore Civico*



* N.B. Il Difensore Civico interviene solo dopo che l'interessato ha già tentato di risolvere il suo problema contattando l'ufficio direttamente competente senza aver ottenuto una risposta soddisfacente in un tempo ragionevole.

Il Difensore civico non può intervenire:

- per questioni attinenti il rapporto di impiego dei dipendenti;
- in sostituzione dei gravami e delle forme di partecipazione al procedimento previste dalle vigenti disposizioni di legge, statutarie e regolamentari;
- nelle controversie tra privati;
- nel rappresentare il cittadino in giudizio;
- nelle scelte rientranti nella discrezionalità politico amministrativa;
- nella contestazione o annullamento delle multe per violazione del Codice della Strada, dei regolamenti e delle ordinanze comunali.

Nell'esercizio della sua attività il Difensore civico si serve dei seguenti strumenti:

- Legge 241/90 e successive modifiche ed integrazioni;
- Codice comportamento dei pubblici dipendenti;
- Carte dei servizi;
- Normativa di settore;
- Regolamenti comunali.

In particolare si evidenziano alcuni principi fondamentali contenuti all'art. 2 del codice di comportamento:

- Il comportamento del dipendente deve essere tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini e l'amministrazione. Nei rapporti con i cittadini, egli dimostra la massima disponibilità e non ne ostacola l'esercizio dei diritti. Favorisce l'accesso degli stessi alle informazioni a cui abbiano titolo e, nei limiti in cui ciò non sia vietato, fornisce tutte le notizie e informazioni necessarie per valutare le decisioni dell'amministrazione e i comportamenti dei dipendenti.
- Il dipendente limita gli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese a quelli indispensabili e applica ogni possibile misura di semplificazione dell'attività amministrativa, agevolando, comunque, lo svolgimento, da parte dei cittadini, delle attività loro consentite, o comunque non contrarie alle norme giuridiche in vigore.
- Nello svolgimento dei propri compiti, il dipendente rispetta la distribuzione delle funzioni tra Stato ed enti territoriali. Nei limiti delle proprie competenze, favorisce l'esercizio delle funzioni e dei compiti da parte dell'autorità territorialmente competente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati.

Gli interventi sui grandi temi: casa, sicurezza urbana, servizi socio-sanitari



2.1. Edilizia residenziale pubblica

2.1.A. Assegnazione appartamenti: trasparenza e semplificazione dei procedimenti *(EC)*

Il Difensore civico ha svolto in questa area un'intensa attività ed ha registrato numerose richieste di intervento su questioni connesse all'assegnazione degli alloggi popolari e al cambio alloggio.

Abbiamo osservato che il fenomeno più rilevante è rappresentato dal divario esistente tra la domanda di alloggi da parte dei cittadini e la disponibilità di abitazioni di edilizia popolare.

Alla cronica carenza di alloggi popolari è infatti riconducibile il gran numero di istanze presentate da cittadini che lamentano di non riuscire ad ottenere l'assegnazione di un alloggio, pur essendo in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge ed avendo partecipato a numerosi bandi indetti dal Comune di Milano.

Non possiamo omettere di segnalare le lunghissime attese a cui sono costretti i cittadini, anche nelle ipotesi in cui sia stato riconosciuto loro un punteggio che li colloca in posizioni di vertice nella graduatoria relativa al bando.

Sono poi numerose le istanze pervenute da parte di coloro che, versando in condizioni di grave difficoltà economica e assoggettati a procedura esecutiva di sfratto, si rivolgono all'ufficio nell'imminenza della scadenza, per reclamare il diritto ad ottenere una nuova abitazione prima che lo sfratto sia effettivamente eseguito.

L'art. 46 della legge regionale 4 maggio 1990 n. 28, abrogato a seguito dell'entrata in vigore del regolamento regionale n. 1/2004 che ha fissato nuovi criteri per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, stabiliva che **“qualora non siano reperibili alloggi sufficienti a soddisfare il fabbisogno abitativo dei nuclei familiari nei confronti dei cui componenti sia stata emessa sentenza esecutiva di sfratto, i comuni possono riservare una quota di alloggi, non superiore al 30% degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da assegnare annualmente alla generalità dei cittadini, per i nuclei familiari suddetti e per i quali la data di rilascio dell'alloggio sia anteriore alla presumibile data di soddisfacimento della domanda”**.

In virtù di tale disposizione era consentita, pertanto, una definizione anticipata della domanda, rispetto a quella possibile in base alla posizione occupata nella graduatoria relativa al bando. Tuttavia, secondo le informazioni fornite dall'ufficio assegnazione alloggi, a cui il Difensore civico si è rivolto in molte occasioni, anche in questo caso non è stato possibile soddisfare gran parte delle richieste degli aventi diritto, a causa della scarsa disponibilità di abitazioni di edilizia popolare.

Oggetto di alcune istanze sono state poi le questioni connesse al cambio alloggio.

In questo ambito sono state presentate al Difensore civico numerose richieste d'intervento motivate dall'inadeguatezza dell'unità immobiliare assegnata, in quanto insufficiente, ant igienica, o, in taluni casi, divenuta incompatibile con le condizioni di salute di uno dei componenti il nucleo familiare.

Si registrano, poi, tutta una serie di interventi connessi alle domande di cambio per motivi di emergenza abitativa ai sensi dell'art. 10 della legge regionale n. 28/1990.

L'art. 10 della legge regionale n. 28/1990, anch'esso abrogato a seguito dell'entrata in vigore del regolamento regionale n. 1/2004, prevedeva che le assegnazioni di una percentuale di alloggi di edilizia residenziale pubblica non superiore al 20% della disponibilità annua, fossero effettuate sentito il parere di una apposita commissione istituita dal Sindaco (che agiva sulla base di un regolamento approvato dal Consiglio comunale) al fine di provvedere alla sistemazione abitativa di nuclei familiari per necessità di pubblica utilità, per la realizzazione di programmi di risanamento edilizio e, in genere, per far fronte a situazioni di fabbisogno abitativo di particolare e documentata rilevanza sociale, quali, ad esempio, la presenza nel nucleo familiare di portatori di handicap, di persone affette da gravi malattie incompatibili con la permanenza nell'alloggio abitato, condizione di forte sovraffollamento che incidono gravemente sulla salute dei minori o anziani.

In relazione a tali istanze, l'ufficio è intervenuto per sollecitare la loro definizione e, a volte, per chiedere il riesame di richieste già rigettate.

Anche nella trattazione di tali pratiche, si è constatato il notevole protrarsi dei tempi necessari al compimento dell'istruttoria: una volta presentata, la domanda di cambio veniva sottoposta al vaglio della commissione anche dopo più di un anno dalla data di presentazione della stessa. Sono stati altresì registrati tempi lunghi nella fase successiva a quella della decisione di accoglimento della domanda di cambio alloggio, poiché la domanda veniva inserita nella graduatoria di aventi diritto in attesa della concreta offerta di alloggio. Rileviamo che le lunghe attese, dovute alla insufficiente disponibilità di alloggi popolari, erano e sono in evidente contrasto con le finalità proprie della procedura di assegnazione in emergenza, prevista per consentire una rapida definizione delle richieste motivate da situazioni di particolare gravità.

Siamo, altresì, in attesa della definizione di un documento di orientamento sulla mobilità abitativa nel patrimonio di Erp disciplinante le competenze dell'amministrazione comunale e dei gestori

(Ge.Fi spa, Romeo spa, Edilnord spa) in relazione alle disposizioni contenute nell'art. 22, comma 10, del regolamento regionale 10 febbraio 2004 n. 1 e successive modifiche ed integrazioni.

In questo primo anno di attività abbiamo infatti assistito ad un curioso - e aggiungiamo imbarazzante - rimpallo di competenze tra Comune e gestori del patrimonio Erp in materia di cambio alloggi. Sulla base del contratto di global service i gestori hanno infatti l'obbligo di provvedere sia ai cambi alloggio sulla scorta di specifico bando, sia ai cambi alloggio consensuali, sia a quelli in diminuzione tra alloggi comunali. L'art. 22, comma 10, del regolamento regionale n. 1/2004 prevede invece delle competenze più ampie in materia di cambio alloggi rispetto al contratto stipulato dai gestori con l'amministrazione comunale. I tre gestori, aggiudicatari del servizio Global Service, chiedono pertanto di essere remunerati per quanto non previsto nel contratto. A tal fine l'amministrazione dovrebbe stanziare idonee risorse finanziarie che, a tutt'oggi, non sembra siano state reperite. Si è dunque venuta a creare una situazione di completa paralisi nell'attività di cambio alloggio, con la paradossale conseguenza che molti conduttori di alloggi Erp vedono "rimpallare" le loro domande di cambio alloggio da un ufficio all'altro, senza comprendere chi abbia il compito di raccogliere e istruire la loro istanza.

A tutto ciò va aggiunto che nel giugno 2006 il Comune di Milano ha indetto l'ultimo bando per la formazione della graduatoria valevole ai fini dell'assegnazione in locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica Erp (c.d. bando casa 2006), il precedente risaliva al 2002, recependo tutte le modifiche apportate alla materia dal regolamento regionale n. 1/2004.

La raccolta delle domande di partecipazione a tale bando ha avuto luogo dal 31 luglio 2006 al 29 dicembre 2006.

Poiché tutte le graduatorie (di bando, di emergenza ex art. 10 legge regionale n. 28/90 e di sfratto ex art. 46 legge regionale n. 28/90) avrebbero perso di validità a far data dal 31 dicembre 2006, l'ufficio si è fatto carico di informare della pubblicazione del nuovo bando e della rilevanza che veniva ad assumere la partecipazione allo stesso tutti coloro che si erano rivolti al Difensore civico. Ha provveduto inoltre a fornire indicazioni sulla modalità con cui procedere alla redazione e alla presentazione dell'apposita domanda (tutti aspetti innovati dal regolamento regionale n. 1/2004).

Sul punto, va segnalato che il sopracitato regolamento regionale, dando attuazione alle previsioni della legge regionale 8 febbraio 2005 n. 7, prevede che per presentare domanda di assegnazione di un alloggio Erp occorre essere residenti o prestare attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni. Nel gennaio 2006 i sindacati inquilini hanno presentato ricorso al TAR Lombardia sollevando un'eccezione di legittimità costituzionale proprio sul requisito della residenzialità quinquennale richiesto dalla legge regionale n. 7/2005.

Con ordinanza n. 108/06, depositata il 27 luglio 2006, il TAR Lombardia ha sospeso il giudizio e rinviato la questione alla Corte Costituzionale la quale dovrà pronunciarsi sulla pretesa incostituzionalità della normativa regionale. In attesa del definitivo pronunciamento della Corte, permane tutt'oggi una situazione di grave incertezza, con la prospettiva che una eventuale pronuncia di accoglimento renderebbe inefficaci tutte le graduatorie formatesi a seguito della chiusura dei bandi indetti dai comuni lombardi nel primo e nel secondo semestre 2006.

Tale situazione, che coinvolgerebbe anche il Comune di Milano, è stata oggetto di un recente incontro promosso dall'ufficio con la direzione centrale casa, nel corso del quale è emersa la necessità di individuare strategie comuni per risolvere questa possibile situazione di impasse.

In tale riunione il Difensore civico ha sottolineato la necessità di prevedere ed adottare un meccanismo da parte dell'amministrazione comunale, prima della scadenza del bando, che permetta, nel caso in cui la Corte Costituzionale dichiarerà l'illegittimità del requisito della residenza quinquennale, di non perdere o recuperare le domande di coloro che privi di questo requisito non hanno potuto presentare la domanda di alloggio.

Nella trattazione di tutte queste questioni rileviamo che, nonostante i molti problemi emersi nella fase di assegnazione degli alloggi di edilizia popolare, il settore assegnazione alloggi si è sempre dimostrato disponibile e in più occasioni ha collaborato alla ricerca di una soluzione ai casi prospettati.

2.1.B. Manutenzione e rapporti con i gestori privati: aprire il dialogo e rafforzare i controlli *(MB)*

Oltre alle problematiche derivanti da una crescente domanda di alloggi a fronte di un'offerta inadeguata, l'altra questione al centro delle politiche abitative dell'amministrazione, e di riflesso sottoposta all'attenzione del Difensore civico, è quella della manutenzione degli immobili di edilizia residenziale pubblica.

A tal proposito, va detto che dal primo ottobre 2003 la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica del Comune di Milano, per anni in carico all'Aler, è stata aggiudicata a tre società private: la Romeo Gestioni spa, la Edilnord Gestioni spa e la Ge.Fi. spa., a ciascuna delle quali è stata affidata, per la durata di 6 anni, la gestione di un lotto immobiliare che comprende all'incirca 7000/9000 alloggi.

Questa nuova modalità di gestione è stata denominata "global service per l'edilizia residenziale pubblica", in quanto il contratto ha ad oggetto la gestione integrata di tutte le attività amministrative, manutentive e contabili del patrimonio Erp di proprietà comunale.

Tra gli obiettivi che l'amministrazione intendeva conseguire con l'affidamento del patrimonio agli enti gestori, come si legge anche in alcuni documenti pubblicati sul sito del Comune, vi era quello di:

- 1. migliorare il servizio agli utenti;**
- 2. ottimizzare le risorse;**
- 3. conservare e valorizzare il patrimonio comunale.**

Con riferimento, invece, al punto 1 dobbiamo constatare, visto il notevole numero di istanze pervenute nel corso dell'anno, che il servizio risponde a standard qualitativi, a nostro avviso, ancora piuttosto bassi.

Le segnalazioni dei cittadini riguardano la manutenzione ordinaria come il riscaldamento, infiltrazioni d'acqua, ascensori fuori uso, alloggi consegnati agli assegnatari già in condizioni precarie (mancanza di porte interne, bagni privi di rivestimento etc).

Bisogna, altresì, evidenziare che ci sono ancora stabili con la presenza di coperture in eternit, impianti elettrici e termici non conformi alle normative vigenti.

In molti casi, il nostro intervento ha avuto esito positivo.

Quando, invece, il problema lamentato dal cittadino è una conseguenza dello stato di degrado degli immobili (è il caso, ad esempio, di un alloggio che presentava grossi problemi di umidità e conseguente formazione di muffa, con notevoli disagi per l'inquilino affetto da patologia asmatica) e/o, comunque, di vetustà degli impianti (caldaie e ascensori obsoleti), la risoluzione del problema richiede interventi di carattere straordinario (rifacimento del tetto, opere di coibentazione etc). In questi casi abbiamo potuto solo sollecitare l'ente gestore affinché realizzasse lavori volti a "tampone" nell'immediato la situazione, onde evitare un peggioramento della stessa.

Infatti, mentre l'esecuzione delle opere di manutenzione ordinaria rientra nella quota forfettaria prevista nel contratto di global service, per quelle di carattere straordinario la realizzazione avviene sulla base di un piano di ristrutturazione predisposto dai gestori che deve essere preventivamente approvato dalla proprietà con conseguente impegno di spesa, subordinato alla disponibilità in bilancio.

Qualora, invece, la necessità di interventi straordinari, o meglio di recupero e/o ristrutturazione, sia stata rilevata già prima della consegna degli immobili ai gestori, la realizzazione dei lavori richiede uno specifico piano di finanziamento.

Poiché alle tre società, come già detto, è stata affidata anche la gestione amministrativa e contabile del patrimonio Erp, non mancano istanze da parte degli assegnatari che lamentano un eccessivo aumento delle spese per pulizia, verde, acqua, etc. a fronte di un servizio carente (scarsa manutenzione e/o pulizia delle parti comuni e, in particolare, dei locali adibiti alla raccolta dei rifiuti con notevoli riflessi dal punto di vista igienico-sanitario) oppure, chiedono la verifica del calcolo per l'adeguamento del canone di locazione.

L'ufficio si interfaccia, per la risoluzione delle questioni, con i tre gestori con i quali è stato possibile costruire nel tempo un rapporto di collaborazione, anche se in alcuni casi è necessario sollecitare più volte una risposta o l'esecuzione della prestazione richiesta.

Non sempre si è, invece, riscontrata tale disponibilità da parte dei competenti settori dell'amministrazione, soprattutto da quando si è proceduto alla riorganizzazione della struttura comunale.

Si deve, infatti, evidenziare che un grosso limite dell'attuale sistema di gestione è costituito dalla mancanza di un efficace sistema di controllo che permetta alla proprietà di vigilare e valutare i tempi e il grado di efficacia degli interventi posti in essere dai gestori.

Tutto ciò permette di comprendere le difficoltà di dialogo che il cittadino incontra nei rapporti con i soggetti destinatari delle sue richieste.

Difatti, quasi sempre l'istante oltre a segnalare la questione al nostro ufficio, lamenta una carenza di informazioni, da parte degli addetti agli sportelli per la ricezione dell'utenza, sui tempi e sulle modalità con le quali saranno eventualmente evase le sue domande.

Per completezza bisogna dire che non mancano richieste da parte dei conduttori di alloggi gestiti direttamente dalla proprietà e per i quali si riscontrano, per lo più, le stesse problematiche già evidenziate per gli stabili affidati alle tre società di gestione.

Anche in questi casi dobbiamo, purtroppo, constatare la difficoltà ad ottenere risposte da parte dei competenti uffici, il cui ritardo è probabilmente da imputare al nuovo assetto organizzativo che ha determinato un passaggio di competenze, in ordine alla gestione di questi immobili, dal settore demanio e patrimonio al settore casa.

In conclusione, possiamo dire che, al di là dei risultati positivi conseguiti a seguito del nostro intervento su casi specifici, il problema dell'edilizia residenziale pubblica deve essere affrontato ponendo in essere interventi complessivi di risanamento e recupero diretti anche ad una riqualificazione delle aree interessate, onde evitare che le stesse si trasformino in zone di degrado e, quindi, fonte di diffusione di fatti che mettono a rischio la stessa sicurezza.

La questione degli alloggi popolari non deve essere inquadrata come questione puramente edilizia, ma considerata anche e soprattutto come problematica sociale, che deve essere affrontata attuando anche soluzioni dirette a favorire l'inserimento e l'integrazione della fasce sociali più deboli; solo così sarà possibile garantire agli assegnatari degli alloggi Erp condizioni di vita dignitose.

Per quanto concerne le problematiche sopra individuate ed, in particolare, quelle relative alla manutenzione degli alloggi stessi abbiamo segnalato al settore competente tre punti fondamentali sui quali confrontarci:

- **la necessità di avere interlocutori certi e tempestivi ai quali sottoporre le nostre richieste e ottenere risposte univoche;**
- **la necessità che di volta in volta alle nostre richieste venga indicato se si tratta di intervento possibile che rientra nella quota forfetaria stabilita nel contratto o se si tratta di manutenzioni straordinarie o rilevate nella fase precedente la consegna degli immobili ai gestori, tenuto conto che nel primo caso si intende che l'intervento può essere realizzato a breve, nel secondo caso l'intervento ha tempi incerti di realizzazione in quanto condizionato dalla disponibilità sull'apposito capitolo di bilancio, nel terzo caso l'intervento è subordinato a specifici piani da finanziare;**
- **la necessità di operare una valutazione sui contratti di global service, sui controlli ivi previsti e sulla vigilanza che l'amministrazione deve esercitare sui gestori stessi.**

2.2. Degrado urbano

2.2.A. Schiamazzi, vandalismo e insicurezza: la difficoltà di ottenere risposte “concrete” ^(RF)

Fin dall'inizio del nostro lavoro sono state numerose le richieste di intervento rivolte al nostro ufficio in materia di sicurezza urbana.

I problemi portati a nostra conoscenza sono relativi a degrado urbano e del verde, a esercizi commerciali critici, a microcriminalità e vandalismo, a conflittualità nell'uso dello spazio pubblico, a ripristino di spazi verdi abbandonati.

Senza pretesa di esaustività, e con le lacune che ogni sintesi comporta, si riportano le principali segnalazioni relative alle nove zone di Milano.

Nella zona 1, i cittadini residenti lamentano schiamazzi notturni, spaccio di sostanze stupefacenti, che spesso determina risse violente tra italiani e cittadini extracomunitari, locali aperti fino al mattino con livelli altissimi di rumore.

Le famiglie di zona 2 hanno più volte scritto alla Questura e al Consiglio di zona per segnalare il degrado dei parchi giochi denunciando sporcizia (rifiuti di ogni genere, siringhe, cibo, escrementi umani e animali), mancanza di sorveglianza e controllo.

Lamentano altresì l'assenza del vigile di quartiere.

Nella zona 3, stazione Lambrate, viene segnalato il degrado di alcune piazze, soprattutto nelle vicinanze dei parcheggi, alcuni, tra l'altro in prossimità di scuole materne. Degrado dovuto a sporcizia, auto rubate e incendiate, avventori, che stazionano in modo permanente, nessuna illuminazione; mancanza assoluta di sicurezza in luoghi prevalentemente riservati a bambini.

Alcuni cittadini residenti al confine tra zona 4 e zona 5 lamentano una situazione insostenibile nel vasto parco San Dionigi.

Riferiscono di un gruppo, ormai noto, di persone che, regolarmente da sabato pomeriggio fino a notte inoltrata, suonano, si ubriacano, sono rissosi e a volte si accoltellano. Rovinano, con atti vandalici, le auto in sosta e sono pericolosi per i passanti e per le persone residenti nei dintorni. Arrivano di pomeriggio con furgoncini carichi di bevande alcoliche, iniziano a bere, ballare, cantare e suonare i tamburi, continuando fino al mattino successivo.

Gli istanti descrivono numerose liti che sfociano in veri e propri pestaggi.

Il parco pubblico non solo è trascurato, ma è diventato impraticabile per i residenti in quanto monopolizzato dal gruppo descritto, e quand'anche non è da questo frequentato, è comunque talmente sporco dei loro rifiuti, che nessuno degli abitanti riesce a godere del poco verde rimasto.

Inoltre, sempre nella zona 5, viene rappresentata una situazione di grosso disagio causato dal disturbo continuo, che si protrae anche durante le ore notturne, provocato da esercizi di telecomunicazioni (phone center). Nei pressi dei centri, si verificano spesso atti vandalici sulle auto in sosta. I gruppi che si riuniscono vicino ai phone center impediscono l'utilizzo del marciapiede, lasciano rifiuti di ogni sorta e si comportano in modo tale da generare ansia e percezione di pericolosità nei

passanti. **Tutta la zona in cui sono ubicati risulta pertanto estremamente trascurata al punto che gli abitanti non riescono più a viverla con tranquillità.**

In altra zona di Milano, precisamente la 8, gli abitanti hanno in più occasioni preso contatti con le autorità competenti per denunciare esercizi commerciali critici che, essendo ritrovi abituali di tossicodipendenti e persone moleste, creano disagi ai residenti. Denunciano altresì che all'interno di alcuni locali si verifica sistematicamente lo spaccio di sostanze stupefacenti e si organizzano bische clandestine che provocano l'insorgere di ricorrenti risse tra gli avventori.

Numerose famiglie, residenti a QT8, segnalano inoltre una situazione di grave disagio causato dall'apertura notturna del Monte Stella utilizzato per feste private e rave party. Questo provoca non solo problemi di inquinamento acustico (altoparlanti e fuochi artificiali impediscono il riposo notturno), ma anche e soprattutto problemi di sicurezza.

Nella zona 9 viene segnalata la pericolosità di un centro sociale dal quale provengono schiamazzi notturni fino all'alba. Mentre i residenti in zona Bicocca, soprattutto coloro che hanno i figli che frequentano i giardini pubblici, protestano per la scarsissima pulizia e la pochissima sicurezza.

I cittadini chiedono che vengano attivate le competenze specifiche necessarie per promuovere la vivibilità urbana, la sicurezza e la tutela degli spazi comuni e che vengano posti in essere interventi operativi per migliorare o comunque rendere più sicura la qualità della vita.

Sollecitano l'emanazione di provvedimenti di competenza, l'individuazione di misure atte a ridurre gli inconvenienti denunciati, la garanzia di un maggior rispetto della civile convivenza. Sotto quest'ultimo profilo numerose sono state le richieste circa la presenza del vigile di quartiere, figura percepita come idonea a contribuire al miglioramento della vivibilità del territorio e capace in concreto, di far sentire il cittadino più sicuro nel luogo in cui abita e lavora poiché in grado di intervenire con prontezza ed efficacia a garanzia del rispetto delle regole. Il vigile di quartiere, consolidando la propria presenza nei luoghi in cui presta servizio e quindi quotidianamente presente in una determinata area territoriale di cui conosce la tipologia degli abitanti, potrebbe diventare così un punto di riferimento per i cittadini, capace di leggere i loro bisogni di sicurezza nonché, all'occorrenza, di porre in essere tutti quegli interventi mirati all'educazione, al rispetto, alla legalità e alla corretta convivenza tra i cittadini medesimi.

Analizzando le segnalazioni, le richieste specifiche, i singoli casi e la documentazione prodotta da chi si è rivolto a noi, è emersa in primo luogo la necessità di interventi per migliorare lo spazio pubblico urbano, rendendolo decoroso, pulito, sicuro e anche luogo di incontro affinché sia meno esposto a comportamenti incivili, ad atti vandalici e all'azione della criminalità.

A quest'ultimo proposito occorre precisare che il cittadino non ha denunciato fatti e comportamenti costituenti reato o condotte penalmente rilevanti, né ha chiesto interventi per reprimere la criminalità in senso stretto - compito peraltro affidato all'azione della polizia giudiziaria e della magistratura - ma ha esternato disagi e problemi dovuti a condotte non conformi alle regole del buon vivere e costituenti sempre espressione di inciviltà, come, ad esempio, schiamazzi, abbandono di rifiuti e siringhe, deturpamento di parchi e giardini, imbrattamento di strade e molestie alle persone.

Da segnalare infine che buona parte delle persone ha dimostrato demoralizzazione e sfiducia di fronte ad inadempienze quotidiane della polizia locale che ha perso autorevolezza proprio perché, benché quotidianamente interpellata, non è riuscita a porre in essere interventi risolutivi.

Pertanto una buona parte della popolazione è indotta a pensare che compito della polizia locale sia principalmente quello di occuparsi delle contravvenzioni al codice della strada, comminando sanzioni, senza però essere in grado di offrire servizi, consigli utili, aiuti nel risolvere i conflitti o garantire protezione.

Il nostro ufficio pertanto si è attivato su questo fronte a seguito delle numerose segnalazioni di disagio, che hanno avuto eco anche sulla stampa.

Per affrontare queste problematiche abbiamo dovuto in primo luogo individuare i vari enti territoriali ed istituzioni che possono mettere in atto interventi che hanno finalità di migliorare le condizioni di sicurezza urbana, verificarne le competenze, compito non facile perché le competenze sono cambiate, ed infine interagire con tutti quei soggetti che, ognuno nell'ambito delle proprie funzioni, sono chiamati ad offrire soluzioni.

Abbiamo contattato e coinvolto numerosi comandi di polizia locale, la polizia anonima, Amsa, Aem e l'ufficio inquinamento acustico. Il rapporto più proficuo si è avuto recentemente con il settore sicurezza urbana nella nuova sua veste che ha dimostrato sia una certa attenzione a studiare e sviluppare interventi finalizzati ad una maggiore vicinanza al cittadino, sia interesse a collaborare con noi.

In alcuni casi le risposte degli organi competenti alle questioni e alle legittime lamentele formulate dagli utenti (anche nostro tramite), sono state puntuali e sollecite, in altri casi, invece, con alcuni uffici anche noi abbiamo avuto difficoltà sia per quanto riguarda la tempistica, sia relativamente al contenuto delle risposte medesime. Rari tuttavia sono stati i casi in cui l'ufficio da noi interpellato non abbia fornito risposte o sia stato del tutto inadempiente.

Purtroppo però, molto spesso, le nostre proposte e suggerimenti specifici (opportunità di installare i lampioni all'interno di un parcheggio per ovviare alla scarsa illuminazione che favorisce indubbiamente attività poco lecite; la recinzione totale di alcuni parchi per renderli meno vulnerabili al vandalismo; l'installazione di telecamere e pattugliamenti notturni soprattutto nelle aree periferiche più abbandonate, al fine di contrastare fenomeni di microcriminalità diffusa) sono stati respinti dall'amministrazione comunale poiché considerati troppo costosi o inattuabili per scarsità di risorse e mancanza di organico.

2.2.B. Auto abbandonate: le segnalazioni dei cittadini agevolano la pronta rimozione (AM)

A seguito di un intervento del Difensore civico sui quotidiani, sono giunte all'ufficio diverse segnalazioni (più di trenta) riguardanti veicoli (autovetture o motorini) abbandonati ai bordi delle strade della città.

Nella maggior parte delle segnalazioni, il cittadino ha lamentato che, nonostante si fosse già rivolto, magari anche solo telefonicamente, alla polizia locale, il problema non era stato risolto o comunque non era stata fornita spiegazione delle motivazioni della non rimozione dei mezzi in questione.

Nella fase istruttoria l'ufficio ha provveduto a contattare direttamente gli uffici competenti della polizia locale per conoscere la disciplina relativa ai veicoli abbandonati e le relative procedure di accertamento.

Tale procedura definita dal decreto ministeriale n. 460/99 è piuttosto complessa e si può semplificare nel modo che segue: in via preliminare deve essere accertato il nominativo del proprietario del veicolo, poi deve essere notificato il verbale di rimozione ai sensi dell'art. 159 del codice della strada, con conseguente conferimento provvisorio del veicolo al centro di raccolta. Successivamente si può provvedere alla demolizione.

A differenza di quanto succedeva fino al 2001, quando la rimozione era eseguita da Amsa, attualmente incaricati di effettuare il servizio di rimozione, custodia e demolizione dei veicoli abbandonati sono imprese private individuate tramite una gara ad evidenza pubblica.

In collaborazione con la polizia locale, l'ufficio ha provveduto a riportare ogni segnalazione ricevuta al comando di zona competente, il quale dopo aver svolto la procedura sopra indicata, ha relazionato sull'esito dell'intervento.

Successivamente l'ufficio ha comunicato direttamente ai cittadini quanto accertato dalla polizia locale, in particolare per tutte quelle situazioni nelle quali non è stato possibile effettuare la rimozione del veicolo in oggetto: in particolare, ad esempio, quando non risultano denunce di furto, il veicolo è coperto da assicurazione in corso di validità, non si trova in divieto di sosta e non crea situazioni di pericolo.

Ad oggi, di tutte le segnalazioni che ci sono arrivate soltanto in due casi non si è potuto giungere alla rimozione del veicolo.

2.3. Disabili psichiatrici in stato di bisogno: alla ricerca di un'amministrazione che se ne occupi (KM)

Nel febbraio del 1999 è stato siglato un protocollo d'intesa, ex art. 15, comma 5, della legge regionale n. 31/97, con il quale il Comune delegava alla Asl Città di Milano la gestione degli interventi e dei fondi annualmente stanziati.

Nel dicembre 2003 è stata anche sottoscritta dai medesimi enti una convenzione, per regolamentare i rapporti derivanti da detta delega.

Nella seduta del Consiglio comunale del 28 luglio 2006, inoltre, è stato approvato "il piano di zona degli interventi e dei servizi sociali 2006-2008" contenente, tra l'altro, i bisogni espressi nell'ambito della psichiatria e il bilancio di previsione triennale con ripartizione annuale delle risorse da destinarsi all'area della salute mentale.

Ed è proprio da tale ultimo piano che si deve iniziare, in particolare, nel punto in cui testualmente dispone "... **Rientra nei compiti dell'amministrazione la programmazione, il finanziamento e il controllo del fondo per gli interventi socio assistenziali a favore dei malati psichici, la cui gestione è delegata all'Asl; tale fondo garantisce interventi di sostegno ai cittadini in carico ai servizi psichiatrici. Il Comune di Milano, con il fondo che mette a disposizione, permette di dare attuazione ai seguenti interventi: contributi economici ai cittadini in carico ai servizi psichiatrici territoriali, in stato di bisogno; ...**"

Innanzitutto, occorre precisare che per servizi psichiatrici territoriali si intendono i CPS, ovvero i centri psico sociali, che dipendono dalle aziende ospedaliere.

Inoltre, occorre ricordare che il Comune di Milano per l'anno 2006 ha stanziato una quota del proprio bilancio pari ad € 2.582.284,00, diretta a finanziare interventi sociali a favore dei malati psichici in carico ai servizi psichiatrici milanesi.

Detto importo, oltre che per interventi assistenziali (quali sussidi, buoni pasto, pulizie domestiche, pagamento di una parte della quota delle rette dei pazienti inseriti in comunità residenziali), viene utilizzato anche per attività riabilitative (ad esempio inserimenti lavorativi protetti).

Tuttavia, al nostro ufficio sono giunte anche varie richieste di intervento da parte di cittadini, qualificati come "disabili psichici", che versano in stato di bisogno e che non sanno a chi potersi rivolgere per ottenere un aiuto economico.

Per il Comune gli interventi economici richiesti non sono accoglibili, poiché la patologia dichiarata è di carattere psichiatrico e, pertanto, di competenza del CPS di zona.

Tuttavia un'azienda ospedaliera, in una lettera inviata ai responsabili delle proprie strutture ed agli assistenti sociali, rammenta loro quanto segue: **"... le provvidenze economiche (sussidi) sono riservate esclusivamente ai casi rispondenti ai requisiti per la "presa in carico" definiti nel paragrafo 3.1 del piano regionale per la salute mentale della Regione Lombardia del 10/06/2004 e non ai restanti casi in cura presso le UOP. ..."** e, conclude, **"... Per i casi esclusi, ente competente per l'assistenza economica è il Comune di Milano. ..."**

Il piano socio sanitario regionale 2002-2004 propone, infatti, una riorganizzazione dell'assistenza territoriale identificando tre diversi percorsi:

- **la consulenza, che riguarda una modalità di rapporto organizzativo tra servizi psichiatrici per quegli utenti che non necessitano di assunzione in cura specialistica;**
- **l'assunzione in cura, che è un percorso di trattamento per gli utenti che necessitano di trattamento specialistico, ma non di interventi complessi e multiprofessionali;**
- **la presa in carico, che consiste in un percorso di trattamento indicato per le persone affette da disturbi psichici gravi e portatori di bisogni "complessi".**

Dunque, vengono esclusi dal novero delle situazioni sussidiabili tutti quei casi che non rispondono a tale ultimo percorso.

Ma allora chi si dovrebbe occupare di questi bisognosi?

La diversa interpretazione della parola "presa in carico" porta a sostenere che una persona che ha la sfortuna di essere un "paziente psichiatrico" (termine che evidentemente non ha lo stesso significato per CPS e Comune) a parità di condizioni socio-economiche non ottiene lo stesso trattamento rispetto ad una persona che al contrario è "normale",

Il vuoto normativo è stato risolto in maniera diametralmente opposta da alcuni dipartimenti di salute mentale e dal Comune e l'effetto è stato l'abbandono di fatto di queste persone a se stesse.

Dopo aver assunto informazioni da entrambe le parti, il nostro ufficio ha appurato che i problemi sono anche altri. L'insufficienza di fondi per far fronte ai bisogni di queste persone non "prese in

carico”, ha fatto sì che il CPS di zona le indirizzasse ai servizi sociali del Comune, i quali a loro volta, le rimandano al CPS, in quanto la patologia dichiarata è di carattere psichiatrico.

Dall'altro lato, i centri psicosociali sono convinti che erogare sussidi a queste persone modificherebbe fortemente le funzioni del servizio, poiché lo stesso non verrebbe più identificato come terapeutico, bensì come assistenziale, alimentando atteggiamenti di dipendenza, passività e rivendicatività, a discapito, quindi, della loro attività sanitaria.

E' diffusa tra gli psichiatri l'opinione che il Comune dovrebbe occuparsi di tutti gli interventi assistenziali, gestendo in proprio la quota stanziata per tale scopo e lasciando ai CPS solo quella per le attività riabilitative e di reinserimento sociale.

Ci è stato riferito, solo verbalmente, inoltre, che alcuni anni or sono, furono intavolate delle trattative su questo tema tra l'ente e i cinque dipartimenti di salute mentale - da cui i CPS dipendono - ma l'iniziativa naufragò ed il problema rimase e rimane insoluto.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene urgente ed utile che tali trattative vengano riprese al più presto, al fine di trovare una soluzione definitiva sul riparto di competenze tra Comune e CPS, ma soprattutto una risposta certa ai cittadini bisognosi che si trovano in queste condizioni.

2.4. Parcheggi costruiti in concessione: ritardi, aumento dei prezzi e pochi controlli (SC)

In relazione all'assegnazione di parcheggi sotterranei residenziali, l'ufficio di difesa civica ha ricevuto numerose segnalazioni che hanno sollevato i seguenti elementi di criticità.

Uno dei problemi emersi è stato quello relativo al **mancato rispetto dei tempi di consegna dei garage**.

Al riguardo, la convenzione tra il Comune ed il concessionario prevede, come uniche cause di giustificazione del ritardo, la forza maggiore e le difficoltà impreviste.

In tale ottica trovano difficile collocazione sia i ritardi imputabili a lavori dovuti alla presenza della falda (che nella nostra città è un dato accertato) sia la decisione dell'amministrazione di realizzare un numero di posti auto superiore a quello inizialmente previsto in progetto.

Un riesame degli elementi imprevisti, cause del ritardo nella ultimazione dei lavori, si impone dal momento che la dilatazione dei tempi è un dato che, lungi dal rappresentare una eccezione, affligge la gran parte dei cantieri.

A proposito di mancato rispetto dei termini pattuiti vale la pena di soffermarsi ad analizzare più in dettaglio la previsione della convenzione sul tema.

L'art. 9 del testo della convenzione dispone come effetto di un ritardo ingiustificato (maggiore di 45 giorni per l'inizio dei lavori e superiore a 60 giorni per la loro ultimazione) la decadenza della concessione e la risoluzione del diritto di superficie e prevede a titolo di penale l'acquisto gratuito del progetto del parcheggio nel caso in cui i ritardi riguardino l'inizio dei lavori, e una riduzione del

costo delle opere liquidate sulla base del computo metrico estimativo allegato al progetto pari al 20% se il ritardo concerna l'ultimazione dei lavori.

In base a quanto disposto dall'art. 9, le conseguenze di un ritardo anche non particolarmente importante sembrerebbero significative, ma il problema è rappresentato dalla definizione di **“ritardo ingiustificato”**.

Il ritardo non è giustificato a meno che non rientri nelle ipotesi di **“causa di forza maggiore o difficoltà impreviste non imputabili al concessionario”**.

In questo caso il problema torna ad essere quello di definire con la massima chiarezza tali ipotesi, magari anche attraverso una elencazione se non tassativa perlomeno esemplificativa, sulla base delle esperienze maturate nei cantieri aperti e di un'attenta analisi delle problematiche emerse.

Un altro aspetto che vale la pena di valutare è rappresentato dalla previsione del penultimo comma dello stesso articolo che stabilisce una penale corrispondente allo 0,5 per mille del costo di costruzione che il concessionario dovrà versare al Comune **“(..) per ogni giorno naturale consecutivo di ritardo non giustificato rispetto al termine previsto per l'ultimazione dei lavori, non superiore a due mesi (...)”**.

Tale disposizione merita una revisione per quanto attiene l'ammontare della penale che potrebbe essere aumentata prevedendo di passare dallo 0,5 all'1 per mille del costo complessivo.

Due le giustificazioni alla base della modifica proposta: da un lato, il fatto che un incremento della penale potrebbe rappresentare un deterrente più incisivo per il concessionario, dall'altro il fatto che tale ammontare sia espressamente previsto dal disposto dell'art. 117 del decreto Presidente della Repubblica n. 554/1999 ⁽¹⁾.

Per quanto concerne invece la circostanza che la penale risulti esigibile solo per i primi 60 giorni di ritardo e non oltre, ciò dipende dal fatto che per il caso di ritardi superiori sia stata prevista la risoluzione del contratto, ma a tale proposito varrebbe la pena di verificare in quanti casi si sia giunti effettivamente ad una risoluzione del contratto e se non valga piuttosto la pena di prevedere una penale anche per il periodo successivo fino alla riconsegna del cantiere, magari maggiorata rispetto al periodo precedente.

Altro aspetto, strettamente connesso alla dilatazione dei tempi di consegna dei garage e conseguenza dello stesso, è **l'aumento dei prezzi finali di assegnazione rispetto a quelli stabiliti in convenzione**.

Gli incrementi sono dovuti, da un lato, all'adeguamento degli indici ISTAT per il costo di costruzione alla data di effettiva cessione dei singoli posti auto, dall'altro, ai maggiori oneri non quantificabili e/o prevedibili sostenuti durante la costruzione del parcheggio.

In proposito le verifiche sulla legittimità degli aggravii sono sottoposte al vaglio dell'ufficio tecnico e alla sua approvazione.

(1) Il Decreto del Presidente della Repubblica 21.12.1999 n. 554 regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11.02.1994 n. 109, prevede al terzo comma dell'art. 117 “Per il ritardato adempimento delle obbligazioni assunte dagli esecutori di lavori pubblici, le penali da applicare sono stabilite dal responsabile del procedimento, in sede di elaborazione del progetto posto a base di gara ed inserite nel capitolato speciale di appalto, in misura giornaliera compresa tra lo 0.3 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, e comunque non superiore al 10 per cento, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate all'eventuale ritardo”.

In relazione a tali controlli, gli assegnatari evidenziano e denunciano scarsa pubblicità e trasparenza in particolare riguardo a:

- **la valutazione e la applicazione degli indici istat da prendere a riferimento per arrivare a determinare il prezzo finale di aggiudicazione;**
- **il calcolo dei nuovi valori medi di aggiudicazione da tenere in considerazione in caso di realizzazione di un numero di box diverso da quello inizialmente preventivato.**

Un ulteriore problema è rappresentato dai **controlli effettuati sui lavori da parte del comitato di vigilanza.**

La convenzione stabilisce all'art. 11 che prima dell'inizio dei lavori venga nominato un comitato di vigilanza composto da due dipendenti del Comune e a tale comitato affida il compito di sorvegliare:

- **la conformità dei lavori eseguiti al progetto approvato ;**
- **gli interventi di manutenzione (di opere, impianti ed accessori) fino alla data di approvazione del collaudo.**

Lo stesso articolo prevede ancora che i componenti del comitato, per lo svolgimento di tali compiti, possano :

- **accedere al cantiere,**
- **richiedere alla direzione dei lavori di effettuare prove e controlli,**
- **acquisire documentazione,**
- **e in generale procedere direttamente a misurazioni, contestazioni ed accertamenti di qualsiasi natura.**

Inoltre nel caso in cui i tecnici del Comune riscontrino vizi o difetti agli stessi è attribuita la facoltà di chiedere alla direzione lavori di emanare ordini di servizio rivolti alla rimozione degli stessi.

In base al comma 5 dell'art. 11, ogni osservazione e rilievo inerente i compiti di sorveglianza attribuiti ai due tecnici componenti il comitato verrà dagli stessi trasmessa all'ufficio comunale competente e da questo al concessionario che, d'intesa con gli uffici tecnici comunali, individuerà la soluzione più idonea sotto il profilo tecnico-economico. Dall'analisi del dettato della convenzione risulta che i controlli spettanti al comitato sono ampi e presentano aspetti di estrema delicatezza; pertanto, proprio in considerazione di quest'ultimo aspetto, andrebbe riesaminata la previsione della convenzione là dove stabilisce che il compenso ai membri del comitato debba essere corrisposto dal concessionario. Una revisione del disposto della convenzione sarebbe opportuna anche in tema di collaudo statico delle opere laddove si prevede che il collaudatore nominato dal Comune per la verifica delle opere realizzate ai sensi della legge n. 1087/71 sia pagato dal concessionario.

L'ultimo aspetto che l'ufficio ritiene di sottolineare è quello della richiesta di una maggiore vigilanza sul concessionario.

Questa esigenza è stata rappresentata da tutti gli aggiudicatari che si sono rivolti all'ufficio del Difensore civico, i quali hanno lamentato la mancanza di garanzie imposte dall'ente locale sul contenuto del contratto stipulato tra gli stessi ed il concessionario.

In particolare gli aspetti evidenziati hanno riguardato:

- **l'assenza della previsione del recesso per l'aggiudicatario**
- **la mancanza di una penale prevista in caso di consegna ritardata a carico del concessionario**
- **e soprattutto la possibilità di incrementare il prezzo iniziale fissato in convenzione senza aver prefissato un tetto massimo**

2.5. Rumori: indispensabile il piano di zonizzazione acustica ^(AM)

L'inquinamento acustico è un problema molto sentito da parte dei cittadini di Milano, infatti numerose istanze sono state portate all'attenzione del Difensore civico in merito al disturbo provocato da attività commerciali (in particolare bar, ristoranti) che, operando anche in orario notturno, creano disagio per i rumori causati sia dagli aventori sia dai macchinari utilizzati per l'esercizio dell'attività.

Tutte le segnalazioni lamentano la notevole lentezza della procedura e la mancanza di un intervento risolutivo da parte dell'amministrazione comunale.

I cittadini, dopo aver segnalato il loro disagio all'ufficio inquinamento acustico del settore ambiente ed energia (ora settore attuazione politiche ambientali), attendono, anche per mesi, senza avere alcuna informazione, che venga attivata l'Arpa per l'effettuazione delle analisi fonometriche i risultati delle quali vengono inviati all'ufficio del Comune.

A questo punto, nei casi in cui le analisi confermino il superamento dei valori di tollerabilità, l'ufficio competente inizia l'iter amministrativo.

Tale procedimento però non ottiene spesso i risultati auspicati dai cittadini in quanto ben difficilmente i rumori rientrano nei limiti di tollerabilità. Aumenta il senso di frustrazione poiché, riconosciuta la loro situazione di disagio, l'ente preposto al ripristino delle condizioni di normalità non adempie al proprio compito.

Il nostro intervento è stato finalizzato da una parte a sollecitare un maggiore impegno da parte degli uffici competenti per la soluzione dei singoli casi, dall'altra a un'analisi di quali siano le motivazioni dei mancati adempimenti.

In particolare è stata riscontrata una carenza causata dalla **mancata adozione del piano di zonizzazione acustica**, anche se previsto già dal decreto Presidente Consiglio Ministri 1 marzo 1991 e dalla legge 26 ottobre 1995 n. 447.

Per tale motivo, in via transitoria, ex art. 14 decreto del 14 novembre 1997 "...si applicano i limiti di cui all'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 marzo 1991" ma

questo richiamo prevede l'applicabilità soltanto dei limiti massimi in assoluto per il rumore e non il valore limite differenziale, rendendo così quasi impossibile l'attività di controllo da parte dell'amministrazione locale.

Infatti tutte le analisi fonometriche si basano sull'applicazione del valore differenziale: una sorgente viene definita rumorosa nel caso in cui provochi un rumore superiore di 5 dB nel periodo diurno rispetto al rumore residuale (cioè il rumore di "fondo") e di 3 dB nel periodo notturno.

Visto che non è stato richiamato il valore limite differenziale con il decreto 14 novembre 1997 nel caso di ricorsi intentati davanti ai TAR regionali l'operato delle amministrazioni locali veniva puntualmente sconfessato.

Da sottolineare che una recentissima sentenza del TAR Puglia modifica questa linea, indicando nettamente prevalente il diritto alla salute dei cittadini, e non ci sono dubbi anche in giurisprudenza che l'essere sottoposti a prolungati fenomeni di inquinamento acustico sia dannoso per la salute, e pertanto il TAR riconosce lecito il procedimento aperto dall'amministrazione locale sulla base del superamento del valore limite differenziale.

Alla luce di questa recente pronuncia si auspica che tutti i procedimenti avviati vengano portati a soluzione definitiva, per la quale, tuttavia, risulta assolutamente fondamentale adottare il piano di zonizzazione acustica, così come già proposto dal nostro ufficio, in modo da rendere certi i limiti da rispettare e consentire ai cittadini, nel caso di situazioni di disagio, di avere un intervento da parte dell'amministrazione comunale tempestivo, certo ed efficace.

Dal problema di uno, una soluzione per tutti



3.1. Privacy e campagna elettorale (AL)

Nel mese di maggio 2006, sono giunte all'ufficio alcune segnalazioni da parte di centri socio ricreativi della zona 9 e di alcuni cittadini circa il fatto che i loro numeri di telefono (riservati) sono stati utilizzati ai fini della campagna elettorale dell'allora Assessore ai servizi sociali.

La prima delle due associazioni ha altresì presentato un esposto al Garante per la tutela dei dati personali.

Dal momento che si trattava di dati personali relativi a centri anziani gestiti dal Comune, abbiamo provveduto a chiedere al direttore centrale dei servizi sociali spiegazioni in merito.

Nella risposta dell'11 luglio u.s., il direttore precisava che la direzione centrale aveva a disposizione gli elenchi degli utenti, con indirizzo e nome, ma senza numero di telefono e che l'Assessore in questione aveva negli anni precedenti richiesto ed ottenuto tali elenchi nell'esercizio del diritto di accesso consentito per l'espletamento del suo mandato.

Successivamente alla nostra richiesta di ulteriori aggiornamenti, circa l'ufficio competente, il nominativo del responsabile, le misure adottate a seguito della nostra segnalazione per accertare i fatti e per, anche solo da un punto di vista morale, verificare eventuali responsabilità, il direttore rispondeva indicando il nome del responsabile, e ribadendo l'esercizio del diritto di accesso dell'Assessore per l'espletamento del suo mandato.

A questo punto, ci siamo rivolti al responsabile, chiedendo una relazione conoscitiva ai sensi dell'art. 3 comma 4 del vigente regolamento sul Difensore civico (14 settembre 2006). A tale nota non è stato dato riscontro, causa il collocamento a riposo dello stesso.

Sollecitato l'ufficio, rispondeva ancora una volta il direttore in data 27 ottobre 2006, ribadendo quanto già indicato nelle precedenti note, nonché richiamando l'art. 15 del regolamento comunale per il diritto di accesso, e comunicando che nel futuro si sarebbe provveduto a proporre "un modulo unico che consenta di esprimere il consenso informato al trattamento dei dati personali per le finalità dell'associazione".

A tale nota, rispondeva il nostro ufficio sottolineando che nei casi sottoposti alla nostra attenzione non si trattava di diritto dell'Assessore all'accesso agli atti, ma di utilizzo dei dati personali degli iscritti ai centri socio ricreativi, i quali hanno conferito tali dati alle rispettive associazioni per i fini e gli scopi dell'associazione stessa, così come prevede la normativa sul trattamento dei dati personali. Peraltro, anche la previsione ipotizzata di modulo di consenso agli iscritti non può che rimanere nei limiti delle finalità dell'associazione, e perciò con esclusione delle finalità elettorali di soggetti terzi. Successivamente, in data 13 dicembre, abbiamo posto la questione all'attenzione del Sindaco e del direttore generale affinché venga ribadita la distinzione tra responsabilità dei dirigenti e quelle degli organi politici su fatti gestionali come quello segnalato.

3.2. Obbligatorie le vaccinazioni per l'iscrizione agli asili nido comunali (AP)

Nei primi mesi di attività, sono state presentate all'ufficio del Difensore civico alcune richieste di intervento da parte di genitori di bimbi ammessi con riserva alle scuole dell'infanzia del Comune di Milano, la riserva era motivata dalla mancanza del certificato di vaccinazione obbligatoria.

Il nostro ufficio ha avuto modo di approfondire la questione sia alla luce della normativa vigente sia tenendo conto delle prospettive di riordino della materia da parte dei soggetti competenti.

Le istanze in questione, infatti, vanno affrontate sotto un duplice profilo: esaminando in via preliminare la disciplina delle vaccinazioni e, successivamente, le modalità di organizzazione dei servizi pubblici a livello locale.

In merito al primo aspetto, occorre premettere che l'art 117 Cost. prevede in materia di "tutela della salute" un'ipotesi di legislazione concorrente, ne consegue che spetta allo Stato l'enunciazione dei principi fondamentali e alla regione la potestà legislativa e regolamentare.

Ad oggi il legislatore nazionale è intervenuto in materia solo per quanto riguarda la scuola dell'obbligo. Con decreto del Presidente Repubblica n. 355 del 1999, infatti, ribadendo la necessaria verifica della somministrazione delle vaccinazioni e rivaccinazioni obbligatorie, ha modificato l'art. 47 decreto presidente repubblica n. 1518 del 1967 prevedendo che: "La mancata certificazione non comporta il rifiuto di ammissione dell'alunno alla scuola dell'obbligo o agli esami".

Nel caso in esame la Regione Lombardia, in linea con quanto stabilito dal Ministero della Sanità, prevede per l'età infantile l'obbligatorietà di alcune vaccinazioni (poliomielite, differite, tetano, epatite B).

Con delibera del 22 dicembre 2005, la giunta regionale ha approvato il documento "Le vaccinazioni dell'età infantile e dell'adulto: revisione e riordino della profilassi vaccinale in Regione Lombardia", stabilendo, in particolare, di "fornire indicazioni uniformi in merito al rifiuto consapevole alla vaccinazione a minori (...)".

Il documento approvato, infatti, disciplina la gestione del rifiuto in caso di vaccinazione obbligatoria per i minori, escludendo l'irrogazione di sanzioni e prevedendo solo in caso di trascuratezza la segnalazione al Tribunale dei minori. In particolare, testualmente dispone: "Da più anni si sta affrontando a livello nazionale la prospettiva del superamento dell'obbligo: tuttavia, ad oggi, non

sembra esservi un'uniforme posizione nel merito, soprattutto a motivo degli eventuali rischi cui la comunità potrebbe andare incontro. Il presente documento si pone nell'ottica di individuare, nell'attuale situazione normativa, una procedura che garantisca che, in caso di mancata somministrazione per rifiuto, il genitore sia reso consapevole non solo dei rischi individuali, ma anche dei mancati benefici che potrebbero derivare alla collettività.”

Dalla normativa in esame, dunque, si evince che permane per i minori l'obbligatorietà di alcune vaccinazioni ma che è, altresì, consentito da parte del genitore opporre legittimamente il rifiuto senza incorrere in alcuna sanzione.

In merito al secondo profilo da esaminare, è di rilevanza la circolare Asl Città di Milano n. 1278 del 18 novembre 2001 avente ad oggetto: “Asili nido ammissione bimbi privi delle vaccinazioni dell'obbligo”, che sottolineando l'impossibilità di ottenere l'adesione alle vaccinazioni obbligatorie in maniera coercitiva, in linea con l'evoluzione giurisprudenziale in materia e con la normativa europea, affronta nello specifico la questione sottoposta all'attenzione del nostro ufficio. La circolare, infatti, ribadisce che spetta all'Asl la complessa attività di gestione del servizio vaccinale e dell'informazione, educazione, promozione della salute anche attraverso le vaccinazioni, come specificato nel piano nazionale vaccini.

Afferma, tuttavia, che le comunità nidi, primi anni della materna, per quanto siano contemporaneamente comunità socio-assistenziali ed educative non sono scuole dell'obbligo e pertanto il rapporto gestore-utente non è normato da leggi ma può considerarsi una sorta di contratto; il gestore pertanto potrà liberamente decidere di non ammettere alla frequenza bambini non vaccinati, garantendo così maggiormente la salute degli ospiti della comunità.

Si sottolinea, invero, che dal combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. al Comune sono attribuite le funzioni amministrative e per queste ha potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento. Il Comune di Milano, tra le sue funzioni, prevede l'istituzione di servizi pubblici (art. 79 Statuto Comune di Milano), tra cui rientrano a pieno titolo quelli destinati all'infanzia, nello specifico i nidi e le scuole dell'infanzia.

Il citato Statuto al comma 2 dell'art. 79 prevede: “I servizi pubblici, gestiti in qualunque forma, sono organizzati in modo da rilevare e soddisfare le esigenze degli utenti, (...) informare pienamente gli utenti sui loro diritti e sulle condizioni e le modalità di accesso (...)”.

Il Comune di Milano nel fornire il servizio presso le scuole dell'infanzia ha optato, al fine di tutelare maggiormente gli utenti del servizio, le rispettive famiglie e i soggetti comunque chiamati alla sua erogazione, per la necessaria presenza delle certificazioni sullo stato vaccinale.

Le circolari in materia di iscrizione ai nidi e alle scuole d'infanzia, inoltre, prevedono espressamente la necessità della presentazione di certificazione medica attestante le avvenute vaccinazioni obbligatorie o la sottoscrizione di liberatoria per acquisire presso l'Asl le suddette certificazioni (cfr circolari Comune di Milano n. 13 del 27 marzo 2006 e n. 36 del 16 dicembre 2005).

Concludendo nella disamina della questione sottoposta all'attenzione del Difensore civico, può affermarsi che, da un lato, vige il pieno rispetto da parte delle istituzioni competenti in relazione alla scelta del genitore di rifiutare le vaccinazioni, dall'altro, il Comune di Milano nello svolgimento delle proprie funzioni adotta le scelte che ritiene più opportune nell'interesse dell'intera collettività, in linea con i principi di trasparenza, efficienza ed efficacia.

Nessuna censura, infine, potrebbe essere mossa al settore servizi all'infanzia che, nell'attuare una scelta che è di competenza degli organi di governo a livello locale, prende comunque in considerazione la possibilità di derogare alla richiesta della certificazione vaccinale obbligatoria in presenza di documentati motivi di salute o legati alla pratica di determinati credo religiosi. Il sopra citato settore, invero, essendo in corso a livello di assessorato alla famiglia, scuola e politiche sociali uno studio sulla questione per non compromettere lo sviluppo educativo dei minori coinvolti, ha emanato un provvedimento di scioglimento della riserva, permettendo alle famiglie istanti l'iscrizione all'anno educativo 2006-2007.

La circolare n. 34 del 12 dicembre 2006, tuttavia, avente ad oggetto "Iscrizioni alle scuole dell'infanzia - anno educativo 2007-2008", ribadisce la necessità del certificato dello stato vaccinale o di deroga rilasciato dai centri vaccinali della asl competente, confermando così le scelte operate finora dall'amministrazione locale.

3.3. Perché non rimborsare chi paga per errore l'Ici? (AM)

Un altro problema particolarmente sentito dalle persone che si sono rivolte al nostro ufficio riguarda il pagamento dell'Ici.

Molto particolari sono le istanze riguardanti richieste di rimborso di versamenti Ici che i cittadini ritengono non dovuti. Tra le varie istanze che sono giunte al nostro ufficio molto particolare è risultata la richiesta di rimborso per l'errato versamento dell'Ici al Comune di Milano per un immobile sito in altro Comune.

Ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504 (istitutivo dell'Ici) "il contribuente può richiedere al comune al quale è stata versata l'imposta il rimborso delle somme versate e non dovute, entro il termine di tre anni dal giorno del pagamento ovvero da quello in cui è stato definitivamente accertato il diritto alla restituzione."

Nel caso in questione si tratta di un versamento Ici anno 2001 e la richiesta di rimborso è stata presentata solo nel 2006, quindi, evidentemente oltre i tre anni dal pagamento.

Tuttavia l'utente in questione è venuto a conoscenza dell'errato versamento solo nel 2005, cioè quando il Comune dove è sito l'immobile gli ha contestato il mancato versamento, pertanto è solo dal 2005 che il cittadino ha accertato il suo diritto alla restituzione da parte del Comune di Milano.

Inoltre il pagamento dell'Ici per un immobile sito in comune diverso costituisce un evidente caso di indebito oggettivo ex art. 2946 Codice Civile.

Questa nostra interpretazione non è stata accolta da parte del settore finanza ed oneri tributari che ha continuato a sostenere che il rimborso deve essere richiesto entro il termine prescrizione dei tre anni dal momento del pagamento dal momento che non sussiste, fra le norme tributarie, alcuna distinzione di indebito oggettivo e soggettivo esistente in materia civilistica.

Considerata questa chiusura da parte del competente settore abbiamo analizzato la questione in maniera più specifica e abbiamo verificato che, innanzitutto, manca un reale sistema di controllo da parte dell'amministrazione per i pagamenti effettuati senza l'utilizzo dei bollettini premarcati.

Se questo sistema di controllo funzionasse l'amministrazione comunale avrebbe potuto verificare entro i tre anni dal pagamento l'errato versamento, pertanto accertarne il diritto alla restituzione al cittadino.

Inoltre molte altre amministrazioni locali, proprio per la complessità della questione hanno trovato una soluzione alternativa.

Visto che la legge istitutiva dell'Ici prevede che ogni ente locale adotti un regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili e sulla base dell'autonomia regolamentare di cui godono in molti di questi regolamenti è stato introdotto il principio che è riconosciuto il diritto al rimborso, anche oltre il termine triennale, proprio nel caso in cui l'imposta sia erroneamente versata a un comune per immobili ubicati in altro comune.

Abbiamo pertanto formulato al sindaco la proposta ex art. 3, comma 6, del regolamento del Difensore civico di introdurre una serie di controlli automatizzati sulla correttezza dei versamenti effettuati dagli utenti e di modifica del regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili che prevede appunto la possibilità di ampliare il termine di prescrizione triennale per richiedere il rimborso in tutti i casi di versamento errato per localizzazione dell'immobile al di fuori del territorio del Comune di Milano.

Tale nostra proposta è stata girata dal gabinetto del Sindaco al direttore generale, il quale, a sua volta, ha chiesto delucidazioni al settore già da noi abbondantemente messo al corrente.

Infatti, abbiamo ricevuto di recente una risposta dal settore che conferma l'interpretazione dell'impossibilità di concedere il rimborso se tale domanda non viene formulata entro i tre anni dal pagamento, ma alla proposta sopra esposta non è stato dato riscontro.

A tal proposito si ritiene utile segnalare che l'art. 3 comma 6, del vigente regolamento del Difensore civico prevede l'informazione all'organo politico da parte del Difensore civico stesso. Il nostro ufficio ha interpretato questa disposizione nel senso di dover porre all'attenzione dell'apparato di governo quelle questioni che trascendano da problematiche gestionali, ma che, come nel caso di specie, comportano valutazioni e scelte politiche e discrezionali che restano in capo ai rappresentanti politici. Nel nostro caso, infatti, spetterebbe al Consiglio comunale la valutazione dell'ipotesi di modifica del regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili nel senso da noi proposto. Non è quindi di alcuna utilità il mero trasferimento della questione al settore già da noi contattato, la cui valutazione della questione non può che confermare quanto previsto dal vigente regolamento.

3.4. Scarichi condominiali nella cucina di un condomino: lento il procedimento sanzionatorio (CB)

Il sig. A., alla fine dell'anno 2002 ha provveduto alla eliminazione degli elettroaspiratori centrifughi dalla cappa del proprio locale cucina.

A partire da quel momento sono pervenuti nella cucina tutti gli scarichi dei vapori di cottura e dei gas combusti prodotti dalle cappe dei fuochi di cottura della colonna condominiale.

L'amministratore dello stabile, a distanza di oltre un anno dai numerosi solleciti per i disagi accusati dal sig. A., ha incaricato una Società competente nel settore.

A seguito dei sopralluoghi effettuati dalla ditta incaricata e a seguito di videoispezione, la relazione preliminare del 10 gennaio 2004 ha concluso nei seguenti termini: **“Con riferimento al fenomeno di disturbo lamentato dal sig. A. riteniamo possibile che, in determinate condizioni meteorologiche e/o di esercizio (es. forte vento e/o utilizzo di cappe con motori di elevata portata/prevalenza, ecc.) si possano determinare fenomeni di sovrappressione del sistema collettivo con rigurgiti di fumi/odori anche ai piani inferiori.**

A prescindere dalla tipologia della CCR (canna di esalazione di tipo collettivo ramificato) (monoparete) e/o dalla presenza delle anomalie suddette (bave, canotto, ecc.), la presenza di elettroaspiratori può ugualmente evidenziare fastidi o molestie ad altre unità immobiliari non interessate dal funzionamento delle cappe.

Alla luce di quanto sopra risulta quindi di fondamentale importanza per identificare le cause del problema, ampliare l'indagine conoscitiva anche sugli altri apparecchi in dotazione a tutti gli alloggi ai piani superiori”.

Le norme vigenti, per altro, vietano l'utilizzo di condotti collettivi ramificati da parte di apparecchi, in questo caso le cappe dei fuochi di cottura, dotati di elettroaspiratori che possono mettere in “pressione” i condotti stessi.

In buona sostanza ad una CCR (canna di esalazione di tipo collettivo ramificato) possono essere collegate solo cappe di tipo statico, ovvero prive di qualsiasi motore. L'impresa, inoltre, rese note le situazioni di pericolo e/o difformità dalle norme, è stata sollevata da qualsiasi responsabilità in caso di incidente.

Nella seconda relazione del 10 aprile 2005, a seguito di ulteriore sopralluogo avvenuto in tutte le unità immobiliari, sono state riconfermate ed evidenziate, oltre alle difformità di legge, la inadeguatezza del comignolo che non rispetta la “zona di reflusso” e il funzionamento delle cappe motorizzate. La ditta ha consigliato pertanto di inibire il collegamento delle cappe munite di elettroaspiratori delle unità site al 4° e 6° piano e per aumentare efficienza naturale della CCR (canna di esalazione di tipo collettivo ramificato), suggeriva di innalzare la quota di sbocco oltre il vano tecnico e scaricare i vapori di cottura e gas combusti dei fornelli a gas metano, direttamente sulla facciata dell'edificio ai sensi della norma UNI 10738 - UNI CIG 7129

Il sig. A., vista l'inerzia del condominio nonostante le risultanze delle suddette perizie, stante il permanere del disagio con conseguenti gravi problemi di salute per se stesso e per la propria famiglia (cefalea, nausea, vomito ecc...), con fax il 21.12.2005 ha invitato l'amministratore dello stabile ad assumere i provvedimenti volti ad eliminare le cause di cui sopra.

L'amministratore ha risposto al sig. A. trasmettendogli copia delle raccomandate 12.10.05 inviate ai condomini delle unità site al 4° e 6° piano del condominio.

Il successivo 10 febbraio 2006 l'amministratore ha comunicato al sig. A. l'avvenuta operazione di rimozione delle elettroventole che erano una delle cause che creavano pressione all'interno delle canne di esalazione da parte dei proprietari del 4° e 6° piano.

Malgrado ciò, il problema non giungeva a soluzione e il sig. A. si è visto costretto a presentare esposto alla Asl il 9 marzo 2006.

I tecnici della Asl, dall'esame della relazione tecnica connessa alla videoispezione della canna di esalazione collettiva eseguita dall'impresa incaricata, hanno evidenziato che i condotti di esalazione delle cappe di cucina dello stabile non erano conformi a quanto previsto dall'art. 2.5.1.1. delle norme UNI-CIG 7129/92.

La Asl con nota 22 aprile 2006 informava il settore ambiente ed energia affinché assumesse i provvedimenti del caso.

In particolare il servizio autorizzazioni ufficio igiene dell'abitato, che opera all'interno del predetto settore, svolge attività di attuazione dei procedimenti amministrativi di competenza comunale, finalizzati al rispetto delle norme legislative e regolamentari in materia di tutela di situazioni riguardanti edifici ed immobili adibiti ad uso abitativo.

L'attività principale dell'ufficio è tesa a risolvere non solo gli eventuali inconvenienti igienici relativi ad una situazione di formale violazione della normativa, ma anche le situazioni di rischio attuale per la salute.

Il settore ambiente ed energia ufficio igiene dell'abitato, a seguito della relazione da parte dell'Asl, con nota 28 giugno 2006, ha invitato l'amministratore pro tempore del condomino a provvedere entro 60 giorni dal ricevimento della comunicazione ad **adeguare, mediante soggetto abilitato, le canne di esalazione collettive ramificate dello stabile come previsto dalla normativa** e a **trasmettere all'Asl di via Oglio 18, a fine lavori la dichiarazione di conformità rilasciata da tecnico abilitato, ai sensi della legge n. 46/90, completa di tutti gli allegati obbligatori.**

Nel frattempo il sig. A. si è rivolto direttamente al settore ambiente ed energia nonché all'Asl per avere spiegazioni e aggiornamenti in merito all'evoluzione del procedimento e interessava alla questione l'ufficio del Difensore civico del Comune di Milano. Il 2 novembre l'ufficio del Difensore civico, tramite il settore attuazione politiche ambientali ufficio igiene dell'abitato (già settore ambiente ed energia), ha appreso che il settore con nota 2 novembre 2006, invitava la Asl a dare notizie sulla ricezione o meno della dichiarazione di idoneità del condominio e, nel caso di inerzia da parte di quest'ultimo, a contestare all'amministratore l'inosservanza degli artt. 3.4.21 - 3.4.24 - 3-427 e 3.4.27.2 del regolamento locale d'igiene e degli artt. 37, 46 e 49 del regolamento edilizio.

Il 16 novembre 2006 l'ufficio del Difensore civico inviava nota al settore attuazione politiche ambientali, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del regolamento per avere una relazione in merito al problema del sig. A.

Nel dicembre 2006, l'ufficio del Difensore civico, constatata la mancanza di riscontro da parte del settore, ha sollecitato la richiesta di relazione sulla procedura in questione, anche al fine di sapere quali misure l'amministrazione avesse adottato o intendesse adottare in materia al fine di risolvere un delicato inconveniente igienico sanitario con così gravi ripercussioni per la salute del sig. A. e della sua famiglia.

Il punto sul quale si è focalizzato l'ufficio è rappresentato dalla lentezza della procedura, sia dal punto di vista del controllo sui lavori da eseguire, sia dell'emanazione dell'eventuale sanzione in caso di inerzia dei soggetti obbligati ad intervenire.

3.5. Quale prezzo deve essere pagato per l'area in retrocessione? (AP)

Con l'inizio dell'attività dell'ufficio del Difensore civico è stata trasmessa per competenza dal corrispettivo ufficio della Regione Lombardia, la pratica del signor RF sulla retrocessione di terreni a Cologno Monzese.

Nello specifico, si lamentava che il Comune di Milano non avesse provveduto alla restituzione dei terreni espropriati e non utilizzati, una volta terminati i lavori per la realizzazione della MM Linea 2, nonostante la disponibilità del signor RF al pagamento dell'indennità dovuta per il riacquisto dei suddetti terreni (tale procedura si definisce retrocessione).

I soggetti coinvolti, dunque, sono da un lato un privato cittadino (il signor RF) e dall'altro gli uffici dell'attuale direzione centrale sviluppo del territorio, in particolare il servizio valutazioni immobiliari ed espropri.

In data 28 aprile 1977 venivano espropriati dalla MM per conto del Comune di Milano terreni siti in Cologno Monzese, di proprietà dell'Agriturismo Srl di cui il Signor RF è amministratore unico, per la realizzazione delle opere di prolungamento della Linea 2 Verde; successivamente porzioni di terreno interessati dall'esproprio venivano dichiarati non utilizzati e non necessari ai fini del completamento dell'opera pubblica dal settore demanio e patrimonio ufficio trasferimenti, in data 2 maggio 1991.

Il Presidente della Regione Lombardia, con proprio decreto, in data 2 luglio 1992 si esprimeva sull'istanza di retrocessione avente ad oggetto i terreni di cui sopra, istanza avanzata dall'Agriturismo Srl, provvedimento presupposto indispensabile per la procedura di retrocessione.

Oltre a provvedere in merito alla retrocessione il decreto stabiliva che il prezzo dovuto per il riacquisto dei terreni, mancando un accordo amichevole tra le parti, sarebbe stato fissato dalla commissione provinciale espropri.

A seguito di sollecito da parte del signor RF, l'allora direzione centrale pianificazione urbana ed attuazione piano regolatore richiedeva come indennità di retrocessione il versamento del valore venale dei terreni in questione; il RF, contrariamente, riteneva di dover versare l'indennità prevista per l'originario esproprio rivalutata degli interessi legali.

Mancando così l'accordo, la commissione provinciale espropri, investita della determinazione dell'indennità di retrocessione da parte del Comune di Milano, vi provvedeva con relazione di stima in

data 24 giugno 2002, pubblicata sul bollettino ufficiale regionale in data 20 novembre 2002; l'indennità si basava sulla natura e la destinazione dei beni alla data del decreto Presidente della Regione Lombardia 2 luglio 1992, provvedimento costitutivo del diritto di retrocessione, per complessivi € 12.662,00.

Il signor RF accettando la stima si rendeva disponibile al versamento; contrariamente il servizio valutazioni immobiliari ed espropri in data 27 gennaio 2003 comunicava di non concordare con la suddetta determinazione e richiedeva il versamento di una somma pari al valore del bene da stimarsi con riferimento al momento della deliberazione della commissione del 24 giugno 2002, ovvero € 1.035.000,00.

È opportuno sottolineare che l'ordinamento offre agli interessati la possibilità di impugnare il provvedimento di determinazione dell'indennità di retrocessione, in particolare la legge n. 865 del 1971 - applicabile alle procedure anteriori al 2003 ed oggi sostituita dal decreto Presidente della Repubblica 327/01 - prevedeva il ricorso alla Corte d'Appello, competente per territorio.

Il servizio valutazioni immobiliari ed espropri non ha ritenuto di ricorrere, nei termini previsti, alla suddetta impugnazione.

La questione, su istanza del sig. RF, è stata inizialmente portata all'attenzione del Difensore civico regionale il quale interpellava a chiarimento il servizio valutazioni immobiliari ed espropri, che nella persona del responsabile del procedimento, ha dato seguito alla richiesta in data 28 settembre 2004 ribadendo la propria posizione e allegando a sostegno giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Con l'inizio dell'attività dell'ufficio del Difensore civico del Comune di Milano, in data 3 maggio 2006, la competenza a valutare la questione è passata al suddetto ufficio.

Il nocciolo della questione è da rinvenire nei criteri da utilizzare per determinare il così detto prezzo di retrocessione. In particolare occorre verificare se il valore dei terreni debba essere stabilito tenendo conto della loro classificazione e degli eventuali vincoli al momento del decreto di retrocessione nel 1992, che è il presupposto del ritrasferimento, o al momento della richiesta di stima alla commissione nel 2002.

L'analisi giuridica e l'istruttoria svolta dal nostro ufficio hanno portato ad affermare che i criteri seguiti dalla commissione provinciale espropri nella determinazione del prezzo di retrocessione hanno fatto riferimento alla natura dei beni al momento del ritrasferimento e ciò coerentemente con la costante giurisprudenza quando afferma che l'indennità di retrocessione va determinata sulla base degli stessi criteri legali e astratti dell'indennità di esproprio con riguardo al valore del bene al momento del titolo costitutivo del diritto di retrocessione, sia esso un atto della pubblica amministrazione o una pronuncia giurisdizionale.

Nel caso in esame, il momento del ritrasferimento deve considerarsi quello del decreto del Presidente della Regione Lombardia n. 7379 datato 2 luglio 1992 che costituisce, dunque, titolo costitutivo del diritto di retrocessione.

Ciò è confermato proprio dalla commissione provinciale espropri che, nel documento di sintesi del provvedimento di determinazione del 24 giugno 2006, riporta la dicitura decreto di retrocessione: n. 7379 del 02.07.1992, così come nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, serie inserzioni bis n. 47 del 20 novembre 2002, dove è stato pubblicato il provvedimento originario.

Si sottolinea, inoltre, che la commissione non avrebbe potuto nemmeno pronunciarsi sul prezzo di retrocessione, in assenza di un provvedimento da considerarsi presupposto per la retrocessione sarebbe, infatti, illogico stabilire il prezzo d'acquisto di un bene che non può essere acquistato.

Ne consegue che il Signor RF ha diritto ad ottenere la retrocessione dei beni versando la somma di € 12.662,00.

Tale ricostruzione è stata sottoposta all'attenzione del servizio valutazioni immobiliari ed espropri con nostra relazione in data 7 giugno 2006.

Il suddetto servizio, non persuaso delle argomentazioni riportate, peraltro avallate proprio dalla giurisprudenza che lo stesso servizio allega, ha ribadito la propria posizione nella relazione inviataci in data 11 luglio 2006 comunicandoci di aver richiesto alla commissione provinciale espropri una nuova determinazione di stima.

Alla luce di quanto sopra esposto, non appare giuridicamente condivisibile la posizione adottata dal servizio valutazioni immobiliari ed espropri. Infatti, da un lato ritiene che il decreto del 1992 non abbia provveduto sulla retrocessione, dall'altro contesta la determinazione di stima, in entrambi i casi, comunque, non ha attivato tempestivamente i rimedi che l'ordinamento mette a disposizione per censurare i provvedimenti in questione, in particolare il ricorso alla Corte d'Appello per la relazione di stima.

Allo stato, dunque, i suddetti provvedimenti devono ritenersi validi, efficaci ed esecutivi.

La richiesta di nuova determinazione di stima ha ribadito i criteri seguiti nel 2002 ed appare solo un tentativo, da parte del servizio valutazioni immobiliari ed espropri, di riaprire i termini per proporre ora il ricorso alla Corte d'Appello, non proposto a seguito della prima determinazione della commissione provinciale espropri.

In tal senso, in data 12 dicembre 2006, detto servizio, trasmettendoci copia della nuova determinazione di stima, ha comunicato di aver trasmesso all'avvocatura comunale i documenti necessari ai fini dell'impugnazione.

La condotta del suddetto servizio appare, inoltre, discutibile sotto il profilo dei principi di efficienza e tempestività dell'agire amministrativo, tenuto conto che la vicenda risale al 1992 e che è sempre stato il signor RF a sollecitare il servizio valutazioni immobiliari ed espropri a provvedere sulla questione.

Il Difensore civico ha ritenuto opportuno, ai sensi dell'art. 3 comma 6 del regolamento, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 268/94, informare della questione l'Assessore allo sviluppo del territorio, competente per materia, e, per conoscenza, il direttore generale e il direttore centrale sviluppo del territorio.

A seguito della relazione del Difensore civico, il direttore centrale sviluppo del territorio ha richiesto una relazione conoscitiva al servizio valutazioni immobiliari ed espropri.

Il signor RF, nelle more, ha ricevuto in data 27 dicembre 2006, atto di citazione nel giudizio di opposizione alla stima della commissione provinciale espropri, instaurato dal Comune di Milano, in assenza della dovuta notifica della relazione di stima da parte del servizio valutazioni immobiliari ed espropri.

Dalla lettura dell'atto di citazione è emerso, tuttavia, che il Comune di Milano si è riservato di produrre procura ad litem.

Il Difensore civico ha comunicato gli sviluppi sia all'Assessore allo sviluppo del territorio sia al direttore centrale sviluppo del territorio che il direttore generale, invitando quest'ultimo a valutare l'opportunità di informare della vicenda anche il segretario generale.

Il servizio valutazioni immobiliari ed espropri ha fatto pervenire ai nostri uffici nuova relazione conoscitiva con cui ribadisce e mantiene ferma la propria posizione.

Anche il direttore centrale ha comunicato di condividere la posizione assunta dal servizio, che trova positivo riscontro, ad avviso di quest'ultimo, nella scelta dell'avvocatura comunale di adire le vie legali.

Resta comunque la considerazione della non efficienza e tempestività della azione amministrativa in considerazione del fatto che l'amministrazione avrebbe potuto, o meglio dovuto, presentare ricorso sulla determinazione del prezzo nel 1992, come previsto dalla legge, e non 14 anni dopo il decreto di retrocessione.

3.6. I disagi provocati dallo spostamento del mercato, risolti ascoltando le proposte concrete dei cittadini *(CB)*

Il Sindaco di Milano, in qualità di commissario per l'emergenza del traffico e della mobilità, con provvedimento n. 619 del 26 maggio 2006 ha disposto che il mercato ambulante settimanale di via Drago venisse trasferito in via definitiva a partire dal mese di giugno 2006, lungo la via Arsia e la via Cittadini, al fine di poter permettere l'avvio dei lavori inerenti la costruzione del centro permanente per la sicurezza urbana, progetto peraltro cofinanziato dalla Comunità europea nell'ambito del programma URBAN II.

Nel mese di giugno 2006 ha avuto luogo il dislocamento del mercato comunale in via Cittadini. Gli abitanti della via hanno organizzato immediatamente delle proteste: raccolta di firme, volantaggio, presidi nella zona -ogni venerdì mattina occupata dagli ambulanti - costituito un comitato di quartiere per opporsi in maniera efficace a tale evento.

Il 23 giugno 2006 i residenti di via Cittadini hanno incontrato i Consiglieri della zona 8 per analizzare congiuntamente la situazione e trovare le soluzioni idonee alla collocazione del mercato nelle vie limitrofe, in ragione delle esigenze degli operatori commerciali (anche loro non favorevoli a tale trasferimento), degli utenti delle scuole presenti nella via e dei cittadini.

In pari data gli abitanti di via Cittadini hanno inoltrato una lettera di protesta al Sindaco, al Vice Sindaco, agli Assessori competenti, al settore autorizzazioni commerciali, ai Consiglieri di zona 8 per sottolineare l'inadeguatezza del trasferimento del mercato, avvenuto senza tener conto della presenza ai civici 1 e 9 della scuola elementare e dell'istituto professionale Paolo Frisi, delle difficoltà per i residenti ad accedere ai box e alle abitazioni, del disturbo provocato dagli operatori nell'allestimento delle bancarelle nelle prime ore della mattinata, degli spazi verdi limitrofi alle case e degli alberi della via soggetti a danneggiamento a causa dello spazio troppo esiguo.

I residenti hanno chiesto, pertanto, un incontro per valutare le strade percorribili per la soluzione del problema e un riscontro entro il 28 giugno successivo.

A questa nota ha risposto il direttore del settore autorizzazioni commerciali ribadendo quanto disposto dal commissario per l'emergenza del traffico e rispondendo alle lamentele sollevate dai residenti nei seguenti termini: per quanto concerneva le scuole l'amministrazione si è dichiarata disponibile ad un incontro; per i disagi nell'accesso alle proprietà private si è evidenziato che tutti i passi carrai erano liberi, mentre per il rumore che la zona sarebbe stata monitorata affinché il posizionamento dei banchi non avvenisse prima delle 6.30.

All'inizio di luglio, veniva effettuato un sopralluogo anche alla presenza dell'Assessore competente.

A seguito di ciò il comitato residenti di via Cittadini ha investito della questione l'ufficio del Difensore civico.

Durante l'istruttoria effettuata dall'ufficio è emersa l'impossibilità di accesso agli edifici scolastici, nel giorno di mercato, dei 65 studenti portatori di handicap, di cui 13 trasportati con automezzi attrezzati (montacarichi per il trasporto delle carrozzine etc.). Tale problema è stato messo in evidenza nella sua dimensione e delicatezza a seguito dell'inizio dell'anno scolastico nel mese di settembre.

L'ufficio del Difensore civico ha interpellato il settore commercio e ha fissato un incontro per il 15 settembre 2006, nel quale sono state approfondite le tematiche relative alla questione ed esaminata la documentazione (regolamento comunale approvato con delibera del Consiglio Comunale 21.07.71 atti n. 168683/1389; copia delle mappe di posizionamento bancarelle; copia dei pareri delle commissioni comunali per la disciplina del commercio su aree pubbliche; copia dei pareri dei Consigli di zona).

Il settore commercio ha riscontrato le richieste del nostro ufficio informandoci che, a seguito dell'incontro del 7 settembre 2006 tra la vigilanza urbana di zona e il dirigente dell'istituto professionale in questione, sono stati individuati una serie di interventi volti a **garantire in sicurezza l'afflusso e il deflusso degli alunni**, a prescindere da una valutazione più generale di eventuale dislocamento in altra via del mercato. In particolare le adottande misure hanno riguardato:

- 1) **realizzazione di un'area destinata alla sosta dei pulmini che accompagnano i portatori di handicap (ca. 60 veicoli) nella fascia oraria compresa dalle ore 7,30 alle ore 8,30;**
- 2) **realizzazione di alcune aree di sosta destinate ai veicoli che accompagnano portatori di handicap che espongono l'apposito contrassegno;**
- 3) **realizzazione di uno scivolo antistante il passo carrabile di via Otranto peraltro già munito di apposita autorizzazione;**
- 4) **installazione di una barriera parapedonale all'intersezione Cittadini - Otranto, dal passo carrabile di via Otranto all'ingresso pedonale di via Cittadini, liberando il tratto in questione dai due banchi del mercato che attualmente lo occupano;**
- 5) **posizionamento di rallentatori di velocità in via Otranto in prossimità della via Cittadini.**

Successivamente abbiamo chiesto al direttore competente un costante aggiornamento sulla situazione, sulla tempistica di effettuazione dei lavori sopra menzionati e sull'eventuale palesato spostamento del mercato.

Nel frattempo l'amministrazione comunale ha provveduto a riparare i lampioni ed è intervenuta sulle piante rovinare dal mercato.

A seguito di numerose ulteriori richieste da parte dell'ufficio del Difensore civico rimaste inevase, nel mese di dicembre, ci veniva anticipato, al telefono, l'esame in commissione, previsto per febbraio 2007, della proposta della vigilanza di spostare in altra via il mercato.

3.7. Un procedimento edilizio troppo complicato (KM)

Nel mese di maggio 2006 si sono rivolti al nostro ufficio alcuni acquirenti delle unità abitative interessate dall'intervento edilizio in esame per lamentare la mancata consegna delle stesse da parte dell'impresa costruttrice entro il mese di settembre 2005, così come era stato convenuto all'atto della stipula dei rispettivi preliminari di compravendita.

Brevemente si ricostruisce la vicenda: nel mese di giugno 2003 l'impresa B. & C. spa, proprietaria dei terreni e dei fabbricati, siti in via Caldera al civico n. 135, aveva presentato una denuncia di inizio attività per il risanamento conservativo - con mutamento della destinazione d'uso - dei piani terreno e primo di un fabbricato, nonché per il recupero dei sottotetti.

Decorso il termine di trenta giorni dalla presentazione della denuncia, l'impresa ha iniziato i lavori, durante i quali per ragioni statiche sono stati sostituiti alcuni muri perimetrali, per i quali nel progetto originario era stato previsto il mantenimento.

A seguito di sopralluogo effettuato nel maggio 2004, il Comune ha disposto la sospensione dei lavori ed avviato un procedimento sanzionatorio, poiché, per effetto delle suddette demolizioni e ricostruzioni, l'intervento era da qualificarsi come una ristrutturazione edilizia e non come un risanamento conservativo. Tale intervento non era ammissibile nella zona in questione (classificata zona B2), se non previa presentazione ed approvazione di un piano attuativo.

L'impresa, intanto, nell'ottobre 2004 aveva chiesto il rilascio di permesso per costruire in parziale sanatoria, impugnando avanti il TAR Lombardia l'ordinanza di sospensione dei lavori e di avvio del procedimento sanzionatorio.

Nel frattempo la Giunta aveva approvato la delibera n. 1547/2005, con la quale veniva data la possibilità di eseguire interventi edilizi con "permesso a costruire convenzionato sugli aspetti planovolumetrici" in sostituzione del piano attuativo.

A distanza di circa due anni, la pratica non si era ancora definita e di conseguenza i lavori non erano ripresi.

Tale situazione provocava ai cittadini gravi danni economici e notevoli disagi familiari, in quanto gli stessi avevano già versato una cospicuo importo a titolo di acconto sul prezzo pattuito, chiudendo

i precedenti contratti di locazione o vendendo le unità immobiliari di loro proprietà, certi di potersi trasferire nelle nuove abitazioni in tempi relativamente brevi.

Gli interessati chiedevano, pertanto, l'intervento del Difensore civico al fine di verificare lo stato della pratica e, conseguentemente, accertare che il procedimento avesse regolare corso e che i provvedimenti fossero attuati correttamente e tempestivamente.

L'ufficio ha provveduto ad esaminare la cospicua documentazione, ha preso contatti con il settore competente con il quale la questione è stata analizzata al fine di concludere il procedimento nel più breve tempo possibile.

Il servizio interventi edilizi maggiori, ritenendo applicabile la procedura individuata nella citata deliberazione di Giunta, verificata la regolarità del permesso a costruire in parziale sanatoria per le opere in difformità, ha nel settembre 2006 approvato lo schema di convenzione successivamente sottoscritta dalle parti davanti ad un notaio.

Infine, a seguito dell'individuazione dei richiesti spazi per parcheggi, imposta all'impresa, nel mese di novembre 2006 il servizio stesso ha rilasciato il provvedimento di permesso per costruire in parziale sanatoria.

Il nostro intervento di sollecito sui tempi di conclusione del procedimento amministrativo ha portato alla definizione della pratica e alla ripresa dei lavori da parte dell'impresa.

3.8. Sanzioni Amsa? Solo in presenza del rappresentante condominiale (RF)

Si è rivolto al nostro ufficio un cittadino, residente in un quartiere della zona ovest di Milano, per denunciare, unitamente ad altri condomini e consiglieri, una non corretta esecuzione della raccolta differenziata dei rifiuti e lamentare un accanimento da parte degli agenti dell'Amsa per quanto riguarda la contestazione delle infrazioni.

Il cittadino ha riferito che sull'argomento è stato fatto un intervento da parte di un Consigliere comunale, nella seduta del 18 luglio 2005, di cui però non si conosce l'esito, ma che tuttavia non è stato decisivo per modificare o migliorare la situazione rappresentata.

I condomini pertanto si sono rivolti al nostro ufficio esponendo i fatti e descrivendo la criticità di un problema divenuto ormai insostenibile.

A sostegno delle loro ragioni, allegano alla richiesta di intervento, la copia di 83 contravvenzioni per un totale di circa € 4.500,00 nei confronti del loro condominio, nell'arco di pochissimi mesi e nell'ambito di una stessa giornata anche a distanza di pochi minuti l'una dall'altra.

L'amministratore ha provveduto a pagare regolarmente tutte le contravvenzioni.

Ciò è indicativo del fatto che i condomini si sono rivolti a noi non con lo scopo di ottenere l'annullamento delle contravvenzioni, bensì con l'intento di ricevere suggerimenti e consigli nonché ottenere da noi una sorta di mediazione tra cittadini, e Amsa, ente controllato dal Comune di Milano.

Il contesto è quello di un super condominio con 17 numeri civici e numerose scale: si tratta di 400 abitazioni moltiplicate per 4 immobili.

La realtà sociale è legata ad una tipologia di abitanti molto eterogenea: 68% appartamenti privati, 30% Aler, ex Iacp, più numerosi stranieri o soggetti anziani, prevalentemente ultraottantenni.

Abbiamo preso contatti con il responsabile del servizio clienti Amsa, al fine di prospettare il caso segnalatoci ed avere informazioni in merito alla procedura posta in essere dagli agenti accertatori.

E' stato così fissato un incontro, presso il nostro ufficio, per vagliare e valutare il caso.

Questo contatto, pur non essendo stato sufficiente a risolvere il problema, ha rappresentato sicuramente una prima utile fase finalizzata sia ad una reciproca conoscenza, sia anche a centrare la questione e ad analizzarla nel suo complesso.

A seguito dell'incontro, Amsa ha provveduto ad eseguire gli opportuni accertamenti riferendoci successivamente l'esito dei medesimi: gli agenti accertatori Amsa sono ben consapevoli che chiunque, anche estraneo al condominio, può gettare materiale improprio nei cassonetti per la raccolta differenziata esposti sulla pubblica via, ma proprio per tale ragione, non comminano alcuna sanzione quando detto materiale viene rinvenuto in superficie.

Ciò ovviamente non avviene in tutti i casi in cui, a seguito di un'ispezione più approfondita nel cassonetto, il materiale improprio risulta mischiato in profondità con i rifiuti corretti.

Amsa ha poi riferito che, se apparentemente 83 multe paiono essere un'enormità, in realtà queste si riferiscono anche alle vie parallele e perpendicolari e ai numerosi civici compresi nel maxi condominio.

Infine ci ha segnalato che, allo scopo di trovare una soluzione equa al problema lamentato dall'istante che si è rivolto a noi, e in considerazione del fatto che lo stabile in cui risiede è comunque particolarmente colpito dalle sanzioni, è ipotizzabile un incontro con l'amministrazione del condominio.

Dopo aver comunicato agli interessati quanto riferito, siamo stati contattati dall'amministratore dello stabile in oggetto che, interessato all'invito ricevuto, ci ha chiesto di fissare un incontro, così come prospettato dal servizio clienti Amsa, presso i nostri uffici.

Alla riunione, entrambe le parti hanno esposto le proprie ragioni.

L'amministratore del condominio sosteneva che poiché i contenitori vengono esposti sulla pubblica via alla mattina presto e la raccolta viene fatta 2 ore dopo circa, in questo lasso di tempo chiunque passasse per la strada poteva gettare qualunque cosa.

Inoltre, le modalità adottate dagli agenti per risalire ai responsabili delle scorrettezze ledono la privacy poiché vengono esaminati i sacchi esposti, riscontrata la presenza di materiale cartaceo intestato ad una determinata persona che viene identificata come obbligata in solido.

L'azienda ha controbattuto che non viene comminata alcuna sanzione se il materiale improprio viene rinvenuto nello strato superficiale: nessun passante immette un rifiuto in profondità del contenitore.

In secondo luogo nel condominio in oggetto gli accertatori (che sono sempre gli stessi nella medesima zona) dentro i cassonetti trovano di tutto (come ad esempio una lucidatrice nei cassonetti

del vetro; indumenti usati e scarpe nei cassonetti della plastica, sanitari nei contenitori della carta, ed altro).

Infine informa che vi è una disposizione del Garante per la protezione dei dati personali in base alla quale, l'attività posta in essere dall'accertatore, che è pubblico ufficiale, non viola la privacy. Del resto chi vuole rendere illeggibili i documenti personali può occultarli prima di gettarli.

Amsa dice di capire la problematica e la direttiva data ai propri agenti è quella della tolleranza e non della rigidità.

Afferma che riuscire ad individuare il trasgressore in realtà complesse come quella in esame è estremamente difficile: vengono elaborati regolamenti, vengono stabiliti criteri e metodi per eseguire controlli finalizzati a sanzionare il reale produttore di rifiuti, ma avendo scelto di controllare il civico, in quanto solo così ci si avvicina di più al condomino, a volte si penalizzano i condomini che fanno correttamente la raccolta differenziata.

Alla fine del periodo estivo è stato chiamato il referente di zona Amsa per monitorare le ispezioni e verificare sul posto l'anomalia della situazione.

Il referente Amsa, mostrandosi molto disponibile, ha lasciato il suo numero di cellulare ai condomini e consiglieri (presenti alla riunione) chiedendo di essere chiamato ogni volta che un collaboratore non si comporta correttamente o impedisce agli interessati di essere seguito durante i controlli.

Entrambe le parti, e soprattutto i cittadini che si sono rivolti a noi e che hanno ottenuto i doverosi chiarimenti, sono soddisfatte della soluzione prospettata e ci ringraziano per aver consentito che l'incontro avvenisse alla nostra presenza, nel nostro ufficio.

Facendo seguito alla positiva conclusione di questa pratica, è stato chiesto al responsabile del servizio clienti un ulteriore incontro finalizzato a valutare la percorribilità della soluzione sopra prospettata anche per altri stabili situati sul territorio milanese.

L'azienda ha risposto in modo positivo, manifestando interesse alla prosecuzione della collaborazione intrapresa.

3.9. Le giuste condizioni per concedere l'ospitalità temporanea nell'appartamento di edilizia popolare (MB)

La signora A.G., assegnataria di un alloggio di edilizia residenziale pubblica gestito dalla Edilnord Gestioni Spa, in data 26 aprile 2004 ha presentato al gestore una richiesta di ospitalità temporanea, ai sensi dell'art. 21 del regolamento regionale del 10 febbraio 2004 n. 1, per la figlia e i nipoti che, a seguito di alcune vicissitudini familiari, non disponevano di altra idonea sistemazione.

Non avendo ricevuto alcuna risposta in merito e ritenendo, pertanto, accolta la sua domanda, la signora ha dato ospitalità alla figlia e ai nipoti.

Al contrario, in data 20 dicembre 2005 la Edilnord Gestioni Spa ha inviato una raccomandata alla signora A.G. con la quale l'ha diffidata a far lasciare l'alloggio dai suoi familiari in quanto gli stessi non erano legittimati ad occupare l'appartamento, visto che non era stata concessa la richiesta di ospitalità temporanea, citando a tal proposito il protocollo e la data della loro relativa comunicazione che, come già detto, la signora non ha ricevuto.

Pertanto, la signora M.R., figlia dell'assegnataria, dopo aver inutilmente richiesto all'ente gestore di rivedere la loro posizione (anche se la Edilnord non aveva dato corso al provvedimento di diffida) in data 8 agosto 2006 ha richiesto l'intervento del Difensore civico, rappresentando le difficoltà che lei e i suoi bambini avevano nel trovare altra sistemazione e, allo stesso tempo, la preoccupazione che la loro permanenza nell'alloggio della madre avrebbe potuto comportare la decadenza dal diritto all'assegnazione.

La responsabile della Edilnord ha ribadito l'impossibilità per l'istante e i suoi figli di continuare ad alloggiare presso l'appartamento della madre perché nel caso di specie si determinava **"forte sovraffollamento"** ex art. 21, comma 2, del regolamento regionale n. 1/2004.

L'ufficio ha richiesto copia della comunicazione con la quale si respingeva la richiesta di ospitalità ed, inoltre, è stato chiesto che venisse specificatamente indicata la superficie totale netta dell'alloggio, onde poter procedere alle opportune verifiche.

Il nostro ufficio ha, dunque, constatato che nella fattispecie non si determinava la condizione di **"forte sovraffollamento"** di cui all'art. 21 del già citato regolamento regionale.

Infatti, secondo i parametri definiti nell'allegato 1 - parte prima - punto 11 del regolamento regionale n. 1/2004, si determina **"forte sovraffollamento"** in un alloggio con 4 o 5 persone in due vani abitabili = 28 mq + 20% cioè **33,6 mq** (superficie totale netta), invece l'appartamento della signora A.G., come risultava anche dai dati trasmessici dal gestore, ha una superficie netta di **34,6 mq**, quindi superiore al limite definito nell'allegato.

Pertanto, con nostra nota del 01 settembre 2006 è stato chiesto alla Edilnord Gestioni di riconsiderare la richiesta di ospitalità temporanea sia perché non sussistono le condizioni per le quali è stata respinta la domanda sia perché, in attesa di una soluzione alternativa, si ritiene preminente assicurare un alloggio ai due figli minori dell'istante.

In riscontro alla nostra richiesta, il gestore, con raccomandata del 12 settembre 2006 indirizzata alla signora A.G. e trasmessa per conoscenza al Difensore civico e al settore Erp del Comune, comunicava che **“...la richiesta di ospitalità temporanea..... presentataci in data 26 aprile 2004.... è scaduta: Le precisiamo che l'ospitalità temporanea ha durata di un anno, prorogabile una sola volta per gravi e documentati motivi.....Qualora sia ancora interessata ad una proroga dell'ospitalità temporanea La invitiamo a presentarsi presso i nostri uffici....”**.

Rilevate, dunque, delle incongruenze nella comunicazione di cui sopra, con nota del 26.09.2006 inviata alla Edilnord e per conoscenza al settore Erp, l'ufficio ha evidenziato che:

- **non aveva senso informare la signora che la sua richiesta presentata in data 26 aprile 2004 era scaduta, in quanto la stessa non era mai stata accolta (come da loro precedente comunicazione) e, pertanto, non poteva essere scaduta;**
- **inoltre, pur volendo ammettere che, in ossequio alla nostra richiesta, la Edilnord avesse riconsiderato la domanda di ospitalità dalla data di presentazione, in quanto la figlia e i nipoti della signora A. G. erano stati comunque ospitati nell'alloggio, era, comunque contraddittorio comunicarle che “...qualora sia ancora interessata ad una proroga dell'ospitalità temporanea....” in quanto, come da loro riportato nella raccomandata in questione, “.....l'ospitalità temporanea ha durata di un anno, prorogabile una sola volta per gravi e documentati motivi...”, perché in tal caso il relativo periodo sarebbe effettivamente scaduto il 26 aprile 2006.**

Pertanto, alla luce delle considerazioni di cui sopra e dei colloqui intercorsi con la responsabile della Edilnord, la quale aveva prospettato la soluzione di un ampliamento del nucleo familiare, invece di una proroga dell'ospitalità temporanea, che per i motivi innanzi esposti non sarebbe stato possibile concedere, l'ufficio ha chiesto che alla signora A.G. venisse inviata una rettifica della precedente comunicazione.

Con il nostro intervento è stato possibile conseguire, quindi, un duplice obiettivo.

Infatti, conformemente alla nostra richiesta, in data 12 ottobre 2006 la Edilnord, ci ha informato che:

- **è stata accolta la domanda di ospitalità temporanea con effetto retroattivo (“sanando” così la posizione dell'interessata che aveva ospitato i propri familiari senza autorizzazione) e per la quale l'ufficio ha fatto rilevare che non si è determinata la condizione di “forte sovraffollamento” di cui al regolamento regionale 1/2004, sulla cui base era stata in precedenza respinta;**
- **è stata considerata la richiesta prorogata per il secondo anno, e visto che la stessa era, pertanto, scaduta in data 25 aprile 2006, l'interessata è stata invitata a presentare domanda di ampliamento del nucleo familiare per la figlia e i nipoti, poi regolarmente concessa.**

3.10. Quale è il ruolo del Comune, se l'impresa vicino casa fa rumore e inquina (RF - AM)

Sono pervenute al nostro ufficio numerose segnalazioni da parte di cittadini residenti nella periferia sud di Milano che lamentano notevoli disagi causati da un'impresa che esercita la propria attività lavorativa in un'area confinante con le loro abitazioni.

Tale impresa si occupa di attività di costruzione, montaggio, installazione nonché esercizio di impianti tecnologici e speciali e svolge altresì attività di pronto intervento per conto di Aem e Atm.

I cittadini hanno segnalato un notevole disturbo causato dai lavori effettuati dall'impresa che, non solo in qualsiasi giorno della settimana, festivi compresi, prepara miscele di sabbia, terra e cemento utilizzando macchinari estremamente rumorosi, ma anche, specie la notte, carica e scarica gli automezzi per recarsi ad eseguire i lavori di rifacimento - manutenzione strade. Nello specifico ci è stato riferito che in tale area la ditta ha installato una decina di container adibiti a ricovero materiale, spogliatoi, cucine e bagni per i dipendenti, scaricando, altresì, gli oli dei motori, i residui di pulizia e lavaggio attrezzature ed automezzi nella roggia limitrofa ai loro giardini condominiali. In relazione a questo ultimo punto è in corso presso il Tribunale di Milano un procedimento penale nei confronti dei legali rappresentanti della ditta in oggetto.

I residenti evidenziano come la sede che dovrebbe ospitare solo un'area per il ricovero e la manutenzione degli automezzi, sia in pratica diventata una vera e propria area industriale. Sono pertanto fermamente convinti che tale tipo di attività insediata non sia compatibile con la loro zona residenziale.

Ritengono che i disagi che continuano a subire abbiano superato la soglia di tollerabilità e che siano stati lesi i loro diritti al riposo, alla quiete e al godimento delle loro proprietà.

I problemi maggiormente avvertiti dagli istanti sono relativi all'inquinamento atmosferico dovuto all'emissione di gas tossici dagli scarichi dei camion e dei mezzi di cantiere che creano nubi irrespirabili che penetrano nelle abitazioni, e all'inquinamento acustico causato dal persistente rumore dei macchinari in funzione.

Poiché tale situazione perdura da svariati anni, le famiglie interessate si sono attivate, già dal 2003, costituendosi in comitato, e mediante l'invio di diversi esposti agli organi competenti hanno denunciato la situazione in cui si trovano, sollecitando la risoluzione della stessa, ma, ad oggi, non hanno ottenuto tangibili risultati.

Il nostro intervento iniziale è stato finalizzato a verificare la fondatezza delle doglianze rappresentate mediante un primo incontro con i cittadini invitati a fornirci tutta la documentazione in loro possesso.

Da una prima analisi è emerso che gli uffici interpellati avevano già effettuato sopralluoghi volti a verificare la sussistenza di inquinamento acustico ed idrico nell'area in oggetto.

Abbiamo pertanto contattato il settore ambiente ed energia del Comune di Milano (ora settore attuazione politiche ambientali) al quale abbiamo segnalato la necessità di avere copia della docu-

mentazione del loro fascicolo ed in particolare dell'autorizzazione all'attività, del titolo di occupazione, della destinazione urbanistica del terreno, dei rapporti dei sopralluoghi effettuati dalla polizia municipale e da altri organismi di controllo (Arpa, Provincia di Milano).

Poiché le nostre richieste sono rimaste parzialmente senza riscontro, abbiamo chiesto nuovamente copia dei verbali degli incontri avuti tra il settore indicato e gli altri soggetti interessati e sollecitato un incontro con il responsabile del procedimento e il direttore del settore.

Tale compito è stato reso molto oneroso per la scarsa collaborazione fornitaci, per l'impossibilità di visionare i fascicoli, la difficoltà di ottenere copia integrale degli stessi nonché per le contrastanti informazioni ricevute.

Il nostro ufficio si è visto costretto ad informare l'Assessore alla mobilità, trasporti e ambiente di questo atteggiamento di chiusura, indicatore di scarsa disponibilità al dialogo e al confronto.

Ottenuto finalmente l'auspicato incontro, svoltosi presso il nostro ufficio, il settore ha meglio chiarito la sua posizione in merito alla vicenda in esame, definendo la propria competenza.

Ci è stato spiegato che la problematica è stata da loro trattata solo in riferimento alla normativa in materia ambientale senza avere alcun titolo per attivare procedimenti di natura diversa.

In merito alla mancata costituzione di parte civile nel procedimento in corso il settore ambiente ha ritenuto che, nel caso in questione, non fossero stati cagionati all'amministrazione comunale danni di rilievo conseguenti ai reati contestati e che pertanto mancassero i presupposti e non vi fossero le condizioni per intervenire in giudizio.

Gli altri enti sollecitati dai cittadini hanno provveduto ad effettuare le attività di loro competenza.

Nello specifico, Arpa, avendo riscontrato la veridicità delle segnalazioni riferite a inquinamento per scarico di oli esausti nel terreno ha richiesto al Comune di Milano settore ambiente ed energia che venisse prescritto alla ditta in oggetto un piano di indagine ambientale per la caratterizzazione del suolo dell'area.

La Provincia di Milano ha verificato quanto esposto dai residenti circa l'inquinamento idrico ed unitamente a Regione Lombardia si è costituita parte civile nel procedimento in corso.

Invece il Comune di Milano, settore ambiente, ha indirizzato il proprio intervento più sostanziale alla soluzione dell'inquinamento acustico, tanto che, a seguito dei numerosi rilievi fonometrici, eseguiti da Arpa, che hanno evidenziato il superamento dei limiti stabiliti dal decreto Presidente Consiglio Ministri 14 novembre 97, l'ufficio ha provveduto ad avviare, in data 28 ottobre 2004, un procedimento amministrativo contestando le violazioni commesse.

Tuttavia ad oggi tale procedimento non è ancora stato definito.

Nonostante successivi e recenti sopralluoghi effettuati da Arpa che hanno confermato quanto emerso dalle precedenti verifiche, non esiste agli atti in nostro possesso documentazione alcuna dalla quale emerga un provvedimento ulteriore adottato dal settore competente.

Attualmente il nostro ufficio, oltre a sollecitare il settore ambiente alla conclusione del procedimento in corso, sta contattando altri settori coinvolti chiedendo relazioni conoscitive, atti, documenti ed informazioni circa le azioni adottate dall'amministrazione comunale per la risoluzione del problema.

3.11. Al vaglio la Carta dei servizi sulle mense scolastiche *(AL)*

A seguito di alcuni interventi sui media circa il servizio di ristorazione offerto dalla Milano Ristorazione, il Difensore civico, in data 24 novembre 2006, ha provveduto ad inviare una nota ex art. 3 del regolamento relativa al servizio per le mense scolastiche.

Nella nota è stata chiesta la documentazione relativa ai punti 1, 2, e 3, seguenti e una relazione informativa sui punti 4 e 5.

1. **protocolli scientifici ed operativi adottati per garantire che il servizio reso e la qualità dei pasti siano assicurati in modo adeguato all'utente finale;**
2. **le metodologie ed i sistemi di controllo per valutare la corretta applicazione dei protocolli di cui al punto 1;**
3. **copia dei rapporti attinenti alla valutazione di soddisfazione degli utenti e dei loro familiari relativamente all'attività degli anni 2003, 2004, 2005 e 2006;**
4. **le modalità di gestione dei reclami espressi dagli utenti (presentazione del reclamo - soggetto deputato a valutarlo - esito della valutazione - conseguenze operative della valutazione effettuata - pubblicazione dei reclami e delle conseguenti valutazioni e decisioni - tempi di risposta al reclamo);**
5. **metodologia di coinvolgimento dell'utenza e relazioni con le commissioni mensa in merito ai punti 3 e 4.**

Il direttore generale ha risposto nei termini inviando la documentazione richiesta e segnalando che la Società aveva ottenuto la certificazione ISO 9001/UNI EN ISO 9001 - 2000 per la "preparazione, confezionamento e consegna dei pasti veicolato per la ristorazione scolastica".

La documentazione inviata comprende:

- **la Carta dei Servizi nell'edizione settembre 2006,**
- **il Manuale della qualità,**
- **il documento di gestione dei reclami,**
- **le rilevazioni del grado di soddisfazione degli utenti (17 giugno 2004 e 23 giugno 2005),**
- **l'indagine di customer satisfaction di gennaio 2003**
- **il certificato ISO 9001/UNI EN ISO 9001 - ed. 2000**

Per quanto concerne nello specifico i punti richiesti dal Difensore civico (in particolare il 4 e 5), si segnala che nella Carta dei servizi sopra menzionata sono previste trasparenza e comunicazione nei confronti degli utenti. Viene indicato il numero verde del call center, il quale è a disposizione per raccogliere i reclami e le segnalazioni, compreso il mancato rispetto degli impegni indicati nella Carta dei Servizi stessa.

Per i reclami inoltrati per iscritto e che richiedono una valutazione approfondita, Milano Ristorazione dichiara di impegnarsi a rispondere entro 15 giorni lavorativi dalla data del ricevimento. Nell'anno scolastico 2004-2005 sono state evase 2.309 segnalazioni.

Sono previsti incontri periodici con le commissioni mensa e con le direzioni didattiche (almeno due volte l'anno), con la partecipazione dei responsabili dei centri cucina e degli asili nido.

Nel documento relativo alla gestione dei reclami viene esplicitata nel dettaglio la procedura.

I reclami possono provenire dalla scuola (direzione didattiche, insegnanti), dalle famiglie (commissioni mensa, genitori, bambini), dalla Asl, dal Comune di Milano e da altri clienti pubblici o privati.

La loro gestione è diversificata a seconda della modalità con la quale sono presentati.

Il reclamo scritto viene portato all'attenzione del direttore generale che lo trasmette al responsabile, questo provvede alla registrazione nel programma di gestione, che lo inoltra agli uffici competenti per il trattamento e per ricevere le informazioni per la risposta.

Le segnalazioni verbali possono arrivare tramite telefono o direttamente al personale operativo, in genere responsabili di divisione e responsabili di zona.

Le comunicazioni fatte in sede devono passare attraverso il call center, tramite il numero verde fornito ai clienti. Il responsabile smista i vari reclami alle funzioni responsabili, registrando i dati di apertura del reclamo stesso.

La funzione competente si attiverà immediatamente o al massimo entro le 24 ore successive presso chi ha inoltrato il reclamo ed inizierà il trattamento necessario per la risoluzione del reclamo stesso. Dopo la valutazione effettuata in collaborazione con il direttore generale, deciderà se preparare una risposta scritta, in questo caso si segue l'iter sopra descritto.

Il call center è responsabile della registrazione della chiusura del reclamo, la cui segnalazione deve pervenire dalla funzione incaricata o direttamente dal responsabile.

Il Documento prevede anche l'iter dei reclami proveniente dalla ASL, che è sostanzialmente uguale a quello dei reclami scritti di cui sopra, e dal Comune.

Per i reclami del Comune si distinguono due ipotesi:

- **comunicazioni/verbali con argomenti derivanti da ispezioni del personale del Comune sul servizio fornito da Milano Ristorazione;**
- **trasmissione di comunicazioni/verbali della clientela direttamente al Comune.**

Entrambi i casi vengono trattati come reclami scritti; l'azienda esaminerà poi di volta in volta l'opportunità di rispondere per iscritto al Comune.

Prescindendo dalla valutazione della customer satisfaction non di nostra competenza, si può considerare che mentre le procedure di gestione dei reclami sono molto precise e dettagliate, per quanto riguarda il coinvolgimento dell'utenza, comprese le relazioni con le commissioni mensa, sembra essere relegato ai due incontri annuali, previsti nella carta dei servizi.

Su tale questione è ancora in corso una verifica approfondita con Milano Ristorazione.

3.12. Ragioni organizzative non possono comportare aumenti delle multe per violazioni del codice della strada (AL)

All'inizio del mese di ottobre è giunta all'attenzione dell'ufficio la questione relativa alla notifica delle cartelle esattoriali a seguito di contravvenzioni al codice della strada non pagate. Tale questione, che emerge episodicamente in modo massiccio, coinvolge un numero molto elevato di trasgressori, i quali si trovano a pagare una somma ben più elevata rispetto a quanto avrebbero speso se avessero provveduto al pagamento della contravvenzione nei termini di legge o, quanto meno, nel semestre successivo al non pagamento di questa. Le cartelle, infatti, sono relative, almeno in questa prima fase, alle contravvenzioni non pagate del 2002 e 2003, giunte quasi al termine della prescrizione, con conseguente aumento del 10 % per ogni semestre di ritardo. Alla luce di quanto sopra, sono state chieste alla direzione centrale competenze delucidazioni circa le modalità di gestione del problema, le tempistiche della messa a ruolo delle contravvenzioni e le problematiche ad esse legate.

A tale richiesta il settore ha risposto sottolineando la complessità del problema e la necessità di svolgere una pluralità di argomenti.

- **Sul piano formale, la maggiorazione per il ritardo nel pagamento delle sanzioni amministrative svolge la funzione di sanzione aggiuntiva, in quanto il cittadino avrebbe potuto estinguere la procedura esecutiva in qualsiasi momento fino alla formazione del ruolo.**
- **Sul piano sostanziale, la tempistica è stata determinata da:**
 - **ragioni tecniche: si veda il c.d. preruolo deliberato dalla Giunta comunale nel dicembre 2003, che aveva stabilito di far precedere l'emissione dei ruoli relativi alle infrazioni del 2000, 2001 e 2002 da un avviso per consentire un pagamento spontaneo, senza le maggiorazioni di legge, il che ha determinato l'allungamento di circa un anno dei tempi di emissione dei relativi ruoli;**
 - **ragioni organizzative, sia per quanto concerne le regole di gestione della vecchia banca dati sulla quale sono imputati i dati delle infrazioni fino al giugno del 2003, che hanno comportato la necessità di attivare con modalità contrattuali l'impresa realizzatrice del sistema per le attività di estrazione dei dati, il che negli scorsi anni ha allungato di parecchio i tempi per l'iscrizione a ruolo; sia il dimensionamento degli addetti all'ufficio in relazione alle attività, prima del potenziamento dell'ufficio avvenuto nel corso del 2004;**
 - **ragioni di opportunità legate alle decisioni sulle entrate concordate con il settore entrate.**

La nota continuava con l'indicare che con il prossimo ruolo per le infrazioni non pagate del 2003, l'ufficio avrebbe iniziato il recupero dei tempi di emissione.

Nel 2007 inoltre verranno emessi anche i ruoli per le infrazioni non pagate del 2004 e 2005 e nel 2008 si raggiungerà il regime desiderato, che consiste in due anni il periodo minimo per avviare la procedura esecutiva.

A seguito di un incontro con i responsabili del settore procedure sanzionatorie, inoltre, è stata specificata la modalità di calcolo delle maggiorazioni di legge, dal 61esimo giorno dopo la data di notifica del verbale e fino alla data di fornitura al consorzio nazionale dei concessionari delle partite da mettere a ruolo (totale cinque o sei mesi, quindi 1 semestre).

Facendo seguito alle precedenti comunicazioni, nonché alla riunione della Commissione Consiliare n. 16 Qualità-Servizi al Cittadino - Semplificazione - Servizi civici, tenutasi in data 5 dicembre, avente ad oggetto la medesima questione, il Difensore civico ha nuovamente scritto al comandante e al Sindaco per riassumere la posizione dell'ufficio nonché chiedere quali iniziative siano state prese per ricondurre la situazione ad uno standard di normalità

La posizione dell'ufficio si può riassumere nel modo seguente.

Il punto di partenza della questione in oggetto è rappresentato dalle 130.000 cartelle esattoriali recentemente notificate ai trasgressori del codice della strada.

Tali cartelle rappresentano un arretrato che va sommato a quello relativo alle multe non pagate degli anni 2004 e 2005, che saranno notificate entro il 2007.

La questione va divisa in due parti:

1. il futuro (multe non pagate nel 2006)

2. la giacenza (dal 2002 al 2005)

1. Per quanto concerne il futuro, l'obiettivo deve essere quello di azzerare i semestri, o, comunque, diminuirli in modo consistente.

Si tratta prevalentemente di un problema organizzativo interno alla struttura: le regole di gestione della precedente banca dati sulla quale sono imputati i dati delle infrazioni fino al giugno 2003, nonché una crisi organizzativa, superata solo nel 2005, con un primo potenziamento dell'ufficio avvenuto nel 2004.

L'obiettivo da raggiungere è che le multe non pagate nel 2006 diventino cartelle notificate entro la fine 2007.

2. Per quanto concerne la giacenza si deve accertare quanto sia possibile ridurre il tempo di produzione ruoli relativi alle cartelle esattoriali delle multe del 2004 e del 2005.

La giacenza si è accumulata per ragioni organizzative, tanto che è previsto il riassorbimento e la "messa a regime", come risulta dalla corrispondenza intercorsa.

E le ragioni organizzative non possono che far capo a responsabilità dell'amministrazione.

E' ben vero che chi è stato multato può interrompere in ogni momento, con il pagamento, il decorrere dei semestri, ma ciò non esime l'amministrazione dall'operare con efficienza senza produrre maggiorazioni che si configurano come un ulteriore gravame per il cittadino.

Va comunque distinto il concetto di "termine di prescrizione (5 anni) che fa venir meno l'esigibilità del credito dal concetto di "termine entro il quale va concluso il procedimento" di produzione dei ruoli fissato in attuazione della legge n. 241/1990.

Ed il termine di conclusione del procedimento deve essere fissato , in linea di principio, in modo tale che, fatte salve cause di forza maggiore non prevedibili, porti alla notifica delle cartelle prima del maturare del primo semestre.

Che il termine di prescrizione sia di cinque anni non può rendere legittimo qualsiasi termine di conclusione del procedimento posto entro il quinto anno.

L'impostazione che ha portato alla situazione di oggi è fondata sulla delibera della Giunta comunale n. 3306 del 19 dicembre 2003, avente ad oggetto l'approvazione delle linee guida per la gestione da parte di Esatri spa di attività propedeutiche all'emmissione del ruolo coattivo inerente il recupero dei crediti derivanti dalle sanzioni relative ai verbali di contestazione per violazione al codice della strada per gli anni 2000 - 2001 - 2002 e delle attività di supporto, la quale meriterebbe una valutazione critica anche per i risultati che ha dato.

Dare forza agli strumenti di tutela



4.1. Garantire il diritto di accesso

4.1.A. Il diritto d'accesso e la tutela amministrativa del suo esercizio (AL - MB)

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, disciplinato dal capo V della legge 241/90, costituisce attuazione dei principi generali di pubblicità e trasparenza ai quali, ai sensi dell'art. 1 della citata legge, deve conformarsi l'attività amministrativa.

La materia è stata recentemente riformata dalla legge n.15/2005, che ha provveduto anche a codificare alcuni orientamenti giurisprudenziali, e dal nuovo Regolamento governativo adottato con il decreto Presidente Repubblica n.184/2006.

Per quanto riguarda i soggetti legittimati all'accesso, la nuova formula (**“tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale....”**), anche se più restrittiva rispetto alla precedente, che riconosceva tale diritto a **“chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti”**, non fa in realtà che tradurre in atto le pronunce della giurisprudenza, cristallizzate nel comma 3 dell'art. 24, che esclude l'esercizio di tale diritto quando esso sia funzionale ad un controllo generico sull'attività dell'amministrazione e lo riconosce, invece, quando il **soggetto viene a trovarsi in una posizione differenziata rispetto a quella della generalità degli appartenenti alla comunità** (es. i partecipanti ad una procedura concorsuale sono titolari del diritto di accesso ai relativi atti).

Sempre sul piano soggettivo, la legge n.15/2005 ha ricompreso nella nozione di pubblica amministrazione, di cui alla lettera e) comma 1 dell'art. 22 legge n.241/90, anche **“i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario”**.

La legge di modifica e il decreto Presidente Repubblica n. 184/2006 hanno poi previsto alcune garanzie al fine di contemperare l'esigenza di tutela dei propri interessi con l'esigenza di tutela della riservatezza di terzi.

In tale prospettiva è stata, infatti, introdotta la categoria dei soggetti controinteressati (che potrebbero vedere, per l'appunto, compromesse le loro esigenze di riservatezza dall'esercizio del diritto) ai quali, ai sensi dell'art. 3 del decreto Presidente della Repubblica n. 184/2006, va comunicato l'avvio del procedimento di accesso, onde consentire agli stessi di presentare una motivata opposizione alla richiesta medesima.

Alle finalità innanzi dette, risponde anche la previsione dell'art. 24 della legge sul procedimento e l'art. 10 del Decreto Presidente repubblica n. 184/2006 che, oltre ad elencare una serie di documenti sottratti all'accesso, rimanda ad un apposito regolamento governativo e agli atti adottati dalle singole amministrazioni la possibilità di prevedere ulteriori casi di esclusione.

A questo proposito è opportuno sottolineare, infatti, che la normativa statale va coordinata e completata con quella locale e, in particolare, per quanto riguarda il Comune di Milano con i principi contenuti nello Statuto comunale agli artt. 63 e 64 e, soprattutto, con le norme contenute nel Regolamento per il diritto di accesso approvato in data 06 aprile 1993 dal Commissario straordinario con deliberazione n. 153/1993.

Difatti, l'art. 5 del richiamato regolamento, oltre ad individuare una serie di casi di esclusione per esigenze di tutela della riservatezza di terzi, pone a carico dei settori e delle zone di decentramento del Comune il compito di predisporre elenchi di atti e documenti sottratti all'accesso, che devono essere approvati dalla Giunta comunale e messi a disposizione dei cittadini negli stessi uffici in cui vengono presentate le domande di accesso.

Si ritiene utile, pertanto, evidenziare che l'elenco di atti sottratti all'accesso è quello approvato con delibera di Giunta comunale n. 531 del 21 febbraio 1995.

Poiché alla luce delle recenti modifiche gli enti locali devono procedere, come previsto dall'art. 14 del decreto Presidente della Repubblica n. 184/2006, alla "revisione" dei regolamenti in materia di accesso per renderli compatibili con il quadro normativo generale definito dalla legge n. 241/1990 e dallo stesso decreto Presidente Repubblica, al fine di garantire livelli di trattamento uniformi ai cittadini, ci si auspica, che anche il Comune di Milano, in tempi brevi, provveda, non solo ad una riforma del proprio regolamento in materia di accesso, ma anche ad una revisione dell'elenco di atti sottratti all'accesso che, essendo ormai datato, si ritiene non sia più in linea con il nuovo dettato normativo, gli ultimi indirizzi giurisprudenziali e il nuovo assetto organizzativo del Comune di Milano.

Bisogna, comunque, precisare che in ogni caso la disciplina delle esclusioni non può risultare più restrittiva di quella delineata in termini generali dalla legge e, nell'individuazione dei singoli casi di esclusione, i Settori interessati devono sempre bilanciare le esigenze di tutela degli interessi del richiedente con quelle alla riservatezza.

La normativa sull'accesso deve essere, infatti, coordinata con quella sulla privacy di cui al decreto legislativo n. 196/2003, non dimenticando, tuttavia, che l'esigenza di tutela dei propri interessi prevale rispetto all'esigenza di riservatezza, salvo che si tratti di dati c.d. sensibili (cioè idonei a rivelare l'origine razziale, le convinzioni religiose, politiche, lo stato di salute o la vita sessuale di

terzi) e giudiziari per i quali trova applicazione l'art. 60 del codice sulla privacy (decreto legislativo n. 196/2003).

Un breve accenno merita la disciplina dell'accesso alle **"informazioni ambientali"** (si veda più in dettaglio il paragrafo 4.2) delineata nel decreto legislativo n. 195/2005, le cui norme, in quanto speciali, derogando alle disposizioni della legge n. 241/1990, garantiscono a chiunque l'accesso alle informazioni de quo senza obbligo di motivare l'istanza (art. 3, comma 1).

Poiché anche il citato decreto pone a carico della P.A. l'obbligo di stabilire un piano per rendere facilmente accessibile al pubblico l'informazione ambientale, il Difensore civico ha già richiesto all'Assessore alla mobilità, trasporti e ambiente, quali sono stati gli atti e le misure adottate in merito dall'amministrazione comunale.

4.1.B. Il ruolo del Difensore civico *(MB)*

L'art. 25, comma 4, della legge n. 241/90 e s.m. e i. attribuisce al Difensore civico, del rispettivo ambito territoriale, una competenza specifica in materia di accesso agli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali (per gli atti statali, sia centrali sia periferici, la competenza è invece attribuita alla commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 27 della citata legge), introducendo così un procedimento preliminare seppure facoltativo rispetto al ricorso giurisdizionale al TAR.

Infatti, ai sensi della norma sopra richiamata, nel caso di differimento dell'accesso o nel caso di diniego espresso o tacito allo stesso, il cittadino può, nel termine di trenta giorni chiedere al Difensore civico che sia riesaminata la relativa determinazione.

Il Difensore civico si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza.

In mancanza il ricorso si intende respinto.

Se a seguito del riesame egli ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica all'autorità che lo ha disposto, la quale può, entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, confermare, con provvedimento motivato, il differimento o il diniego, in mancanza l'accesso è consentito.

Ulteriori aspetti procedurali relativi alle modalità di presentazione del ricorso sono dettate dall'art. 12 del decreto Presidente Repubblica n. 184/2006 "Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi" che estende l'applicabilità della disciplina del ricorso dinanzi la commissione per l'accesso, in quanto compatibile, anche al procedimento di riesame dinanzi al Difensore civico.

Nel caso, dunque, in cui il cittadino decida di avvalersi di tale rimedio, il termine di 30 giorni, per la proposizione del ricorso giurisdizionale al TAR, si sospende in attesa della decisione del Difensore civico e ricomincia a decorrere dalla data in cui il richiedente riceve la relativa determinazione.

Con riferimento a questa specifica area di intervento, sono pervenute a questo ufficio alcune istanze di riesame da parte di cittadini che si sono visti negare le loro richieste di accesso agli atti.

Benché l'art. 22 comma 2 della legge n. 241/1990 qualifichi espressamente il diritto di accesso come **"principio generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza"**, tanto da essere nella medesima norma definito come quello che **"attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"**

che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117 2° comma lett. m) della Costituzione", bisogna dire che dall'esame delle istanze presentate al nostro ufficio è emerso che **la materia dell'accesso viene, purtroppo, ancora percepita dai settori dell'amministrazione come uno "strumento di controllo" del cittadino sul suo operato e, come tale, da scongiurare attraverso provvedimenti di diniego peraltro non sempre "rituali".**

Difatti, in alcuni casi, non solo in tali atti non erano sufficientemente indicate le motivazioni dell'esclusione all'accesso, contrariamente a quanto previsto dall'art. 9 comma 1 del decreto Presidente della Repubblica n. 184/2006, ma si ometteva anche di indicare che avverso il medesimo provvedimento il richiedente può proporre ricorso al TAR o al Difensore civico.

Ora, a prescindere dal fatto che un provvedimento di diniego di questo tipo è di per sé illegittimo per violazione di legge e cioè dell'art. 3 comma 4 della legge 241/1990 che dispone che in **"ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere"**, l'accesso non può essere negato utilizzando come motivazione la stessa norma posta dall'art. 24, comma 3 (**"non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"**), omettendo, quindi, di accertare in concreto la sussistenza dell'interesse del richiedente l'accesso.

E ciò per due ordini di motivi:

1. **perché il principio ex art. 24 comma 3, introdotto dalle recenti modifiche apportate dalla legge n.15/2005, non va utilizzato dall'amministrazione come "via di fuga" per negare un diritto comunque riconosciuto al cittadino in presenza dei presupposti di legge;**
2. **perché lo stesso principio ha la sola finalità di riaffermare, invece, il diritto di accesso per il richiedente che vanta un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata di cui al 1° comma lettera b) dell'art. 22 .**

A tal proposito occorre, infatti, precisare, anche sulla scorta del costante orientamento giurisprudenziale, che per accedere alla documentazione amministrativa è sufficiente che il richiedente sia titolare di una posizione "differenziata" rispetto a quella della generalità dei cittadini (si pensi ad esempio alla società che ha partecipato ad una gara di appalto e risultata non aggiudataria che vanta sicuramente una posizione qualificata per l'esercizio del diritto di accesso in ordine ai documenti di gara).

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, si auspica che l'istituto in questione venga, pertanto, percepito e applicato da entrambi i soggetti interessati, cioè amministrazione e cittadini, per i fini propri per i quali è stato previsto dal legislatore.

Quindi, che da una parte la pubblica amministrazione garantisca a coloro che ne hanno i requisiti, tale diritto come attuazione dei più ampi principi di trasparenza e pubblicità posti dalla stessa legge; dall'altra che i cittadini utilizzino correttamente questo strumento evitando, pertanto, di aggravare il lavoro degli uffici con istanze aventi finalità esclusivamente ispettive dell'operato della stessa pubblica amministrazione.

4.2. Diffondere le informazioni sull'ambiente (AL)

In materia di informazione ambientale è stato emanato il decreto legislativo del 19 agosto 2005 n. 195, in attuazione della normativa comunitaria.

Tale decreto, nello stabilire i principi generali in materia di informazione ambientale è volto a garantire due principi fondamentali:

- a) **il diritto di accesso alle informazioni ambientali;**
- b) **l'informazione ambientale messa a disposizione del pubblico.**

Ai fini delle disposizioni del decreto in oggetto è molto significativa la definizione data all'art. 2 lett. a) di "informazione ambientale", ovvero qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente:

- **lo stato degli elementi dell'ambiente, quali aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi;**
- **fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti, anche radioattivi, le emissioni, gli scarichi;**
- **le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali ed ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente;**
- **le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale;**
- **le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività precedenti;**
- **lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici di interesse culturale per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente.**

Le disposizioni contenute nel decreto legislativo sono molto importanti per quanto riguarda l'ambiente, proprio per l'ampiezza delle definizioni in esso contenute e la garanzia di informazione che ne consegue.

Partendo dalla finalità di garantire la più ampia trasparenza, ai sensi dell'art. 1, a che l'informazione ambientale sia messa a disposizione del pubblico e diffusa, anche attraverso i mezzi di telecomunicazione e gli strumenti informatici, in forme o formati facilmente consultabili, l'ufficio ha provveduto a chiedere all'Assessore competente quali siano stati gli atti e le misure adottate dall'amministra-

zione comunale per dar seguito ed attuazione agli adempimenti richiesti dalla normativa sopra citata.

In particolare, ai sensi del decreto legislativo n. 195/2005, gli adempimenti ai quali la pubblica amministrazione è tenuta sono:

- istituzione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso, ed aggiornamento almeno annuale di appositi cataloghi pubblici di informazione ambientale contenenti l'elenco delle tipologie dell'informazione ambientale detenuta, (art. 4, comma 1);
- informazione in maniera adeguata del pubblico sul diritto di accesso alle informazioni ambientali (art. 4, comma 3);
- predisposizione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso di un piano per rendere l'informazione ambientale progressivamente disponibile in banche dati elettroniche facilmente accessibili al pubblico tramite reti di telecomunicazioni pubbliche, da aggiornare annualmente, (art. 8, comma 2);
- entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, trasferimento nelle banche dati sopra individuate, di almeno:
 - i testi di trattati, di convenzioni e di accordi internazionali, atti legislativi comunitari, nazionali, regionali o locali, aventi ad oggetto l'ambiente;
 - le politiche, i piani ed i programmi relativi all'ambiente;
 - le relazioni sullo stato di attuazione di cui ai punti precedenti se elaborati o detenuti in forma elettronica;
 - la relazione sullo stato dell'ambiente prevista dall'art. 1 comma 6 della legge n. 349/1986 e successive modificazioni e le eventuali relazioni sullo stato dell'ambiente a livello regionale o locale, laddove predisposte;
 - i dati o le sintesi di dati ricavati dal monitoraggio di attività che incidono o possono incidere sull'ambiente;
 - le autorizzazioni e i pareri rilasciati dalle competenti autorità in applicazione delle norme sulla valutazione d'impatto ambientale e gli accordi in materia ambientale, ovvero il riferimento al luogo in cui può essere richiesta o reperita l'informazione;
 - gli studi sull'impatto ambientale, le valutazioni dei rischi relativi agli elementi dell'ambiente, di cui all'art. 2 comma 1 lettera a), ovvero il riferimento al luogo in cui l'informazione ambientale può essere richiesta o reperita, (art. 8, comma 3);

- **al fine di rendere disponibile l'informazione ambientale, creazione di collegamenti a sistemi informativi e a banche dati elettroniche, anche gestiti da altre autorità pubbliche, da rendere facilmente accessibili al pubblico (art. 8, comma 4);**
- **istituzione di meccanismi che rendano operativo quanto previsto dal comma 5 dell'art. 8, in caso di minaccia imminente per la salute umana e per l'ambiente.**

Sotto il diverso, ma correlato, aspetto di garantire il diritto di accesso alle informazioni ambientali, è necessario segnalare alcuni aspetti.

In primo luogo l'accesso alle informazioni ambientali è garantito a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse, a differenza di quanto accade nel diritto di accesso agli atti e documenti dell'amministrazioni, di tipo non ambientale; in secondo luogo, le ipotesi di esclusione dell'accesso all'informazione ambientale sono previste in modo tassativo dall'art. 5 del decreto legislativo 195/2005, il quale al terzo paragrafo prevede che l'autorità pubblica applichi le disposizioni sui casi di esclusione in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso una valutazione ponderata tra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione all'accesso.

Nel caso di diniego o differimento dell'accesso, la normativa rinvia espressamente alla procedura di cui all'art. 25 comma 5, 5 bis e 6 della legge n. 241 del 1990 sull'accesso agli atti ed, in particolare, può chiedere il riesame delle determinazioni al difensore civico competente per territorio, nel caso di atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, alla Commissione per l'accesso di cui alla legge n. 241/1990, nel caso di atti delle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

Alla luce di quanto sopra indicato, si ritiene che alla materia dell'ambiente e soprattutto dell'informazione ambientale vada data la più ampia pubblicità possibile, anche attraverso l'uso e l'incremento dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione richiamate dal decreto legislativo.

4.3. Sostenere gli interessi dei più deboli (AL)

Oltre alle competenze previste dall'art. 11 decreto legislativo n. 267/2000 ed esplicitate nello Statuto e nel Regolamento sul Difensore civico, vi sono due specifiche competenze riconosciute a livello legislativo: quella dell'art. 25 della legge 241/1990 circa il riesame del diniego del diritto di accesso degli atti amministrativi (di cui al punto 4.1.B) e quella prevista dall'art. 3,6 comma 2, della legge n. 104/1992.

Tale ultima disposizione ha attribuito al Difensore civico la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per determinati reati consumati nei confronti di persona disabile.

Trattasi dei reati previsti dagli artt. 527 ("atti osceni"), 628 ("rapina") e dagli artt. 575 e ss sino all'art. 623 bis codice penale ("delitti contro la persona"), nonché dei reati sullo sfruttamento della prostituzione indicati nella legge n. 75/1958.

La legittimazione del Difensore civico a costituirsi parte civile nei processi penali per i reati sopra indicati è finalizzata alla tutela dei diritti delle persone più svantaggiate ed è uno strumento ad hoc stabilito dal legislatore in modo autonomo ed indipendente rispetto alla eventuale costituzione in giudizio per la tutela degli interessi dell'amministrazione comunale. La costituzione di parte civile è volta, infatti, a tutelare non un interesse proprio dell'ente, bensì un interesse collettivo di perseguire determinati reati perpetrati a danno di persona particolarmente indifesa.

In data 14 giugno scorso la Procura della Repubblica ha notificato all'ufficio del Difensore civico, quale parte offesa, l'avviso di conclusione delle indagini e contestuali informazioni di garanzia e sul diritto di difesa nei confronti di alcuni dipendenti del Comune di Milano.

A fronte di ciò l'ufficio ha preso contatto con la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e, nello specifico, con il sostituto procuratore Dott. Edi Pinatto ai fini sia di valutare il caso concreto, sia di comprendere la portata del fenomeno e successivamente con il Procuratore della Repubblica, Dott. Manlio Minale, per valutare eventuali iniziative ritenute utili al fine di dare compiuta attuazione a quanto previsto dalle disposizioni di legge sopra richiamate.

Il Dott. Minale ha dato riscontro positivo, indicando che la Procura avrebbe provveduto a segnalare al Difensore civico gli estremi dei procedimenti nei quali dovesse risultare contestata l'aggravante di cui all'art. 36, comma 1, della legge n. 104 del 1992 (cosa poi già verificatasi).

Risulta evidente nella prima fattispecie sopra citata nella quale sono imputati agenti di polizia locale del Comune, la diversità degli interessi sottesi alla definizione di "persona offesa del reato" in capo alla persona offesa direttamente dai reati di cui sopra, al Comune di Milano e al Difensore civico.

La previsione della legittimazione del Difensore civico a costituirsi parte civile nel processo penale pone, quindi, il problema della nomina del legale e del conferimento al medesimo della procura alle liti, previste dal vigente codice di procedura penale.

Alla luce di quanto sopra, si è provveduto a chiedere al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano un parere circa l'iscrizione all'albo speciale dei professionisti presenti nell'ufficio di difesa civica onde ottenere un effettivo ed adeguato esercizio della facoltà prevista dal citato art. 36 comma 2 della legge 104/1992.

Nella audizione del 28 settembre 2006 si è quindi provveduto ad illustrare le ragioni sopra indicate, con la documentazione del caso.

In quella occasione si è ribadito che le specifiche professionalità e le condivise finalità della difesa civica portavano a ritenere opportuno che l'ufficio potesse essere rappresentato dalle risorse interne, alle quali potrebbe essere utilmente affidata, ai fini della sopra citata legge n. 104/1992, la tutela degli interessi della persona lesa. La possibile diversa soluzione del conferimento di incarico a legale esterno avrebbe portato (e porterebbe) a nostro parere ad una sottovalutazione della portata della disposizione normativa e della finalità ad essa correlata, costituendo, altresì, un costo molto elevato a carico dell'ufficio.

In data 7 novembre il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ha comunicato il parere sfavorevole all'iscrizione all'Albo speciale del direttore dell'ufficio del Difensore civico.

A ciò seguiva un'ulteriore nota dell'ufficio, con la quale si precisava che la questione sollevata non era finalizzata all'iscrizione all'Albo Speciale del direttore dell'ufficio, ma alla condivisione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, dell'opportunità che il Difensore civico potesse e possa essere

rappresentato da risorse interne, ove ve ne siano, come nel caso del Comune di Milano, alle quali potrebbe essere utilmente affidata, ai fini della sopra citata legge n. 104/1992, la tutela degli interessi della persona lesa. Vero è che l'assistenza giudiziale riguarda terzi, ovvero persone disabili vittime di reati, ma altrettanto vero è che, stante la vigente normativa contenente una precisa prescrizione in questo senso, la legittimazione del Difensore civico in questi casi rimarrebbe lettera morta.

La legge n. 104/1992, infatti, pur prevedendo l'art. 36, comma 2, con le finalità di cui sopra, non ha tuttavia messo il Difensore civico in condizione di esercitare questa legittimazione.

La legge professionale, dal canto suo, né all'art. 3 relativo alle incompatibilità, né altrove viene in soccorso a questa diversa fattispecie, prevedendo solo le eccezioni contenute nel secondo capoverso lettere a) e b) tra le quali sembra non possa essere ricompresa la nostra.

L'Ordine degli Avvocati, tuttavia, riconfermava il diniego precedentemente espresso.

A tal punto, si è reso indispensabile rivolgersi al Consiglio Nazionale Forense ai fini di una valutazione della questione non più a livello di singolo Ordine degli Avvocati, ma di analisi condivisa di un vuoto normativo che non consente di dare attuazione alla normativa statale sopra richiamata.

Siamo in attesa di riscontro.

L'orientamento dei cittadini per far conoscere i diritti di cittadinanza e partecipazione



Accanto all'attività di intervento diretto a fronte delle richieste dei cittadini, il Difensore civico svolge anche una funzione di promozione della conoscenza e dell'autoconsapevolezza sui diritti e sugli strumenti che l'ordinamento attribuisce ai privati nei confronti della pubblica amministrazione. In particolare, l'impegno è diretto alla diffusione delle conoscenze sui diritti di cittadinanza e di partecipazione e sui modi non giurisdizionali per ricorrere avverso decisioni o comportamenti della pubblica amministrazione.

Il Difensore civico è infatti un'autorità di garanzia e, in molti casi, il suo intervento potrebbe non essere necessario: basterebbe che i cittadini fossero pienamente consapevoli dei diritti e dei doveri loro attribuiti dal nostro ordinamento.

Un più ampio esercizio dei diritti di partecipazione e di informazione e un più frequente utilizzo di forme di tutela preventiva e non giurisdizionale può produrre molti effetti positivi: dalla riduzione del contenzioso giurisdizionale ad una maggiore attenzione della macchina burocratica alle esigenze dei cittadini; dalla maggiore responsabilizzazione dei cittadini nei confronti della collettività ad una maggiore fiducia degli stessi nel fatto di essere considerati anche nel momento di definizione dei processi amministrativi e di organizzazione dei servizi pubblici.

Oltre che al raggiungimento di queste finalità generali, l'attività di orientamento costituisce, inoltre, la risposta ad un'esigenza espressa direttamente dalle persone che si sono rivolte al Difensore civico fin dall'inizio della sua attività. In molti casi, infatti, considerata la ancora scarsa conoscenza sulle sue competenze, al Difensore civico si sono rivolti - e continuano a rivolgersi - anche coloro che hanno un problema estraneo alle sue funzioni d'intervento diretto. Per esempio, molti denunciano liti commerciali o tra privati, questioni riguardanti amministrazioni statali o regionali, mentre altri semplicemente desiderano informazioni sull'attività del Comune di Milano o degli enti controllati, come se il Difensore civico fosse un ufficio relazioni con il pubblico.

Questa realtà è ben deducibile dalle statistiche di cui a pag. 75 ss.; in particolare, per quanto riguarda le segnalazioni fuori competenza, il numero dei contatti informali ha rappresentato circa il 27% del totale (n. 373 su 1387) e, nonostante detta azione di filtro e orientamento, anche circa l'8% (n. 44 su 556) degli interventi conclusi nel corso dei primi 8 mesi di attività è stato portato a termine con l'indicazione di un altro difensore civico o di un altro soggetto di tutela competente.

Quando, infatti, non può aiutare un cittadino perché il problema non rientra nella sua competenza diretta, il Difensore civico non si limita ad un secco “non possiamo occuparcene”, ma, nella gran parte dei casi, indica un'altra via: un'altra autorità di tutela non giurisdizionale, un'associazione o altro soggetto che possa fornire adeguata assistenza e, se possibile, risolvere il problema.

Per sostenere tale attività di orientamento, il Difensore civico ha anzitutto effettuato un censimento dei soggetti ai quali generalmente è possibile re-indirizzare le persone che, per errore, si sono rivolte a lui. Successivamente, è stata approfondita la conoscenza circa la competenza e le modalità di azione di questi soggetti, anche in virtù della loro partecipazione al corso per istruttori di difesa civica svoltosi tra il febbraio e l'aprile 2006 (si veda pag. 165 ss.).

Infine, sono stati approntati alcuni strumenti concreti:

- la cartolina del Difensore civico, sul cui retro sono riportati l'indirizzo e la sintetica descrizione della funzione di ciascun organismo di tutela;
- la scheda dettagliata sulle caratteristiche e le funzioni degli organismi stessi;
- il prontuario “Tutto sul difensore civico per la città di Milano”.

La **cartolina del Difensore civico** è consegnata direttamente alle persone che ne hanno bisogno, di modo che possa fungere anche da pro-memoria rispetto a quanto comunicato dall'istruttore di difesa civica o da un altro operatore dell'ufficio.

Figura 1 - Il prontuario e la cartolina del Difensore Civico



Le **schede** costituiscono la base da cui le cartoline sono nate. Si tratta di sintetici ma approfonditi testi sulla competenza e le modalità di azione di ciascun soggetto. Attualmente, le schede sono parte integrante del **“Vademecum del Difensore civico”**: una sorta di “scatola degli attrezzi” dell’operatore di difesa civica, di cui sono dotati tutti gli istruttori, sia in sede centrale che nelle zone, e tutti coloro che hanno rapporti con i cittadini. Le schede sono comunque distribuite in copia a coloro che lo richiedano. In occasione della ristrutturazione del sito web del Difensore civico, prevista per il prossimo anno, le schede saranno rese disponibili anche on line.

Il tentativo è di mettere a disposizione materiale divulgativo e informativo differenziato per le varie tipologie di persone che possono entrare in contatto con il Difensore civico, al fine di soddisfare le loro diverse esigenze di approfondimento. Così, accanto al depliant **“Dillo al Difensore civico”**, è stata redatta la guida **“Tutto sul Difensore civico per la città di Milano”**, che vuole essere un prontuario completo sulle finalità, le competenze, i poteri e le modalità di azione del Difensore civico, diretto non tanto, o meglio non solo, a tutti coloro che ancora ne ignorano l’esistenza o a coloro che lo usano impropriamente, ma soprattutto agli “addetti ai lavori”, interni ed esterni all’amministrazione pubblica, che per vari motivi possono trovarsi ad interagire con il Difensore civico e, dunque, a tutti coloro che vogliono saperne di più.

“Tutto sul Difensore civico”, in questo senso, è uno strumento creato con particolare attenzione a coloro che potranno essere intermediari del Difensore civico, non solo divulgando la sua presenza a livello municipale ma anche diffondendo una conoscenza corretta sui diritti di cittadinanza e sugli strumenti di tutela non giurisdizionale.

Alle informazioni sul Difensore civico municipale, sono state infatti accostate alcune sezioni sui diritti di cittadinanza, procedimentali e di partecipazione e l’elencazione sommaria degli altri organismi di tutela. Le prime copie della pubblicazione sono state distribuite, oltre che a tutti i componenti degli organi politici, ai dirigenti e ai funzionari comunali e nei prossimi mesi la distribuzione sarà estesa a tutti i dipendenti.

Parallelamente, la guida verrà inoltrata ai rappresentanti delle associazioni e degli altri organismi di tutela, costituendo una base di reciproca conoscenza.

All’attività di orientamento verso gli altri, è stato infatti affiancato l’avvio di relazioni dirette con questi soggetti, per costruire una rete di organismi di tutela che possano svolgere nei confronti del Difensore civico per la città di Milano una reciproca azione di divulgazione e re - indirizzo dei cittadini che potrebbero utilmente contattarlo.

In quest’ambito, si collocano non solo gli incontri con il Coordinatore dell’ufficio del Giudice di Pace di Milano e con i dirigenti e funzionari della Camera Arbitrale nazionale e internazionale di Milano ma anche le collaborazioni con i rappresentanti dei sindacati dei lavoratori, dei sindacati degli inquilini con le associazioni dei consumatori (si veda pag. 109 ss.).

Tra gli organismi di tutela sono infatti stati inclusi anche i sindacati e le associazioni citate sia perché, di frequente, offrono assistenza legale anche extragiudiziale (si pensi, per esempio, all’attività svolta dai patronati sindacali ovvero agli sportelli di conciliazione presso grandi imprese cui partecipano le associazioni dei consumatori) sia perché forniscono molti servizi alle persone sul territorio milanese, il che li rende ottimi propagatori di una diffusa e consapevole conoscenza sull’esistenza e le funzioni della difesa municipale.

Autorità indipendenti statali

**AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
(C.D. ANTITRUST)**

È una Autorità indipendente, che svolge funzioni di tutela della concorrenza e del mercato. Ha, tra l'altro, competenze in materia di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa e in materia di conflitti di interesse.

Riceve e istruisce segnalazioni sulla presunta ingannevolezza o illiceità di una pubblicità (lo schema di segnalazione è disponibile on line) e denunce su comportamenti anticoncorrenziali. Ha poteri sanzionatori e può ordinare l'interruzione dei comportamenti ritenuti illeciti.

Indirizzo: Piazza G. Verdi 6/A- 00198 Roma
Tel. 06/858211 Fax 06/85821256
E-mail: antitrust@agcm.it
Web: <http://www.agcm.it>

**AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
(C.D. AGCOM)**

È un'autorità indipendente, con due compiti fondamentali: assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e tutelare i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini nel settore delle telecomunicazioni, degli audiovisivi e dell'editoria.

In particolare, l'Autorità verifica le modalità di distribuzione dei prodotti e la trasparenza delle comunicazioni rivolte al pubblico e può decidere in merito alle controversie insorte tra cittadini e operatori telefonici. Su tali materie, si veda anche più avanti il Co.Re.Com. Lombardia che svolge alcune funzioni in base a delega dell'Agcom.

Indirizzo sede di Napoli: Centro Direzionale, Isola B5 - 80143 Napoli
Tel. 081/7507111 Fax 081/7507616
Indirizzo sede di Roma: Via delle Muratte, 25 - 00187 Roma
Tel: 06/69644111 Fax: 06/69644926
E-Mail: info@agcom.it
Web: www.agcom.it

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI (C.D. GARANTE PRIVACY)

È un'autorità indipendente che vigila sul rispetto del diritto alla riservatezza dei cittadini, delle associazioni o di ogni altro soggetto giuridico con riferimento alle attività di raccolta, archiviazione ed elaborazione di dati personali (c.d. trattamento dei dati personali) svolte da organizzazioni pubbliche o private. Qualora un soggetto che tratta dati personali violi in altro modo la normativa in materia, è possibile rivolgersi al Garante.

Vi sono tre modi per attivare l'azione di tutela del Garante: il ricorso amministrativo vero e proprio, il reclamo scritto, la segnalazione scritta.

Indirizzo: Piazza Montecitorio, 121 - 00186 Roma
Tel: 06.69677.1 Fax: 06.69677.715
E-Mail: garante@garanteprivacy.it
Web: www.garanteprivacy.it

AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

È un'autorità indipendente con funzioni di regolazione e di controllo dei settori dell'energia elettrica e del gas. Riceve i reclami solo scritti dei consumatori in merito a disservizi o violazioni contrattuali o di legge imputabili alle società erogatrici di energia elettrica e gas.

È necessario aver prima presentato reclamo alla società erogatrice e non aver ottenuto una risposta soddisfacente entro trenta giorni.

Indirizzo: Piazza Cavour, 5 - 20121 Milano
Tel: 02.65565.1 Fax: 02.65.565.230/266
E-Mail: info@autorita.energia.it
Web: www.autorita.energia.it

Altri organi statali di vigilanza e garanzia

GARANTE DEL CONTRIBUENTE DELLA LOMBARDIA (PRESSO L'AGENZIA DELLE ENTRATE PER I TRIBUTI STATALI)

È un organo collegiale di garanzia per la tutela del contribuente e per il controllo dell'organizzazione finanziaria. Ha competenza sull'amministrazione finanziaria statale e in merito ai tributi erariali.

In quest'ambito, il Garante riceve segnalazioni dei contribuenti che rilevinno disfunzioni e ritardi, irregolarità ecc. Si attiva su segnalazione scritta - inviata per posta o via fax all'indirizzo sotto indicato - da parte del contribuente o di qualsiasi altro soggetto interessato. Il servizio offerto è gratuito.

Indirizzo: Via della Moscova, 2 - 20121 Milano
Tel: 02/65504300 02/65504301 Fax: 02/65504899
E-Mail: dr.lombardia.garante@agenziaentrate.it
Web: lombardia.agenziaentrate.it/

ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE (ENAC)

L'Enac è l'organismo regolatore delle attività del trasporto aereo in Italia. Tra l'altro, ha tra i propri compiti la garanzia della qualità dei servizi resi a e la tutela dei diritti del passeggero, previsti dalla normativa comunitaria e recepiti dalla Carta dei Diritti del Passeggero e dalla Carta dei Servizi Standard aeroportuali.

L'Enac riceve le segnalazioni degli utenti e, in taluni casi, può emettere pareri o attestazioni utili per dirimere controversie tra utenti e compagnie aeree o aeroportuali e può adottare provvedimenti sanzionatori sulle compagnie stesse.

Indirizzo: Viale del Castro Pretorio, 118
00185 Roma (Struttura Carta dei Diritti e Qualità dei Servizi)
Tel: 0644596598/229/276 Fax: 0644596361
Numero Verde 800898121
E-Mail: cartadiritti@enac.rupa.it
Web: www.enac-italia.it/

ISTITUTO PER LA VIGILANZA SULLE ASSICURAZIONI PRIVATE E DI INTERESSE COLLETTIVO - ISVAP

È un'autorità indipendente che opera per garantire la stabilità del mercato e delle imprese di assicurazione, la trasparenza dei prodotti, nell'interesse degli assicurati e degli utenti in generale.

Esamina i reclami degli utenti nei confronti delle imprese di assicurazione, quando i reclami, già presentati direttamente all'impresa di assicurazione, non abbiano avuto una risposta soddisfacente entro 45 giorni.

Svolge inoltre attività di consulenza e assistenza sui prodotti assicurativi (Rc Auto e Vita).

Indirizzo: Servizio Tutela Utenti - Via del Quirinale, 21 00187 Roma
Tel. 06-42133000 Fax 06-42133426/06-42133353
Orario di apertura al pubblico: lunedì-giovedì. 9.30-13.30/h. 14.30-16.30 venerdì, h. 9.30-13.00
Web: www.isvap.it

CO.RE.COM LOMBARDIA - COMITATO REGIONALE PER LE COMUNICAZIONI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Il Corecom è un organo di consulenza e di gestione del Consiglio della Regione Lombardia in materia di comunicazione, nonché organo funzionale dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Su delega di quest'ultima, il Corecom Lombardia fornisce un servizio gratuito di conciliazione nelle controversie tra utenti e gestori dei servizi di telecomunicazione. La domanda di conciliazione deve essere spedita o consegnata all'indirizzo sotto indicato utilizzando il modulo (formulario UG) reperibile al sito dell'Autorità garante (www.agcom.it).

Indirizzo: Via Lazzaroni, 3 20124 Milano
Tel. 02 67482300 Fax 02 67482701
E-mail: corecom@consiglio.regione.lombardia.it
Web: www.corecomlombardia.it
Apertura al pubblico: Lun-gio 9,30-12 - 14,30-17 Ven 9,30-12

Altre pubbliche amministrazioni con funzioni di tutela extragiurisdizionale

PREFETTURA DI MILANO

Il Prefetto è il rappresentante del governo in provincia. Cura e decide i ricorsi avverso i provvedimenti comunali di iscrizione o di cancellazione anagrafiche e i ricorsi avverso le multe per violazioni al Codice della Strada e altre sanzioni pecuniarie. Riceve inoltre le istanze di discarico inerenti cartelle esattoriali derivanti da verbali redatti dagli organi di Polizia di Stato non pagati nei termini e le istanze di risarcimento dei danni arrecati ai privati nel corso di operazioni di polizia.

Indirizzo: Corso Monforte, 31 20122 Milano
Tel: 0277581 (centralino) - 0277584134 (URP)
Fax: 02781990 - 0277584141 (Urp)
Email: urp.prefmi@tiscali.it
Web: www.prefettura.milano.it
Orari di apertura al pubblico: lun-ven 10-13 ore 13.00 (Urp)

SERVIZIO DI CONCILIAZIONE DELLA CAMERA ARBITRALE NAZIONALE E INTERNAZIONALE DELLA C.C.I.A.A. DI MILANO

La Camera Arbitrale Nazionale ed Internazionale di Milano - azienda speciale della Camera di Commercio di Milano - offre un servizio di conciliazione per la risoluzione di controversie commerciali. La conciliazione si attiva mediante la presentazione di una domanda scritta. Presso ogni sede è disponibile un modello di domanda. Non è necessario essere assistiti da un avvocato.

Sede di Milano - Via Meravigli 9/B 20123 Milano
Tel: 02 8055588 Fax: 02 8515 4577
Email: servizio.conciliazione@mi.camcom.it
Su appuntamento lun- ven 9.30-13 e 14-17.30
Sede di Monza - Piazza Cambiaghi, 9 20052 Monza
Tel. 039 2807453 Fax 039 2807454
Email: conciliazione.monza@mi.camcom.it
Su appuntamento lun-ven 9.30-13.00

CAMERA ARBITRALE NAZIONALE E INTERNAZIONALE DELLA C.C.I.A.A. DI MILANO

La Camera Arbitrale Nazionale ed Internazionale di Milano è una azienda speciale della Camera di Commercio di Milano; amministra i procedimenti di arbitrato e fornisce un'attività di consulenza in materia.

L'arbitrato è uno strumento di risoluzione delle controversie alternativo alle procedure giurisdizionali ordinarie, che può svolgersi solo se la parti hanno sottoscritto una clausola compromissoria o un compromesso.

Indirizzo: Via Meravigli 9/b Cap: 20123 Città: Milano
Tel: 02.8515.4666/4563 Fax: 02.8515.4516
Email: segreteria.arbitrato@mi.camcom.it
Web: www.camera-arbitrale.it
e-mail: segreteria.arbitrato@mi.camcom.it

Organismi privati

OMBUDSMAN - GIURÌ BANCARIO

L'Ombudsman - Giurì bancario è un organismo collegiale voluto dall'ABI, per risolvere gratuitamente le controversie tra banche e intermediari, da un lato, e la clientela dall'altro. Qualunque cliente può far ricorso all'Ombudsman nel caso in cui si sia già rivolto all'ufficio reclami della sua banca o dell'intermediario senza avere soddisfazione. Interviene su domanda scritta del cliente, da inviarsi con lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

Indirizzo: Via IV Novembre, 114 - 00187 Roma
Fax: 06-6767400
Email: segreteria@ombudsmanbancario.it
Web: www.abi.it

Organi giurisdizionali

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI MILANO

Il Giudice di pace è un magistrato onorario al quale sono assegnate funzioni giurisdizionali. Il Giudice di pace ha competenze in materia civile, penale e decide i ricorsi in opposizione alle sanzioni amministrative (per es. multe per violazioni al codice della strada). Davanti al Giudice di pace, inoltre, è possibile proporre un tentativo stragiudiziale di conciliazione. Si può stare in giudizio senza l'assistenza di un avvocato quando l'oggetto della causa non supera il valore di €. 516,46.

Indirizzo: Via F. Sforza, 23 20122 Milano
Tel: 0254331 (centralino) - 0254332330 (ufficio protocollo)
Email: gdp.milano@giustizia.it
Sito web: www.giustizia.it - www.unagipa.org
Orari di apertura al pubblico: lun-ven dalle 8,30 alle 11,30 (non occorre l'appuntamento)

PATROCINIO A SPESE DELLO STATO DEL PROCESSO CIVILE, AMMINISTRATIVO, CONTABILE, TRIBUTARIO, DI VOLONTARIA GIURISDIZIONE (C.D. GRATUITO PATROCINIO)

I cittadini, gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, gli apolidi e gli enti e le associazioni senza scopo di lucro e non esercenti attività economiche, non abbienti (reddito familiare imponibile Irpef non superiore a € 9723,84) hanno diritto di accedere al patrocinio a spese dello Stato, se hanno bisogno di essere difesi od assistiti in un processo da un avvocato o da un consulente tecnico. Occorre presentare una richiesta scritta al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati della circoscrizione in cui ha sede il giudice competente. È disponibile un modulo da compilare.

Ordine degli Avvocati di Milano
Indirizzo: Via Carlo Freguglia 1 - 20122 Milano 1° piano, stanza 291
Tel: 02.5492921 Fax: 02.55181003
E-Mail: segreteria@ordineavvocatimilano.it
Web: www.ordineavvocatimilano.it
Orari apertura al pubblico: Lun-Mer-Ven 9.30-13

ISTITUTI DI PATRONATO E ASSISTENZA SOCIALE

Gli istituti di patronato e assistenza sociale sono persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità. Esercitano un'attività gratuita di informazione, aiuto e tutela, a favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani, stranieri o apolidi presenti in Italia, per ottenere in Italia e all'estero, prestazioni socioassistenziali e previdenziali di tutti i tipi. Offrono assistenza anche per questioni relative all'adempimento degli obblighi contributivi del datore di lavoro e per infortuni sul lavoro. Possono rappresentare in sede amministrativa e giudiziaria i propri assistiti.

Per conoscere l'indirizzo dell'Istituto di patronato e assistenza sociale più vicino, è possibile utilizzare il motore di ricerca dell'Inail all'indirizzo <http://servizi.inail.it/comunicazione/ricerca.jsp>.

C.A.F. - CENTRI DI ASSISTENZA FISCALE

I Centri di assistenza fiscale C.A.F. (o C.A.A.F.) sono strutture intermedie tra contribuenti e amministrazione Finanziaria autorizzati dal Ministero delle Finanze. I C.A.F. offrono prestazioni di consulenza generale in materia fiscale e tributaria, assistono i contribuenti nelle procedure relative alle dichiarazioni dei redditi, dei calcoli dell'ICI, delle dichiarazioni RED per i pensionati, di condono fiscale, di imposte di registro, di contenzioso tributario e di contratti di locazione, il rilascio dell'attestazione Isee. I C.A.F. offrono servizi gratuiti ma per alcune prestazioni è previsto un contributo spese.

L'elenco dei C.A.F. presenti nella provincia di Milano è reperibile sul sito: <http://lombardia.agenziaentrate.it> nella sezione "Rapporti con gli enti".

Associazioni e Sindacati

ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI

Sono associazioni senza scopo di lucro la cui attività è finalizzata alla protezione dei diritti dei consumatori e degli utenti, tra i quali il diritto alla salute, alla sicurezza e qualità dei prodotti e servizi, ad un'adeguata informazione e corretta pubblicità, alla correttezza, trasparenza ed equità dei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi, all'erogazione di pubblici servizi secondo standard di qualità. Offrono ai soci diversi servizi: informazione, educazione al consumo, consulenza e assistenza legale, conciliazione extragiudiziale ecc.. Quelle dotate di particolare rappresentatività sono titolari della legittimazione ad agire in giudizio per attivare azioni risarcitorie o inibitorie.

Per gli indirizzi delle associazioni operanti nella Provincia di Milano:
www.consumatorieutenti.it
www.osscom.regione.lombardia.it/tutelacons

SINDACATI E ASSOCIAZIONI DEGLI INQUILINI

Sono organizzazioni senza scopo di lucro per la rappresentanza e la difesa degli interessi degli inquilini dell'edilizia privata e pubblica e dei portatori di bisogni abitativi primari.

Offrono vari servizi tra cui consulenza relativamente ai contenuti del contratto di locazione e loro conformità alle norme vigenti, consulenza e assistenza legale sugli sfratti e sulle proroghe, consulenze relative ai bandi d'assegnazione di alloggi di erp, assistenza fiscale, assistenza tecnica ecc.

Conia Tel. 02 8051717 - www.coniacut.it - Sicet Tel. 02 29521797 - www.sicet.it
Sunia Tel. 02 4232633 - www.sunia-milano.it
Uniat Tel. 02 262491 www.uil.it/uniat
Unione inquilini Tel. 02 2665140 - www.unioneinquilini.it

Il 2006 in cifre



6.1. Nota per la lettura

Per agevolare la lettura delle statistiche seguenti, si premettono alcune considerazioni.

Per contatti si intendono tutte le richieste da parte degli utenti, tramite colloqui personali o telefonici con il nostro punto informazione, mail, lettere o fax, colloqui telefonici o personali con gli istruttori sia nella sede centrale sia nelle nove sedi di decentramento.

La rilevazione dei contatti è iniziata con l'apertura al pubblico il 3 maggio 2006 e con l'approntamento da parte dell'ufficio di due punti di informazione telefonica e uno di informazione personale nella sede centrale.

Per questi contatti (totale 1387) sono state rilevate le modalità, le motivazioni delle richieste dei cittadini, nonché la suddivisione per zona in relazione alla loro residenza.

Le istanze dirette all'apertura di un fascicolo vero e proprio sono denominati **interventi (totale 1037)**.

Da un punto di vista contenutistico, gli interventi effettuati dal Difensore civico vengono classificati in AREE. Le aree sono 7:

1. **PERSONA E DISAGIO**
2. **PERSONA E SERVIZI A DESTINAZIONE GENERALE**
3. **ECONOMIA**
4. **TERRITORIO**
5. **AMBIENTE**
6. **DIRITTO DI ACCESSO**
7. **INTERVENTI ESCLUSI**

A loro volta le aree sono divise in **categorie**, all'interno delle quali le istanze sono aggregate per materia, in modo da poter facilmente estrapolare i dati concernenti le intensità di richiesta.

Da un punto di vista temporale le istanze sono state divise in due gruppi:

- **quelle che sono pervenute all'ufficio prima dell'apertura al pubblico dal 7 novembre 2005 al 2 maggio 2006;**
- **quelle che sono pervenute dal 3 maggio 2006 al 31 dicembre 2006.**

Le statistiche riportate tengono conto di questa suddivisione evidenziando una notevole diversità numerica tra i due gruppi: 304 quelle del primo gruppo, 732 quelle del secondo.

Da segnalare che anche l'istruttoria delle pratiche precedenti il 3 maggio 2006, è stata aperta dopo quella data.

All'interno di ogni categoria di ogni area abbiamo provveduto a distinguere le pratiche concluse da quelle aperte.

Per **pratiche aperte** si intendono quelle pratiche che sono ancora in istruttoria nell'ufficio, o che sono appena state presentate e per le quali siano in corso le modalità di intervento indicate nel paragrafo II/1.

Per **pratiche concluse**, invece, si intendono quelle pratiche per le quali è stata compiuta l'istruttoria con le modalità sopra descritte e si è concluso l'intervento entro il 31 dicembre 2006.

Solo per queste è stato possibile evidenziare gli **esiti** e cioè i risultati del nostro intervento.

Infine molto significativa è la tabella relativa alla rilevazione delle motivazioni di intervento fatte dai cittadini e il giudizio finale compiuto dall'ufficio sulle istanze dei cittadini.

6.2. I contatti con i cittadini

In queste statistiche (tavole 1 - 2 - 3) vengono inseriti i contatti, ovvero tutte le richieste da parte degli utenti, tramite colloqui personali o telefonici con il nostro punto informazione, mail, lettere o fax, colloqui telefonici o personali con gli istruttori sia nella sede centrale sia nelle nove sedi di decentramento.

Su un totale di 1387 contatti viene rilevata la motivazione, la modalità e la percentuale dei colloqui personali con gli istruttori divisi per zona centrale e le nove zone di decentramento presso le quali si recano gli istruttori una mezza giornata alla settimana. Si può notare, in particolare, l'elevata percentuale di colloqui in zona 4, che rispecchia anche la suddivisione statistica della residenza dei richiedenti (tavola 7).

6.2.A. Motivazione

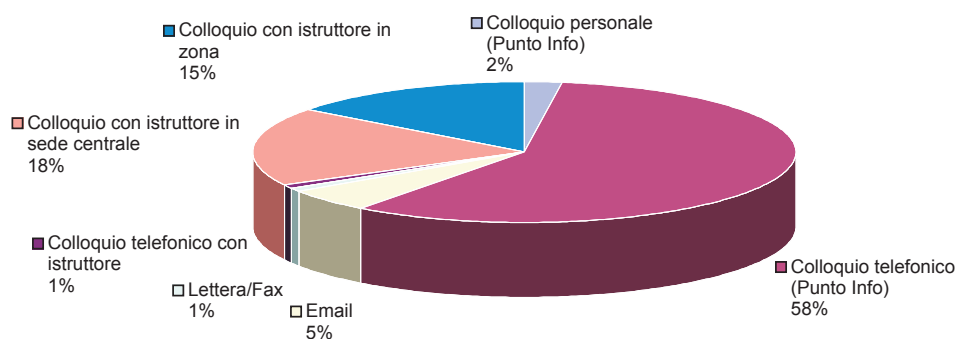
Tavola 1

MOTIVAZIONE	TOTALE	
	v.a.	%
TOTALE	1387	100,00%
Informazioni su ufficio Difensore Civico	197	14%
Informazioni su attività del Comune di Milano	42	3%
Informazioni su attività enti controllati	3	0%
Richiesta info per segnalare caso di competenza	494	36%
Richiesta info per segnalare caso fuori competenza	373	27%
Richiesta info/aggiornamenti intervento aperto	209	15%
Richiesta appuntamento/colloquio con istruttore	38	3%
Altro	31	2%

6.2.B. Modalità

Tavola 2

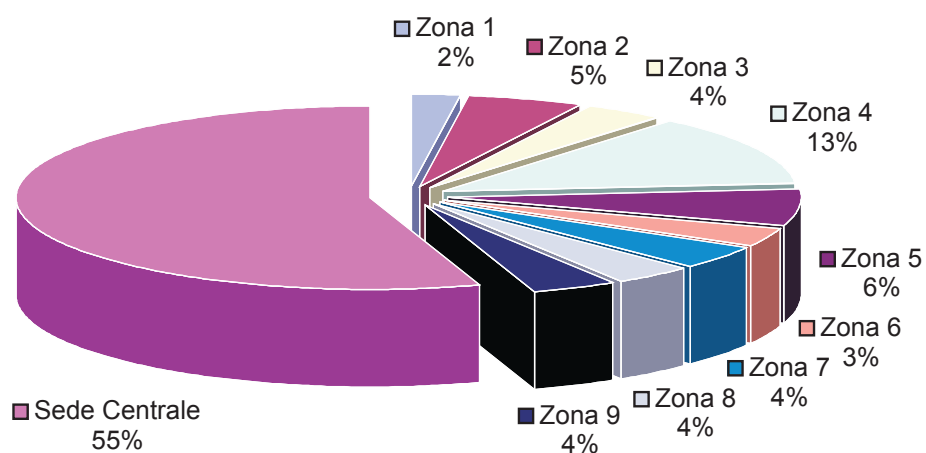
MODALITA'	TOTALE	
	v.a.	%
TOTALE	1387	100,00%
Colloquio personale (Punto Info)	32	2%
Colloquio telefonico (Punto Info)	805	58%
Email	72	5%
Lettera/Fax	10	1%
Colloquio telefonico con istruttore	12	1%
Colloquio con istruttore in sede centrale	251	18%
Colloquio con istruttore in zona	205	15%



6.2.C. Colloqui in sede e in zona

Tavola 3

Colloqui con istruttore suddivisi per Zone	TOTALE	
	v.a.	%
TOTALE	456	
Zona 1	10	2%
Zona 2	24	5%
Zona 3	17	4%
Zona 4	57	13%
Zona 5	29	6%
Zona 6	15	3%
Zona 7	19	4%
Zona 8	17	4%
Zona 9	17	4%
Sede Centrale	251	55%



6.3. Gli interventi effettuati

Nella tavola 4 si può vedere la suddivisione degli interventi tra le due fasi: quella precedente all'apertura dell'ufficio al pubblico (tra il 7 novembre 2005 e il 2 maggio 2006) e quella successiva all'apertura al pubblico (dal 3 maggio 2006 al 31 dicembre 2006).

Nelle tavole 5 e 6 sono riportati gli interventi nella loro suddivisione per area e per categoria. A tal proposito si possono fare alcune considerazioni.

Area 1

Si può notare nell'area 1 una prevalenza di richieste in materia di alloggi (assegnazione, cambio, sfratti, emergenza), questione già evidenziata nel relativo paragrafo a pagina X.

Seguono le richieste di intervento per quanto concerne l'assistenza e i servizi per i disabili e per gli anziani.

Area 2

Per quanto concerne la persona e i servizi a destinazione generale, rilevano le problematiche inerenti l'infanzia, in particolare gli asili nido e la sicurezza urbana.

Area 3

In questa area sono diverse le problematiche sollevate: in particolare quelle sui tributi e i canoni locali (tariffa smaltimento rifiuti, Ici, cartelle esattoriali, modalità notifica atti), quelle relative alle sanzioni amministrative, per le quali la competenza dell'ufficio si limita alla verifica della regolarità formale delle stesse e alla valutazione delle problematiche sottese (ad esempio le contravvenzioni notificate a disabili per il non corretto funzionamento delle telecamere nelle zone a traffico limitato); quelle relative al commercio, alla verifica delle licenze, agli abusivi, ai mercati cittadini.

Valutazione a sé va fatta per quanto concerne le richieste di risarcimento danni all'amministrazione per cadute, insidie, pericolosità del manto stradale, dei parchi giochi dei bambini, nevicata, caduta rami dagli alberi ecc, per i quali deve essere coinvolta anche la compagnia assicuratrice dell'amministrazione comunale con le evidenti difficoltà di gestione in quanto soggetto privato legato all'amministrazione da un contratto a seguito di gara.

Area 4

Anche per questa area si possono individuare dei filoni primari di richieste:

- **lavori pubblici**
- **edilizia residenziale pubblica (ad es. manutenzione alloggi)**
- **edilizia privata**
- **viabilità e circolazione**
- **trasporti**

Area 5

Il problema dell'inquinamento in tutte le sue vesti, acustico, atmosferico, idrico è molto sentito dalla popolazione, in collegamento anche con il problema dei rifiuti, inteso come gestione del degrado, della raccolta differenziata, dei rapporti con AMSA.

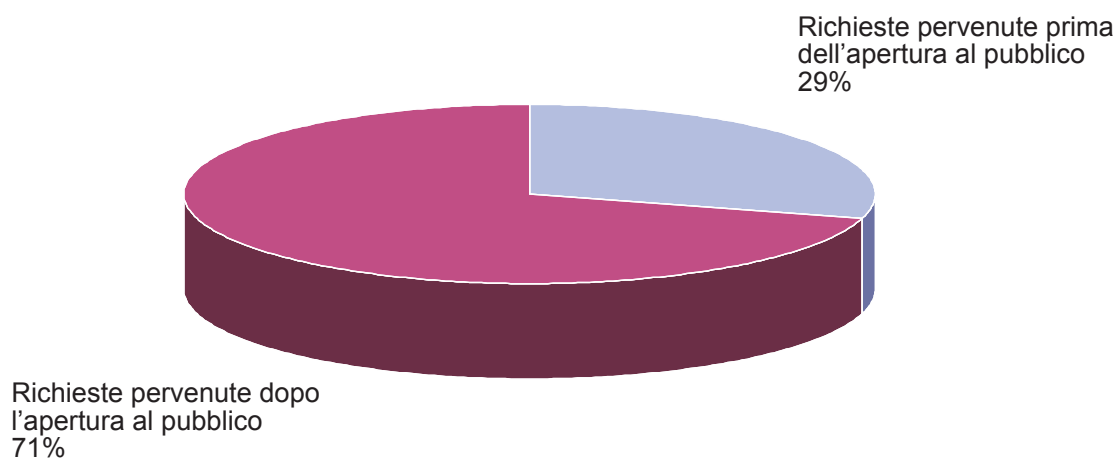
Area 6

Per quanto concerne questa area si tratta di numerose richieste relative ai problemi di partecipazione al procedimento amministrativo, trasparenza, informazione, nonché richieste di riesame di dinieghi di accesso agli atti per le quali rimandiamo all'apposito paragrafo a pag. 57 ss.

6.3.A. Le richieste prima e dopo l'apertura al pubblico

Tavola 4

Richieste pervenute prima dell'apertura al pubblico	304
Richieste pervenute dopo l'apertura al pubblico	733



6.3.B. Interventi classificati per area

Tavola 5

Dal 03/05/2006 al 31/12/2006

TOTALE						
AREA	APERTE		CONCLUSE		TOTALE	
	E/O					
	IN ISTRUTTORIA					
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
TOTALE	481	100,00%	556	100,00%	1037	100,00%
PERSONA E DISAGIO	86	17,92%	96	17,27%	182	17,57%
PERSONA E SERVIZI A DESTINAZIONE GENERALE	49	10,00%	94	16,91%	143	13,71%
ECONOMIA	144	30,00%	138	24,82%	282	27,22%
TERRITORIO	115	23,96%	121	21,76%	236	22,78%
AMBIENTE	59	12,29%	40	7,19%	99	9,56%
DIRITTO DI ACCESSO	25	5,21%	29	5,22%	54	5,21%
INTERVENTI ESCLUSI	2	0,42%	38	6,83%	40	3,86%
PRATICHE NULLE	1	0,21%	0	0,00%	1	0,10%

6.3.C. Interventi classificati per categoria

Tavola 6

Dal 01/01/2006 al 31/12/2006				
AREA	CATEGORIA			
		TOTALE	APERTE	CONCLUSE
		v.a.	v.a.	v.a.
TOTALE		1037	481	556
PERSONA E DISAGIO		182	86	96
	ALLOGGI POPOLARI	106	64	42
	IMMIGRAZIONE	3	2	1
	ASSISTENZA E SERVIZI SOCIO-RIEDUCATIVI	0	0	0
	SALUTE MENTALE	0	0	0
	AMMINISTRATORE DI SOSTEGNO	2	1	1
	ASSISTENZA E SERVIZI PER LA FAMIGLIA	11	2	9
	ASSISTENZA E SERVIZI PER I DISABILI	29	6	23
	ASSISTENZA E SERVIZI PER GLI ANZIANI	20	7	13
	MINORI	6	2	4
	ADULTI IN DIFFICOLTÀ	5	2	3
PERSONA E SERVIZI A DESTINAZIONE GENERALE		143	49	94
	ANAGRAFE E SERVIZI GENERALI	25	9	16
	DIRITTO ALLO STUDIO	12	4	8
	INFANZIA	52	8	44
	ISTRUZIONE	2	0	2
	FORMAZIONE PROFESSIONALE	1	1	0
	SERVIZI SPORTIVI	0	0	0
	SERVIZI CULTURALI E TURISMO	1	0	1

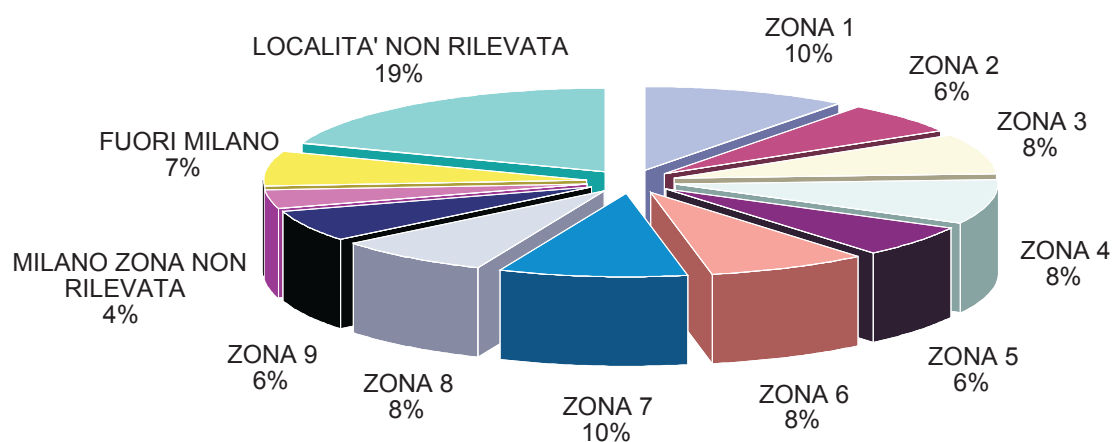
	VOLONTARIATO/ ASSOCIAZIONISMO	1	0	1
	ENTI PUBBLICI	0	0	0
	SICUREZZA URBANA	36	23	13
	SANITÀ	4	0	4
	POLIZIA MORTUARIA	9	4	5
ECONOMIA		282	144	138
	TRIBUTI E CANONI LOCALI	64	40	24
	ALTRI TRIBUTI	1	0	1
	SANZIONI AMMINISTRATIVE	91	47	44
	CONTRATTI DELLA P.A.	7	2	5
	SERVIZI PUBBLICI	19	10	9
	COMMERCIO, ARTIGIANATO E PUBBLICI ESERCIZI	39	31	8
	LAVORO	12	2	10
	INDUSTRIA	0	0	0
	PENSIONI E PREVIDENZA	4	0	4
	RESPONSABILITÀ CIVILE P.A. E RISARCIMENTO DANNI	41	9	32
	DEMANIO E PATRIMONIO	4	3	1
TERRITORIO		236	115	121
	URBANISTICA	4	1	3
	TUTELA DEL TERRITORIO	2	0	2
	OCCUPAZIONI, ESPROPRI E SERVITÙ	5	2	3
	LAVORI PUBBLICI	25	7	18
	BARRIERE ARCHITETTONICHE	9	5	4
	EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	65	48	17
	EDILIZIA SCOLASTICA	4	2	2
	EDILIZIA SPORTIVA E RICREATIVA	1	0	1
	EDILIZIA PRIVATA	23	9	14
	VIABILITÀ E CIRCOLAZIONE	70	35	35
	PROTEZIONE CIVILE	0	0	0
	TOPONOMASTICA	1	0	1
	TRASPORTI	27	6	21
AMBIENTE		99	59	40
	INQUINAMENTO	54	33	21
	ENERGIA	0	0	0
	RIFIUTI	19	10	9

	TUTELA VERDE	10	6	4
	AGRICOLTURA CACCIA E PESCA	0	0	0
	IGIENE PUBBLICA	15	10	5
	TUTELA ANIMALI	1	0	1
DIRITTO DI ACCESSO		54	25	29
	ACCESSO AGLI ATTI	48	22	26
	RICHIESTE RIESAME EX ART.25 L. 241	6	3	3
	ACCESSO AI DATI AMBIENTALI	0	0	0
INTERVENTI ESCLUSI		40	2	38
	RAPPORTI TRA PRIVATI	25	0	25
	OGGETTO DA DEFINIRE	13	2	11
	PATROCINIO IN GIUDIZIO	2	0	2
	REATI CONTRO LA P.A.	0	0	0
PRATICHE NULLE				
	PRATICHE NULLE	1	1	0

6.3.D. Richieste di intervento suddivise per residenza del richiedente

Tavola 7

	TOTALE					
				APERTE		
	TOTALE		E/O		CONCLUDE	
			IN ISTRUTTORIA			
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
TOTALE	1037	100,00%	481	100,00%	556	100,00%
ZONA 1	106	10,23%	54	11,25%	52	9,35%
ZONA 2	64	6,18%	31	6,46%	33	5,94%
ZONA 3	81	7,82%	42	8,75%	39	7,01%
ZONA 4	88	8,49%	47	9,79%	41	7,37%
ZONA 5	63	5,98%	37	7,50%	26	4,68%
ZONA 6	84	8,11%	40	8,33%	44	7,91%
ZONA 7	99	9,56%	44	9,17%	55	9,89%
ZONA 8	81	7,82%	41	8,54%	40	7,19%
ZONA 9	63	6,08%	30	6,25%	33	5,94%
MILANO ZONA NON RILEVATA	38	3,67%	29	6,04%	9	1,62%
FUORI MILANO	69	6,66%	25	5,21%	44	7,91%
LOCALITA' NON RILEVATA	201	19,40%	61	12,71%	140	25,18%



6.3.E. Ambito di competenza degli interventi

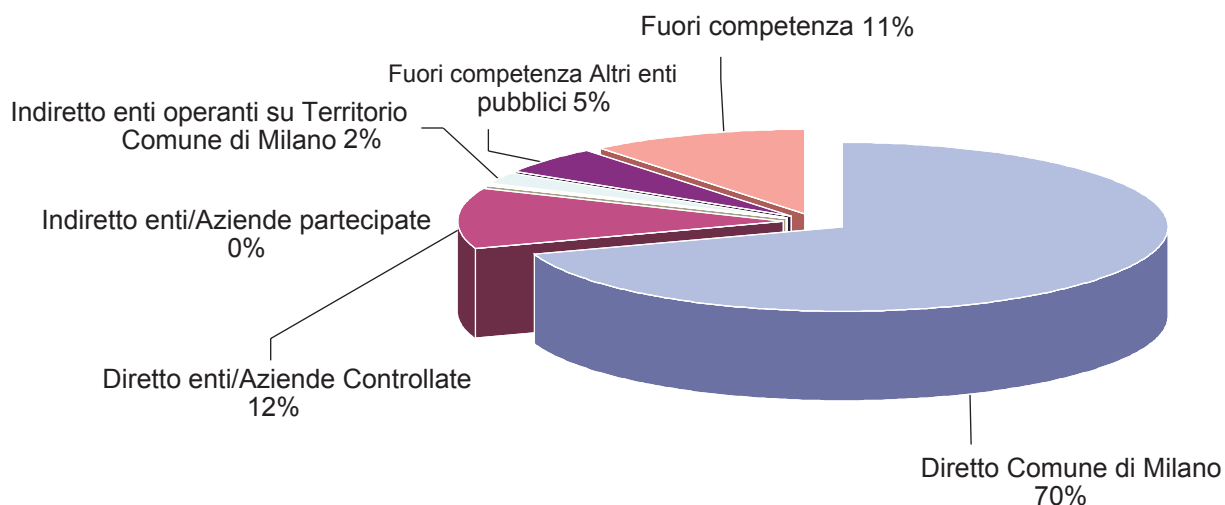
Nelle tavole 8 e 8 bis è possibile notare che le istanze riguardanti casi di competenza diretta del Comune di Milano sono la maggioranza, seguite da quelle relative alle aziende controllate e/o partecipate.

Per questi casi l'intervento viene svolto con le modalità sopra delineate, mentre per quanto concerne i casi di competenza indiretta o fuori competenza l'ufficio, oltre a riferirne al Sindaco, come da previsione regolamentare, il Difensore civico indica all'interessato l'ufficio, l'organo o l'autorità competente e le modalità di intervento (con la cartolina "In questo caso il Difensore civico consiglia").

Tavola 8

Diretto Comune di Milano	387
Diretto enti/Aziende Controllate	65
Indiretto enti/Aziende partecipate	2
Indiretto enti operanti su Territorio Comune di Milano	13
Fuori competenza Altri enti pubblici	29
Fuori competenza	60

Tavola 8 bis



6.3.F. Enti destinatari degli interventi

Nella tavola 9 sono indicati gli enti destinatari degli interventi. La prima voce è il richiedente: in questo caso si intende che l'intervento di difesa civica ha avuto effetti solo nei confronti del richiedente: ad esempio quando l'oggetto della richiesta non è di competenza del Difensore civico, quando si tratta di fornire spiegazioni circa una procedura o un bando (ad esempio il bando degli alloggi), quando si indirizza il cittadino ad altro organo di tutela ecc. Di seguito sono riportate tutte le direzioni del Comune prima della modifica organizzativa di settembre, gli enti controllati, i gestori degli alloggi e gli altri soggetti non facenti parte dell'amministrazione comunale che sono stati destinatari degli interventi. In particolare la direzione centrale servizi socio sanitari (DC 9) è stata la maggior destinataria degli interventi da parte dell'ufficio del Difensore civico (60), seguita dall'ambiente (DC 5) (35), dall'educazione (DC 6) (28), dalla direzione decentramento ed autorizzazioni e dalla polizia locale (rispettivamente 26 e 22), mentre per quanto concerne le aziende controllate, Atm e Amsa.

Tavola 9

Descrizione	Totale
RICHIEDENTE	283
DIREZIONE GENERALE	3
SEGRETERIA GENERALE	1
DC 1 ACQUISTI GARE E CONTRATTI	13
DC 2 PROGRAMMAZIONE CONTROLLO E SISTEMA INFORMATIVO	1
DC 3 RISORSE UMANE E ORGANIZZAZIONE	1
DC 4 FINANZA PATRIMONIO E BILANCIO	19
DC 5 AMBIENTE E MOBILITA'	35
DC 6 EDUCAZIONE	28
DC 7 CULTURA TURISMO SPORT E TEMPO LIBERO	4
DC 8 SERVIZI SOCIO SANITARI	60
DC 9 DECENTRAMENTO AUTORIZZAZIONI	26
DC 10 PIANIFICAZIONE URBANA E ATTUAZIONE P.R.G.	12
DC 11 TECNICA	3
DC 14 POLIZIA LOCALE	22
AEM SPA	1
AMSA S.p.A.	11
ATM SPA	17
METROPOLITANA MILANESE S.p.A.	2
MILANO SPORT S.p.A.	1
DIFENSORE CIVICO REGIONALE	5
PREFETTURA	1
ALTRI DIFENSORI CIVICI REGIONALI NON LOMBARDI	1
ALER	4
EDILNORD GESTIONI SPA	3
ROMEO GESTIONI SPA	7
ORDINE PROFESSIONALE	1
TOTALI	565

6.3.G. Esiti degli interventi

Considerazioni a parte possono essere fatte sugli esiti degli interventi (Tavole 10 - 11).

Le tabelle sono divise per le pratiche pervenute prima e quelle pervenute dopo l'apertura al pubblico dell'ufficio.

Per quelle **pervenute prima (tavola 10)**, si può notare un elevato numero di "abbandoni" sia perché la situazione si era risolta nel frattempo, sia perché l'istante ha chiesto di interrompere l'istruttoria. Allo stesso modo, prima della campagna di informazione sull'apertura dell'ufficio e sulla competenza del Difensore civico, numerose sono state le pratiche per le quali il Difensore civico non era competente.

Trenta sono le pratiche che hanno visto la conclusione conforme alla richiesta del cittadino prima del nostro intervento.

La differenza tra le opzioni 7/8 (conclusione conforme alla richiesta dopo l'intervento - conclusione non conforme alla richiesta dopo l'intervento) e le opzioni 9/10 (conclusione conforme alla proposta dell'ufficio - conclusione non conforme alla proposta dell'ufficio) consiste nel fatto che nelle prime due l'ufficio concorda con l'istante e chiede all'ente destinatario gli stessi provvedimenti o comportamenti voluti dal cittadino, mentre nelle opzioni 9/10 l'ufficio interviene mutando in modo non solo formale l'originaria richiesta dell'istante.

Tavola 10

ESITI INTERVENTI ANTECEDENTI APERTURA UFFICIO AL PUBBLICO

	Esito dell'intervento	Richieste pervenute prima del 03/05/2006 Interventi conclusi nel 2006
1	L'istante ha abbandonato la richiesta	42
2	L'istante ha chiesto di interrompere	35
3	Non intervento per incompetenza (oggettiva)	33
4	Non intervento per incompetenza (soggettiva)	10
5	Non trattazione per infondatezza palese dell'istanza	0
6	Conclusione conforme alla richiesta prima dell'intervento	31
7	Conclusione conforme alla richiesta dopo l'intervento	16
8	Conclusione non conforme alla richiesta dopo l'intervento	17
9	Conclusione conforme alla proposta dell'ufficio	7
10	Conclusione non conforme alla proposta dell'ufficio	0
11	Accertamento infondatezza istanza dopo l'intervento	12
12	Rinvio ad altro d.c.	8
13	Indicazione di altro soggetto	7
14	Consulenza/parere all'istante	11
17	Altro	1
	TOTALI	230

Diversa è la situazione in relazione alle **pratiche aperte (e concluse) dopo il 3 maggio (tavola 11)**.

Si notano meno abbandoni e richieste di interruzione da parte degli istanti, dovute, in particolare, alla chiarezza delle funzioni e dei compiti del Difensore civico, spiegati anche direttamente al momento della richiesta di intervento. Quello che colpisce è che la maggior parte di conclusioni delle istanze è conforme alla richiesta prima del nostro intervento (tot. 108). Ciò significa che nella maggior parte delle volte, il problema rilevato è quello della difficoltà nella conclusione dei procedimenti, nell'erogazione della prestazione, o nella risposta al cittadino.

Tavola 11

ESITI INTERVENTI SUCCESSIVI ALL'APERTURA UFFICIO AL PUBBLICO

	Esito dell'intervento	Richieste pervenute dal 03/05/06 al 31/12/06 Interventi conclusi nel 2006
1	L'istante ha abbandonato la richiesta	18
2	L'istante ha chiesto di interrompere	9
3	Non intervento per incompetenza (oggettiva)	23
4	Non intervento per incompetenza (soggettiva)	5
5	Non trattazione per infondatezza palese dell'istanza	1
6	Conclusione conforme alla richiesta prima dell'intervento	19
7	Conclusione conforme alla richiesta dopo l'intervento	108
8	Conclusione non conforme alla richiesta dopo l'intervento	32
9	Conclusione conforme alla proposta dell'ufficio	17
10	Conclusione non conforme alla proposta dell'ufficio	2
11	Accertamento infondatezza istanza dopo l'intervento	31
12	Rinvio ad altro d.c.	13
13	Indicazione di altro soggetto	16
14	Consulenza/parere all'istante	31
		325

6.3.H. Motivazioni delle richieste dei cittadini e valutazione finale dell'ufficio

La tavola 12 deve essere letta in relazione a quella precedente circa gli esiti delle istanze. Indica la discrepanza tra la motivazione del cittadino e il giudizio dell'ufficio una volta conclusa la pratica.

Nella maggior parte dei casi vengono segnalati “abusi”, “ritardi”, “irregolarità” percepiti dagli istanti in maniera molto consistente.

L'istruttoria compiuta dall'ufficio ha portato ad un ridimensionamento dei numeri (ad es. le disfunzioni sono passate da 210 a 117), mettendo sempre in luce, però, che le disfunzioni sono al primo posto come “causa” di scontento dei cittadini.

Per **abuso** si intende abuso d'ufficio, discriminazione, violazione del codice di comportamento dei dipendenti con dolo; per **disfunzione** il malfunzionamento di un servizio, dipendente da cause diverse dalla cattiva organizzazione, cattiva organizzazione di una attività o servizio, orari di apertura del servizio al pubblico insufficienti; violazione degli standard qualitativi delle carte dei servizi; per **irregolarità** la mancata risposta ad esposto o a richiesta, tutti i vizi procedurali che non configurano una violazione di legge o un errore giuridico; per **ritardo** la violazione del termine di conclusione del procedimento, la violazione degli standard delle carte dei servizi, il superamento di “tempo ragionevole” per erogare prestazioni o servizi o attività amministrativa; per **errore giuridico** un vizio di procedura o l'insufficiente motivazione del provvedimento; per **carenza** informazioni insufficienti sul funzionamento di un servizio, sui modi per accedere a provvidenze e/o servizi, carenza o insufficienza di servizi o prestazioni.

Per quanto concerne la **mancanza delle condizioni per trattare il caso** siamo nelle ipotesi di richieste anonime, insultanti o tardive; di questioni già decise in sede di ricorso amministrativo o giurisdizionale; di questioni non perseguibili perché l'istante ha chiesto di interrompere la trattazione dell'intervento o per mancanza di cooperazione da parte del reclamante stesso.

Tavola 12

MOTIVAZIONE richieste dei cittadini	TOTALE		Valutazione finale dell'Ufficio	TOTALE	
	v.a.	%		v.a.	%
TOTALE	556	100,00%	TOTALE	556	100,00%
Abuso	18	3	Abuso	1	0
Disfunzione	210	39	Disfunzione	117	21
Ritardo	72	13	Ritardo	29	5
Errore giuridico	48	9	Errore giuridico	13	2
Irregolarità	51	9	Irregolarità	23	4
Carenza	36	6	Carenza	31	6
Violazione diritto d'accesso	10	2	Violazione diritto d'accesso	3	1
Altro	8	1	Altro	0	0
Negligenza	6	1	Negligenza	4	1
Caso fuori competenza diretta	97	17	Caso fuori competenza diretta	126	22
			Mancano condizioni per trattare il caso	114	21
			Istanza del cittadino infondata	95	17

6.3.I. Richieste dell'ufficio rimaste senza risposta

Commento a sé merita la tavola 13 circa le richieste dell'ufficio rimaste senza risposta. Numericamente più rilevanti sono i “silenzi” che attengono alla gestione degli immobili comunali da parte dei gestori, quelli relativi a verifiche e controlli della Polizia locale nelle zone di maggior degrado, seguiti da quelli del settore ambiente. Sono segnalate solo le richieste alle quali non è stato dato alcun riscontro, mentre nella tavola non risultano le numerose sollecitazioni spesso fatte anche ad altri interlocutori comunali e non, solleciti che, alla fine, hanno comunque comportato una risposta.

Tavola 13

Settori	Numero pratiche
Gestori Case Popolari: Romeo 8; Edilnord 3; Gefi 1	12
Polizia Locale	11
Demanio e Patrimonio	4
Ambiente ed Energia	6
Servizi Funebri	2
Settore ERP	3
Settore Parchi e Giardini	3
Settore Sportello Unico Edilizia	2
Autorizzazioni Commerciali	1
Totale	44

PARTE III

Difesa civica aperta
alle istituzioni
e alla società

Costruire relazioni: una finalità e un metodo di lavoro



Storicamente, la difesa civica affonda le sue radici in Scandinavia: fu infatti la Svezia che nella Costituzione del 1809 prevede per la prima volta un'autorità pubblica, deputata a svolgere un controllo sull'attività dell'esecutivo per conto dell'assemblea elettiva, raccogliendo a tal fine le lamentele presentate direttamente dai cittadini. Questa autorità assunse il nome di **ombudsman** ossia "uomo - ponte" o "colui che fa da tramite" tra la comunità sociale e i suoi organi rappresentativi.



Da allora, molte cose sono cambiate: l'istituto, a partire dal secondo dopo guerra, si è diffuso in tutta l'Europa e in tutto il mondo, assumendo diverse denominazioni (difensore civico in Italia, media-
teur nei paesi francofoni, defensor del pueblo in Spagna, e così via) e adattando il proprio profilo istituzionale e funzionale ai diversi contesti.

Ciononostante ovunque, e così anche in Italia, la difesa civica ha mantenuto la sua missione fondamentale già attribuita al primo ombudsman svedese ossia agevolare lo scambio e il dialogo continuo tra amministrazione e amministrati: partendo dall'ascolto attivo del disagio e delle critiche che provengono dalla società, fornendo as-

sistenza, insieme agli apparati amministrativi, per individuare gli opportuni rimedi agli errori e alle carenze ovvero per dare chiarimenti sulla legittimità e opportunità dell'azione pubblica, ed infine riportando agli organi d'indirizzo politico-amministrativo, non solo il quadro dei disagi e le soluzioni già applicate, ma anche le proposte di modifica normativa o organizzativa per porre rimedio alle situazioni più complicate o strutturali.

Una finalità, dunque, quella di **mettere in relazione**, al fine di migliorare la pubblica amministrazione, che viene svolta attraverso modalità relazionali: per realizzare il suo compito, il Difensore civico deve infatti **mettersi in relazione**.

Egli non agisce mai da solo né potrebbe farlo, dato che la sua azione non può far a meno degli stimoli provenienti dalla cittadinanza, anche quando interviene d'ufficio, e che i suoi poteri sono, per natura, relazionali.

Da qui scaturisce la centralità dei suoi rapporti con l'amministrazione e con i cittadini: l'intensità, la frequenza, l'ampiezza di tali rapporti è direttamente funzionale all'efficacia dell'azione di difesa civica, nel suo duplice ruolo di organo di tutela e garanzia dei privati nei confronti dell'amministrazione e di propulsore interno del buon andamento dell'amministrazione stessa.

Per quanto riguarda i rapporti interni, il Difensore civico intrattiene costantemente un'attività relazionale: infatti egli non può adottare, modificare, annullare atti amministrativi, ma può chiedere chiarimenti, documentazione, effettuare sopralluoghi, convocare i responsabili, per cercare insieme una soluzione condivisa ai problemi sollevati dai cittadini, può proporre modifiche normative ed organizzative.

Perché tali relazioni si svolgano utilmente, con soddisfazione di tutte le parti coinvolte, è indispensabile crearne anche altre, di sostegno alle prime e finalizzate, anzitutto, a diffondere la consapevolezza del ruolo del Difensore civico quale meccanismo di ausilio per l'amministrazione stessa: il Difensore civico, del resto, deve solo agevolare e valorizzare ciò che l'amministrazione già può e deve dare. La sua è un'azione di garanzia dei diritti che l'ordinamento prevede e di presidio affinché l'azione amministrativa si svolga legittimamente e con equità secondo i principi generali del diritto amministrativo.

Riportando allo loro attenzione una segnalazione fondata, il Difensore civico può agevolare gli amministratori e gli organi di gestione nella ricerca degli opportuni provvedimenti di miglioramento; registrando una denuncia, poi rivelatasi infondata, può sottolineare la necessità dell'approccio, anche comunicativo, su di una determinata questione.

In questo senso, la difesa civica agisce per tenere sempre accesa la sensibilità dell'amministrazione ai segnali e alle richieste che provengono dall'esterno e per ricordare la necessità di rispondere sempre sollecitamente ed adeguatamente.

Per questo, accanto all'attività relazionale ordinaria, il Difensore civico non può mancare di contribuire alla promozione e alla diffusione di una cultura di servizio e di miglioramento continuo della qualità basata sulla centralità dei bisogni dei cittadini. L'adesione a tale visione della pubblica amministrazione conduce all'adesione alla difesa civica, che proprio nell'ascolto dal basso delle esigenze degli amministrati trova il suo fondamento primario.

Per quanto riguarda i rapporti esterni, il Difensore civico municipale opera con la consapevolezza di non poter semplicemente aspettare i cittadini.

Per prima cosa, il Difensore civico deve farsi conoscere; secondariamente, è necessaria l'individuazione di modalità per stimolare il rapporto con la comunità territoriale.

L'istituto è infatti ancora giovane nella tradizione istituzionale italiana e addirittura neonato a livello cittadino.

Per il raggiungimento di entrambi i suddetti obiettivi, è dunque fondamentale l'interazione con la parte attiva della società e, in particolare, con gli esponenti del mondo associativo, che sono titolari di interessi diffusi e, soprattutto, sono coinvolti nell'amministrazione in senso oggettivo della città, fornendo servizi di interesse generale alla collettività.

Attraverso questi contatti, può svilupparsi un rapporto sinergico positivo con ricadute sulla diffusione della conoscenza, non solo del difensore civico, ma di tutto il sistema dei diritti e degli strumenti che l'ordinamento offre ai privati nei rapporti con i pubblici uffici.

L'azione di garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini svolta dalla difesa civica, diversamente dall'azione giurisdizionale, non ha finalità sanzionatorie, annullatorie o risarcitorie.

Le finalità della difesa civica sono in ultima istanza l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, intesa come luogo di soddisfazione dei bisogni di tutti i cittadini e come strumento di emancipazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Per questo, la promozione dell'autoconsapevolezza dei propri diritti, l'uso diretto dei meccanismi di tutela e di partecipazione rientra a pieno titolo nell'attività del Difensore civico. In tal modo, si sollecita l'attivismo civile dei cittadini e si agevola il dialogo continuo tra amministrazione e amministratori.

Con questo stesso intento di creare relazioni che aumentino l'efficacia dell'azione di tutti coloro che vi partecipano, si sviluppa anche l'attività relazionale diretta agli altri difensori civici e all'approfondimento culturale e scientifico della difesa civica mediante i contatti con il mondo della ricerca e dell'università.

La creazione di una rete di difesa civica forte ed estesa influisce positivamente sull'azione di ciascuno dei difensori civici presenti negli enti regionali e locali del nostro paese. Si guadagnano così spazi di percezione nella cittadinanza e maggiore autorevolezza nei confronti di tutti i soggetti istituzionali.

Aprirsi alle esperienze e alle conoscenze degli altri, inoltre, consente di fruire di tutto quanto il meglio è già stato sperimentato ed invita a contribuire con la propria esperienza e ricerca, per continuare ad operare secondo logiche di miglioramento continuo e di aderenza all'evoluzione del contesto istituzionale e sociale.

Il primo anno: dall'insediamento all'apertura al pubblico



Il Difensore civico per la città di Milano ha aperto la propria attività al pubblico nel maggio 2006 ma fin dal novembre 2005 un ristretto staff di collaboratori ha avviato le attività propedeutiche all'apertura, per garantire fin dall'inizio il corretto funzionamento del servizio sia nella sede centrale, sia nelle sedi del decentramento milanese.

L'apertura al pubblico ha costituito uno spartiacque per tutto il lavoro svolto nei primi quattordici mesi, anche per quanto riguarda l'attività relazionale.

Vi è stato dapprima un periodo di impianto e preparazione all'apertura, nel quale sono state effettuate diverse operazioni:

- **per diffondere all'interno dell'amministrazione la conoscenza sull'imminente avvio del servizio di difesa civica municipale, sulle sue finalità, poteri, competenze e per coinvolgere nel processo di costituzione dell'ufficio anche i dirigenti e i funzionari comunali o degli enti controllati;**
- **per organizzare il servizio nelle sedi del decentramento;**
- **per informare gli altri organismi di tutela (altri difensori civici, giudici di pace, ecc.) e le altre pubbliche amministrazioni operanti sul territorio milanese in merito alla presenza e ai compiti della nuova autorità cittadina;**
- **per connettersi alla rete dei difensori civici a livello nazionale e internazionale.**

Poi, dopo l'apertura al pubblico, oltre a continuare l'attività informativa e ad avviare la collaborazione concreta sui singoli problemi con il personale comunale e degli enti controllati, sono state effettuate azioni:

- **di aggiornamento costante sull'andamento dell'attività rivolta agli organi politici e amministrativi comunali e degli enti controllati;**

- **di contatto diretto con il mondo associativo, anche per proporre collaborazioni a lungo termine;**
- **di impianto dell'attività di ricerca;**
- **di partecipazione concreta alla rete della difesa.**

Le attività di informazione, già svolte nella prima fase, sono state ripetute nella seconda fase anche in considerazione del rinnovo degli organi comunali, avvenuto nel maggio/giugno 2006, e della successiva riorganizzazione burocratica.

Nei paragrafi seguenti, sono in sintesi descritte le iniziative effettuate, in ciascuna delle due fasi, con specifico riferimento a ciascun gruppo dei soggetti, costituenti i punti di riferimento del Difensore civico municipale (l'amministrazione comunale, le associazioni, gli altri difensori civici, il mondo accademico - culturale, ecc.).

Dialogare con l'amministrazione comunale e gli enti controllati



3.1. Con il Consiglio comunale

Dal punto di vista ordinamentale, il Consiglio comunale è il principale referente del Difensore civico. Il Consiglio, del resto, è l'organo deputato ad eleggerlo e l'unico che, in casi di eccezionale gravità, può revocarlo. Questo rapporto originario con l'assemblea consiliare, in cui sono rappresentate tutte le forze politiche cittadine, sancisce anche un legame indiretto tra i cittadini elettori (il corpo elettorale) e colui che è chiamato a svolgere la funzione di difesa civica.

Dopo l'elezione, il Difensore civico, quale autorità di garanzia svolge la sua azione in piena libertà e senza essere soggetto a controlli gerarchici; egli peraltro mantiene con il Consiglio comunale momenti qualificati di contatto, che si concretizzano all'atto della presentazione e dell'esame della **Relazione ordinaria annuale e delle Relazioni straordinarie speciali** e nelle **Audizioni consiliari o di Commissione**.

Il Consiglio comunale e le sue Commissioni possono infatti convocare in audizione il Difensore civico ogni qualvolta lo ritengano opportuno. Per esempio, l'audizione può avere ad oggetto l'andamento dell'attività o l'esame di questioni di particolare rilevanza e urgenza.

Nel corso dei primi quattordici mesi di attività, il Difensore civico ha incontrato i Presidenti del Consiglio nel frattempo succedutisi ed è stato convocato in audizione dalla Commissione consiliare n. 1 Affari istituzionali e dalla Commissione n. 16 Qualità, Servizi al Cittadino, Semplificazione, Servizi Civici.

Non sono state presentate relazioni speciali.

In questo periodo, peraltro, il Difensore civico ha integrato i rapporti previsti dall'ordinamento mantenendo un collegamento costante di informazione con i consiglieri.

A tal fine, sono state predisposte successive versioni del documento **“Il Difensore civico per la città di Milano”** che è stato mensilmente aggiornato con i dati relativi alle segnalazioni ricevute e all’attività svolta.



Figura 1 - 13 ottobre Audizione in Commissione consiliare n. 16

In tal modo, si è voluto sia anticipare il momento di confronto sull’attività, rendendolo periodico ed evitando di concentrarlo esclusivamente nella relazione annuale, sia mantenere una stretta connessione tra la scelta di istituzione del Difensore civico operata dal Consiglio comunale e il momento di realizzazione dell’iniziativa.

Il documento **“Il Difensore civico per la città di Milano”**, infatti, è il progetto fondativo dell’ufficio, sul quale il Consiglio comunale si è espresso in data 13 ottobre 2005 (deliberazione n. 64/2005), e costituisce un opportuno strumento di valutazione di quanto realizzato o ancora da realizzare in relazione alle esigenze e alle criticità via via emerse nel corso dell’attività concreta.

3.2. Con il Sindaco e gli Assessori

Per quanto riguarda gli altri organi comunali, l’ordinamento prevede che il Difensore civico, nei casi in cui rilevi episodi di cattiva amministrazione non sanati, ne informi il Sindaco, l’Assessore competente per materia e, se del caso, il Presidente del Consiglio di Zona interessato.

Anche in questo caso, il Difensore civico ha instaurato di fatto con detti organi un rapporto di informazione più ampio di quello previsto dalle norme, rendendolo costante attraverso l’invio di periodiche comunicazioni sull’andamento dell’attività.

Inevitabilmente, i contatti con gli organi dell'esecutivo sono stati più intensi nei settori caratterizzati da una maggiore criticità strutturale, per affrontare i quali è imprescindibile anche un coinvolgimento a livello politico - amministrativo (per esempio, casa, ambiente, ecc.).

Nella fase di preparazione all'apertura al pubblico e poi in occasione del rinnovo degli organi comunali, inoltre, il Difensore civico ha incontrato il Sindaco e alcuni degli Assessori coinvolti nel processo di fondazione del servizio, in riferimento alla ristrutturazione della sede e all'eliminazione delle barriere architettoniche nonché all'organizzazione della difesa civica nelle nove zone del decentramento.

3.3. Con i Consigli di Zona

Il rapporto con i Consigli di Zona costituisce un momento di particolare rilievo, non solo perché, in base al regolamento comunale, il Difensore civico deve essere accessibile in ogni zona del decentramento, ma soprattutto in quanto questi organi condividono con la difesa civica caratteristiche istituzionali di particolare prossimità alla cittadinanza. Ed infatti spesso i Consigli di Zona e i loro rispettivi Presidenti sono non solo destinatari delle comunicazioni del Difensore civico in merito ai servizi comunali gestiti a livello decentrato, ma anche parte attiva della relazione, essendo spesso individuati dai cittadini come referenti per la risoluzione di questioni coinvolgenti l'attività amministrativa comunale, che invece possono essere utilmente sottoposte al Difensore civico.

Per tali ragioni, nel corso dei primi quattordici mesi di attività, il Difensore civico ha incontrato tutti i Presidenti di zona, per presentare l'istituto e avviare l'attività decentrata, ripetendo l'operazione dopo il rinnovo dei consigli circoscrizionali.

L'operazione di "decentramento" del servizio di difesa civica è stata realizzata - un istruttore di difesa civica è presente in tutte le zone per mezza giornata a settimana - e gli incontri sono stati occasione per prevedere ed organizzare iniziative di divulgazione sulla difesa civica municipale, dirette ai Consiglieri di Zona e ai cittadini. Nel 2006, tali iniziative sono state effettuate nell'ambito di sedute dei Consigli (o Commissioni) delle zone 2, 3 e 7.



Figura 2 - 20 febbraio 2006 Audizione in Consiglio di Zona 2

3.4. Con le Consulte cittadine

Lo Statuto comunale, all'art. 16, prevede l'istituzione e il funzionamento di Consulte cittadine, quali organi di partecipazione alla amministrazione della città, da parte delle associazioni, dei sindacati dei lavoratori e di categoria, ecc..

Le consulte sono nominate dal Sindaco e hanno la funzione di partecipare mediante pareri alla programmazione degli interventi pubblici in specifici ambiti di attività individuati all'atto della loro costituzione.

Attualmente, è operante la sola Consulta cittadina per l'Handicap, con il compito di contribuire alla definizione degli interventi riguardanti in specifico le persone con disabilità ovvero in genere quelle aventi una ricaduta sulla vita e il lavoro di dette persone.

Il Difensore civico ha avviato contatti con il Presidente della Consulta per valutare modi di collaborazione reciproca nonché per raggiungere, indirettamente, tutte le associazioni del settore operanti sul territorio milanese ed informarle sulle sue finalità e modalità d'azione.

I prossimi sviluppi di detta collaborazione potranno riguardare lo scambio reciproco di informazioni e di "segnali dalla cittadinanza" raccolti sia dalla Consulta, per il tramite degli organismi di appartenenza dei suoi membri, sia dal Difensore civico nella sua azione di tutela. La Consulta potrà avere in questo senso un ruolo anche nell'ambito degli interventi d'ufficio attivabili dal Difensore

civico, ovvero esprimersi in merito alle proposte di modifica normativa e organizzativa riguardanti le questioni più complicate o strutturali.

In questo senso, molto dipenderà dalle prospettive di funzionamento e potenziamento delle consulte cittadine scelte dall'amministrazione. La Consulta per l'Handicap, infatti, nel corso degli ultimi anni, ha continuato ad operare con difficoltà a causa del suo mancato rinnovo dopo la sua istituzione nel 1995.

3.5. Con i dirigenti e il personale comunale

Il rapporto con i dirigenti e il personale comunale è sicuramente il rapporto più intenso e frequente che il Difensore civico intrattiene all'interno dell'amministrazione comunale. L'oggetto stesso della difesa civica sono gli abusi, le carenze, le disfunzioni e in genere le lesioni di legittime aspettative segnalate dai cittadini in riferimento all'attività amministrativa e di servizio erogata dal Comune e quindi - stante l'applicazione del principio della separazione tra poteri d'indirizzo politico-amministrativo e compiti di gestione - anzitutto, le segnalazioni riguardanti l'attività svolta dalla struttura burocratica. Il Difensore civico è chiamato a considerare la segnalazione proveniente dai cittadini "mettendosi nelle scarpe" dei cittadini stessi, ma mantenendo una posizione *super partes* per garantire lo svolgimento di rapporti fondati su profili di legittimità sostanziale e di dignità del cittadino. In questo quadro, i rapporti con la struttura comunale rivestono un ruolo fondamentale: ogni intervento del difensore civico si svolge insieme ai dirigenti e al personale competente.

Il Difensore civico si rivolge a loro per chiedere chiarimenti, informazioni e documenti sulla questione segnalata ovvero per trovare soluzioni condivise.

Sulla struttura burocratica gravano, per tal motivo, specifici doveri di collaborazione, il cui adempimento, pur necessario, non è peraltro condizione sufficiente per l'efficacia di un intervento di difesa civica. L'azione della difesa civica infatti non è una tradizionale azione di tutela di una posizione (quella del privato) nei confronti di un'altra (quella dell'amministrazione comunale): essa è diretta a stimolare il miglioramento complessivo della pubblica amministrazione e una partecipazione più consapevole ed efficace dei cittadini ai procedimenti e alle strutture pubbliche.

Per tale motivo, le relazioni tra Difensore civico e tutti coloro che operano nell'amministrazione devono svolgersi nella consapevolezza di questa comune finalità, per evitare che si fondi la convinzione che la difesa civica si sostanzia solo in un controllo o in una seccante ingerenza sullo svolgimento della propria attività. Fin dall'inizio, dunque, il rapporto con la struttura burocratica è stato posto al centro dell'attività relazionale del Difensore civico.

Nella prima fase propedeutica all'apertura:

- **è stata diffusa su tutto il personale una circolare esplicativa sulle finalità e i compiti del difensore civico (n. 35 del 16 dicembre 2005) ed un avviso sui tempi e modi della successiva apertura del nuovo servizio al pubblico;**
- **i responsabili di ciascuna direzione o settore dell'amministrazione hanno partecipato in qualità di relatori al corso per istruttori di difesa civica, svoltosi tra il febbraio e l'aprile 2006 (in riferimento al quale si veda pag. 165 ss.);**

- a tutti i dirigenti è stato inviato il documento “Il Difensore civico per la città di Milano”;
- il Difensore civico è intervenuto, con il direttore dell'ufficio, al Comitato di Direzione.

Successivamente, in parallelo all'avvio dell'attività a contatto con i cittadini, sono stati organizzati specifici incontri con i dirigenti di tutte le direzioni centrali, per presentare le finalità e i modi della difesa civica nonché per confrontarsi sugli aspetti organizzativi della collaborazione reciproca.

In occasione dell'apertura al pubblico, tutti i dipendenti comunali sono stati destinatari, in allegato al “cedolino” dello stipendio, del depliant “**Dillo al Difensore civico**”.

Il rapporto con la struttura comunale è, oggi, parte integrante del lavoro dell'ufficio e sono state attivate relazioni specifiche sui singoli casi proposti dai cittadini.

La capacità di migliorare il dialogo sulle questioni concrete, al di là degli slogan e delle dichiarazioni di principio, costituisce uno degli obiettivi primari dell'attività informativa e di relazione all'interno dell'amministrazione. Infatti, proprio nell'incontro diretto, nel “faccia a faccia” tra funzionario comunale, difensore civico e cittadino possono svilupparsi le soluzioni che conducono a risolvere il conflitto.

Da qui la necessità di individuare sempre nuovi mezzi e momenti di comunicazione e di rapporto con tutto il personale comunale, per verificare insieme l'andamento della collaborazione e adattarne i modi alle criticità o necessità emergenti.

Anche a sostegno della buona riuscita di questi processi, è stata distribuita la guida “Tutto sul difensore civico per la città di Milano”, nel quale sono approfonditi non solo i modi di agire del Difensore civico ma soprattutto il senso complessivo della sua istituzione e del suo operare, nel quadro dei diritti attribuiti ai cittadini nell'ordinamento e della rete dei soggetti di tutela non giurisdizionale. (si veda a pag. 67 ss.).

Analoghi contenuti e finalità ha anche la proposta di prevedere nel piano annuale di formazione, già per il prossimo anno, un modulo sulla difesa civica diretto a tutto il personale comunale.

3.6. Con gli enti controllati

Nei confronti degli organi di indirizzo e di gestione degli enti controllati nonché del loro personale, il Difensore civico ha impostato una prassi di relazioni e contatti analoga a quella adottata nei confronti dell'amministrazione del Comune di Milano strettamente intesa.

In particolare, nella prima fase propedeutica all'apertura al pubblico, sono stati organizzati incontri di presentazione del servizio con i Presidenti e i responsabili di ciascun ente, che hanno consentito di individuare modi di promozione della conoscenza del nuovo istituto comunale diretti in specifico agli utenti dei servizi pubblici locali.

Così come avvenuto per i responsabili delle direzioni centrali, anche alcuni dirigenti e funzionari hanno partecipato al corso per istruttori di difesa civica, dando conto anche dei sistemi di gestione dei reclami già approntati dalle singole organizzazioni. Ciò ha permesso di chiarire il ruolo del Difensore civico, quale autorità di garanzia che non opera in sostituzione dell'apparato competente

ma per assicurare il funzionamento del sistema stesso con particolare riferimento alla gestione delle situazioni di conflitto non risolte.

Tutte le pubblicazioni informative sul Difensore civico sono state inviate anche agli organi degli enti controllati, per mantenere un costante rapporto di aggiornamento sull'attività svolta.

Tabella III. A. - Gli incontri con l'amministrazione comunale e gli enti controllati

30 nov. 2005	Incontro con il Presidente del Consiglio comunale - Vincenzo Giudice
19 dic. 2005	Presidente Zona 3 - Pietro Viola
20 dic. 2005	Presidente Zona 1 - Paolo Gatti
9 gen. 2006	Vice Sindaco e Assessore ai lavori pubblici - Riccardo De Corato
10 gen. 2006	Presidente Zona 5 - Angelo Pessognelli
11 gen. 2006	Presidente Zona 2 - Luca Lepore
11 gen. 2006	Presidente Zona 7 - Pasquale Maria Ciuffi
12 gen. 2006	Assessore al Decentramento, rapporti con il consiglio comunale ed A.N.C.I., Servizi funebri e Cimiteriali - Giulio Gallera
12 gen. 2006	Presidente Zona 6 - Massimo Girtanner
13 gen. 2006	Presidente Zona 4 - Filippo Totino
18 gen. 2006	Direttore centrale Decentramento e Autorizzazioni - Daria Maistri
18 gen. 2006	Audizione in Consiglio di Zona 7 - Commissione Educazione e Affari generali
20 gen. 2006	Presidente Zona 8 - Alessandro Fede Pellone
23 gen. 2006	Presidente Zona 9 - Fabrizio Henning
25 gen. 2006	Audizione in Commissione Consiglio Comunale n. 1 - Affari istituzionali
1 feb. 2006	Comitato di Direzione
2 feb. 2006	Responsabile Servizio Affari generali A.S.P. Golgi-Redaelli - Cristina Callerio
8 feb. 2006	Presidente A.T.M. Spa - Bruno Soresina
9 feb. 2006	Presidente Fondazione Scuole Civiche - Stefano Mazzocchi
9 feb. 2006	Presidente A.S.P. Istituti milanesi Martinitt, Stellite, Pio Albergo Trivulzio - Emilio Trabucchi
10 feb. 2006	Presidente del Consiglio Comunale - Vincenzo Giudice
10 feb. 2006	Presidente A.M.S.A. Spa - Fausto Talenti
14 feb. 2006	Presidente Milano Ristorazione Spa - Ivan Dragoni
20 feb. 2006	Audizione in Consiglio di Zona 2 - Commissione Affari istituzionali
20 feb. 2006	Responsabile Formazione Organizzazione e Sviluppo A.E.M. Spa - Giuseppina Bertoli
21 feb. 2006	Presidente M.M. Spa - Giulio Burchi
7 mar. 2006	Presidente Milano Sport Spa - Armando Gozzini
9 mar. 2006	Presidente So.ge.Mi. Spa - Paolo Lombardi
20 mar. 2006	Presidente della Consulta cittadina per l'handicap - Maria Luisa Berra
29 mar. 2006	Responsabile Affari Legali e Societari e Responsabile Relazioni Esterne S.E.A. Spa - Piera Fancello e Claudio Del Bianco
15 mag. 2006	Direzione centrale n. 1 - Acquisti gare e contratti
17 mag. 2006	Direzione centrale n. 14 - Polizia locale
23 mag. 2006	Direzione centrale n. 6 - Educazione
24 mag. 2006	Direzione centrale n. 10 - Pianificazione urbana e attuazione piano regolatore
25 mag. 2006	Direzione centrale n. 9 - Decentramento e Autorizzazioni
30 mag. 2006	Direzione centrale n. 4 - Finanza, patrimonio e bilancio
31 mag. 2006	Direzione centrale n. 5 - Ambiente e mobilità

1 giu. 2006	Direzione centrale n. 8 - Servizi Socio - sanitari
8 giu. 2006	Direzione centrale n. 3 - Risorse umane e Organizzazione
9 giu. 2006	Direzione Centrale n. 7 - Cultura, Turismo, Sport e Tempo libero
12 giu. 2006	Direzione Centrale n. 11 - Tecnica
13 giu. 2006	Direzione Centrale n. 12 - Avvocatura Comunale
21 lug. 2006	Sindaco - Letizia Moratti
30 ago. 2006	Direttore generale - Giampiero Borghini
5 sett. 2006	Presidente del Consiglio comunale - Manfredi Palmeri
11 sett. 2006	Vice Direttore generale - Rita Amabile
13 sett. 2006	Segretario generale - Giuseppe Mele
13 sett. 2006	Assessore Qualità, Servizi al Cittadino e Semplificazione, Servizi Civici - Stefano Giovanni Pillitteri
22 sett. 2006	Vice Sindaco e Assessore Rapporti Consiglio Comunale e Attuazione del programma, Sicurezza - Riccardo De Corato
2 ott. 2006	Presidente della Commissione consiliare n. 16 - Qualità, Servizi al cittadino, Semplificazione, Servizi Civici - Leone Talia
11 ott. 2006	Presidente Zona 3 - Pietro Viola
13 ott. 2006	Audizione in Commissione Consiglio Comunale n. 16 - Qualità, Servizi al cittadino, Semplificazione, Servizi Civici
18 ott. 2006	Presidente Zona 8 - Claudio Consolini
19 ott. 2006	Presidente Zona 5 - Giovanni Ferrari
20 ott. 2006	Consigliere Enrico Fedrighini
26 ott. 2006	Presidente Zona 9 - Beatrice Uguccioni
31 ott. 2006	Presidente Zona 7 - Pietro Accame
7 nov. 2006	Direttore centrale Casa - Lides Canaia
10 nov. 2006	Audizione in Consiglio di zona 3 - Commissione Affari istituzionali - Seduta aperta al pubblico
13 nov. 2006	Presidente Zona 4 - Paolo Zanichelli
13 nov. 2006	Audizione in Consiglio di zona 7 - Seduta plenaria
28 nov. 2006	Assessore Casa - Giovanni Verga
30 nov. 2006	Direttore generale - Giampiero Borghini
30 nov. 2006	Direttore Settore Attuazione politiche ambientali DC mobilità Trasporti Ambiente - Paolo Andrea Capogrosso
5 dic. 2006	Audizione in Commissione n. 16 - Qualità, Servizi al cittadino, Semplificazione, Servizi Civici
18 dic. 2006	Direttore centrale Risorse Umane e Organizzazione - Luigi Draisci
18 dic. 2006	Presidente della Consulta cittadina per l'handicap - Maria Luisa Berra
20 dic. 2006	Comitato di Direzione

Dialogare con la comunità territoriale



Nei rapporti con la comunità territoriale, il ruolo delle associazioni, dei sindacati dei lavoratori e di categoria e, in genere, di tutti i soggetti che svolgono funzioni e servizi di interesse collettivo sul territorio milanese è fondamentale per il Difensore civico almeno sotto due profili:

- **il primo attiene al fatto che essi sono portatori di interessi diffusi o collettivi e quindi rientrano a pieno titolo tra i destinatari diretti del servizio di tutela non giurisdizionale offerto (come espressamente previsto anche dall'art. 7 dello Statuto);**
- **il secondo attiene alla loro idoneità, soprattutto in quanto fornitori di servizi, a essere "intermediari" del Difensore civico, partecipando alla promozione della conoscenza dell'Istituto e all'attività di orientamento dei cittadini.**

Nel corso del 2006, entrambi questi profili sono stati sviluppati con specifico riferimento alle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti e ai sindacati degli inquilini e assegnatari di alloggi popolari.

Sono peraltro stati avviati numerosi altri filoni di contatto con i sindacati dei lavoratori, associazioni di categoria (Assolombarda, ecc.), con le associazioni di volontariato (Caritas, Acli, ecc.), con associazioni o fondazioni di carattere culturale (Fondazione Ambrosianeum, AIM, Meglio Milano, ecc.) presenti sul territorio milanese, che saranno consolidati nel corso del prossimo anno.

4.1. Con le associazioni dei consumatori e degli utenti

La scelta di avvicinare prioritariamente le associazioni esponenti dei diritti dei consumatori e degli utenti è derivata in modo sostanziale da considerazioni relative:

- **alla loro alta rappresentatività a livello numerico;**
- **al loro impegno su questioni, quali per esempio i servizi pubblici, rientranti nelle materie trattate dal Difensore civico;**

- al fatto che essi stessi erogano servizi di mediazione e conciliazione simili nei metodi a quelli della difesa civica, potendo tra l'altro spesso essere contattate dalle persone che, per errore, si rivolgono al Difensore civico, per risolvere problemi che esulano dalla sua competenza (per es. liti commerciali).



Figura 3 - 21 settembre 2006 - Incontro con le associazioni dei consumatori

Il primo contatto con le associazioni dei consumatori è avvenuto nell'ambito del Comitato regionale per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, che si riunisce periodicamente presso la Regione Lombardia. In quell'occasione, che aveva l'obiettivo di presentare il nuovo istituto comunale, è nata l'idea di organizzare un successivo momento d'incontro a livello municipale per verificare la possibilità di avviare collaborazioni concrete. Parallelamente all'organizzazione di tale incontro collegiale, si sono sviluppate relazioni con le singole associazioni, che hanno contribuito fattivamente alle iniziative di comunicazione sull'avvio del nuovo servizio comunale.

L'incontro collegiale si è poi svolto, dopo l'apertura al pubblico, presso Palazzo Marino, e ha visto presenti numerose associazioni tra cui Adoc Lombardia, Cittadinanzattiva, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega consumatori, Movimento consumatori, Unione nazionale consumatori e Coniacut.

Le associazioni presenti e il Difensore civico sono giunti alla pre-definizione di una piattaforma di lavoro comune e alla decisione di formalizzarne gli ambiti e le modalità in un documento programmatico, che è attualmente all'esame di tutte le diciassette associazioni rappresentate nel citato Comitato regionale. La proposta di lavoro formulata dal Difensore civico alle associazioni per l'anno 2007 in particolare consiste nella realizzazione di un'analisi e valutazione congiunte delle Carte dei Servizi degli enti e società controllati dal Comune di Milano.

4.2. Con le associazioni degli inquilini e degli assegnatari delle case di edilizia residenziale pubblica

I rapporti con le organizzazioni sindacali per la rappresentanza e la difesa degli interessi degli inquilini dell'edilizia privata e pubblica e dei portatori di bisogni abitativi primari sono stati attivati, non solo per tutte le considerazioni già sopra esposte in riferimento al mondo associativo in generale, ma anche in considerazione della numerosità delle segnalazioni ricevute dai cittadini in quest'ambito, come descritto a pag. 15.

Tale dato, congiuntamente alla complicatezza e alle difficoltà strutturali connesse al problema "casa" nella città di Milano, hanno spinto all'individuazione di modalità di trattazione della questione che andassero oltre all'istruttoria e all'eventuale risoluzione dei singoli casi segnalati.

Il percorso è stato avviato insieme al Difensore civico della Regione Lombardia che, svolgendo la sua attività nei confronti dell'ente regionale e delle ALER, è evidentemente competente su molti e importanti aspetti della materia ed ha coinvolto i seguenti sindacati: il CONIA nella persona del Vice Presidente nazionale, il SICET, nella persona del Segretario provinciale di Milano, il SUNIA, nella persona del Segretario provinciale di Milano e Coordinatore regionale della Lombardia, l'U. N.I.A.T. nella persona del Referente provinciale di Milano e Coordinatore regionale della Lombardia, l'UNIONE INQUILINI, nella persona del Segretario provinciale di Milano.



Figura 4 - 28 settembre 2006 - Incontro con il Difensore civico della Regione Lombardia e i sindacati degli inquilini

Gli incontri singoli con ciascun Sindacato e le riunioni collegiali hanno condotto allo svolgimento di operazioni congiunte per la diffusione del **depliant** del Difensore civico e alla stesura e sottoscrizione di un protocollo d'intesa sulle modalità di reciproca collaborazione, i cui punti essenziali sono:

- **il mantenimento di costanti rapporti di reciproca collaborazione e comunicazione, anche per progettare e organizzare congiuntamente iniziative inerenti i temi della partecipazione, della trasparenza, della qualità dei servizi e dei diritti di cittadinanza e della loro tutela;**
- **l'individuazione periodica di un tema d'intervento concreto, da sviluppare, secondo la rispettive competenze, anche al fine di stimolare l'adozione di atti e provvedimenti da parte degli organi comunali o regionali competenti.**

Per il primo anno di collaborazione, i difensori civici e i sindacati e le associazioni hanno individuato come possibile tema d'intervento concreto lo svolgimento di un'analisi e di una valutazione congiunte sullo stato dell'arte in materia di carte dei servizi dell'edilizia pubblica milanese e lombarda e sui modelli contrattuali utilizzati per l'esternalizzazione di taluni aspetti dell'azione pubblica relativi all'edilizia residenziale pubblica.

A tal fine, i difensori civici e i sindacati e le associazioni si sono impegnati a costituire, nel corso del 2007, un gruppo di lavoro ristretto, che si riunirà periodicamente presso le sedi dei difensori civici o altre sedi indicate dai sindacati e dalle associazioni, con compiti di analisi e di istruttoria delle valutazioni da sottoporre all'esame della riunione plenaria.

Tabella III.B - Gli incontri con i sindacati, le associazioni di Tutela dei consumatori e degli inquilini ed altri soggetti rappresentanti della società civile, economica e culturale milanese

2 mar. 2006	Comitato Regionale per la Tutela dei Diritti dei consumatori e degli Utenti presso la Regione Lombardia
23 mar. 2006	Segretario generale della C.C.I.A.A. di Milano - Pier Andrea Chevallard Dirigente Area Tutela della Concorrenza e del Mercato della C.C.I.A.A. di Milano - Stefano Azzali (in occasione dei lavori di presentazione del nuovo Portale per i consumatori e per gli Utenti presso la Camera di Commercio di Milano)
31 mar. 2006	Segretario Generale di ANCI Lombardia - Gabriele Pellegrini
10 apr. 2006	Assoutenti Lombardia - Roberto Brunelli
11 apr. 2006	Coordinatore dell'ufficio del Giudice di Pace di Milano - Vito Dattolico Giudice di Pace di Milano - Cinzia Pandiani Giudice di Pace di Milano - Debora Ravenna
28 apr. 2006	Presidente Federconsumatori Lombardia - Giacinto Brighenti Rappresentante Federconsumatori Lombardia - Claudio Cardi Rappresentante Federconsumatori Lombardia - Giuliano Salvioni
8 mag. 2006	Direttore Generale di Assolombarda - Roberto Polli Presidente Comitato Difensore Piccola e Media Impresa di Assolombarda - Giovanni Decio
18 mag. 2006	Direttore Esecutivo Movimento consumatori - Cristiano Maccabruni Rappresentante Movimento consumatori - Pecchioli
18 mag. 2006	Direttore della rivista "Strategie Amministrative" - Maurizio Lozza
25 mag. 2006	Responsabile regionale UNICOBAS - Florindo Casarolli

7 giu. 2006	Segretario Provinciale CISAL - Germano Cusano
13 giu. 2006	Segretario della Camera del Lavoro CGIL di Milano - Onorio Rosati Per il Segretario CISL Milano - Vito Milano Segretario Provinciale UIL - Roberto Ponticelli
15 giu. 2006	Responsabile Struttura UTL di Milano - Stefano Salamone Segretario Nazionale Sicurezza civile UGL - Salvatore Licciardi
19 giu. 2006	Presidente Assolombarda - Diana Bracco Direttore generale Assolombarda - Roberto Polli (in occasione dell'Assemblea dell'Associazione)
10 lug. 2006	Direttore Editoriale Giuffrè - Vittorio Italia
17 lug. 2006	Presidente di CONIA/CONIACUT - Egidio Rondelli Rappresentante di CONIA/CONIACUT - Tiziano Maramotti
15 set. 2006	Rappresentante milanese UIL - Cremascoli
21 set. 2006	associazioni di Tutela dei consumatori operanti sul territorio del milanese
22 set. 2006	Moderator Curiae dell'Arcidiocesi di Milano - Don Gino Zappa
27 set. 2006	Direttore Editoriale Giuffrè - Vittorio Italia
28 set. 2006	Difensore civico della Regione Lombardia e sindacati di Tutela degli inquilini
28 set. 2006	Ordine degli Avvocati della Provincia di Milano
5 ott. 2006	Responsabile regionale lavoratori stranieri Unicobas - Roberto Reyes
10 ott. 2006	Direttore rivista "Iustitia" - Benito Perrone
8 nov. 2006	Vice Segretario regionale Cittadinanzattiva - Liberata Dell'Arciprete (In occasione della Conferenza Stampa di presentazione del report sul rispetto della Carta dei Diritti contro il dolore inutile presso Istituto Nazionale dei Tumori di Milano)
15 nov. 2006	Direttore Caritas Ambrosiana - Don Roberto Davanzo
15 nov. 2006	Curatore del "Rapporto sulla Città" della Fondazione Culturale Ambrosianeum - Eugenio Zucchetti
20 nov. 2006	Direttore della Fondazione Rete Civica Milanese - Oliverio Gentile
22 nov. 2006	Difensore civico della Regione Lombardia e sindacati di Tutela degli inquilini
22 nov. 2006	Presidente AIM Associazione Interessi Metropolitani - Pier Giuseppe Torrani Direttore AIM Associazione Interessi Metropolitani - Luisa Toeschi
4 dic. 2006	Responsabile Centro di Documentazione della Camera arbitrale nazionale e internazionale di Milano - Vincenza Bonsignore
4 dic. 2006	Presidente MeglioMilano - Marco Bono
13 dic. 2006	Presidente ACLI Milano - Gianni Bottalico
21 dic. 2006	Caritas Ambrosiana - Maria Luisa Galbiati, Pedro Iorio, Alessandra Tufigno

Fare rete con gli altri difensori civici



Il Difensore civico per la città di Milano coordina la propria attività con quella degli altri difensori civici, sia attivando forme di collaborazione concreta e di servizio, in particolare con quelli operanti sul territorio milanese, sia partecipando agli organismi di coordinamento nazionali e internazionali.

Tali relazioni sono funzionali:

- alla messa a disposizione di un sistema di difesa civica facilmente accessibile da tutti coloro che hanno contatti problematici con la pubblica amministrazione: rivolgersi ad uno dei tanti difensori civici operanti sul territorio deve essere uguale a chiamare un “numero verde” della difesa civica; il difensore civico contattato, anche se non competente, individua il collega che può occuparsi della questione e gli trasmette la richiesta d'intervento;
- alla realizzazione di un servizio di difesa civica locale aperto ai miglioramenti derivabili dalle esperienze altrui;
- alla costruzione di una rete di difesa civica più diffusa, più forte, più conosciuta, più consapevole e quindi più efficace, anche a livello locale.

5.1. Con i difensori civici operanti sul territorio di Milano

Il Difensore civico per la città di Milano è competente sull'amministrazione municipale e sugli enti controllati dal Comune stesso.

Per quanto riguarda l'amministrazione provinciale e quella regionale, i cittadini devono rivolgersi rispettivamente al Difensore civico della Provincia di Milano ovvero al Difensore civico della Regione Lombardia. Quest'ultimo è competente anche sulle amministrazioni periferiche dello Stato. Considerata la sovrapposizione territoriale delle diverse competenze soggettive, è peraltro molto frequente che un difensore civico sia contattato erroneamente.

Per tale motivo, la creazione di relazioni operative a livello milanese ha costituito una priorità: ora il Difensore civico comunale, provinciale e regionale operano in rete e, dunque, quando un cittadino,

per errore, si rivolge ad un Difensore civico non competente sulla questione, la sua richiesta è inoltrata direttamente al Difensore civico che può occuparsene.

Un'analogia azione è stata positivamente portata a termine con i difensori civici dei Comuni dell'Hinterland milanese. Sempre nell'ottica di fornire ai cittadini un servizio facilmente accessibile, è stato inoltre messo a punto con il Difensore civico della Regione Lombardia un documento ricognitivo delle rispettive competenze in materia di edilizia residenziale pubblica. L'opportunità di intervenire insieme sulla questione "casa" è stata successivamente sviluppata con la definizione del protocollo d'intesa sulle modalità di reciproca collaborazione, siglato il 22 novembre 2006, con i sindacati degli inquilini.

5.2. Con gli altri difensori civici italiani

In Italia, i difensori civici sono eletti dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni e da altri enti locali, come per esempio le comunità montane. Non è invece presente il difensore civico nazionale.

Attualmente 14 Regioni su 20 hanno un Difensore civico in carica ed anche le Province autonome di Trento e Bolzano hanno istituito e attivato il Difensore civico.

A livello locale, non esiste una stima ufficiale sul numero dei difensori civici locali ma a partire dal 2000 la difesa civica locale si è ampiamente sviluppata.

L'ufficio del Difensore per la città di Milano ha peraltro verificato che:

- **in Italia, nei capoluoghi di provincia, l'istituto è operativo in 44 province su 106 e in 59 comuni su 106;**
- **in Lombardia, vi sono 246 enti locali, dotati di difensore civico e più del 50% della popolazione della regione può fruire della difesa civica a livello comunale (per recapiti di tutti i difensori civici presenti in Lombardia si veda il sito www.consiglio.regione.lombardia.it/difensore - sezione "Sul territorio").**

Né a livello italiano né a livello internazionale, si è finora creata una rete di difensori civici municipali o locali, come invece avvenuto a livello regionale e nazionale.

Al fine di contribuire allo sviluppo di un sistema di collaborazione più intesa tra difensori civici locali, anche per aumentarne la rappresentatività a livello istituzionale, il Difensore civico per la città di Milano ha avviato alcune iniziative di ricerca (si veda pag. 119 ss.) rivolte in particolare ai centri medio - grandi.

I risultati potranno costituire una delle basi per l'organizzazione di momenti di confronto tra difensori civici locali.

5.3. Con la Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province Autonome

Il Difensore civico del Comune di Milano è componente della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome, che dal 2005 comprende una rappresentanza dei difensori civici locali. La Conferenza è nata nel 1994 quale organismo per la diffusione e la valorizzazione della difesa civica, ed è stata riconosciuta dalla Conferenza nazionale dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome, presso la cui sede si riunisce periodicamente. Fin dall'estate 2005, il Difensore civico per la città di Milano ha partecipato a tutte le riunioni svolte, contribuendo in particolare all'attività di definizione del progetto di legge "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale", che è stato fatto proprio da parlamentari di maggioranza e opposizione ed infine presentato alla Camera il 2 novembre 2006 (si veda a pag. 125 ss. e 209 ss.).

5.4. Con i difensori civici degli altri paesi

La figura del Difensore civico è presente in 130 dei 192 Stati che fanno capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Anche l'Unione Europea ha un proprio Difensore civico, chiamato Mediatore Europeo, competente a trattare le segnalazioni e le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione delle istituzioni europee (la Commissione, il Consiglio, ecc.). Sul sito del Mediatore Europeo, è possibile trovare, oltre a tutte le informazioni per presentare una richiesta d'intervento, anche l'indicazione di tutti i difensori civici regionali e nazionali presenti in Europa: www.ombudsman.europa.eu.



Figura 5 - 16 ottobre 2006 - Incontro a Firenze con il Mediatore Europeo, nell'ambito del convegno "La difesa civica in Italia e in Europa"

Il Difensore civico per la città di Milano è componente istituzionale degli organismi internazionali di coordinamento tra **Ombudsman**. In particolare, partecipa a:

- **European Ombudsman Institute (E.O.I.)**, un'associazione, soggetta al diritto austriaco, di ombudsman europei con sede a Innsbruck (sito web: www.tirol.com/eoi). Le sue finalità sono la trattazione scientifica di questioni inerenti la difesa civica nonché la sua diffusione e promozione;
- **International Ombudsman Institute (I.O.I.)**, un'organizzazione internazionale non-profit con sede in Canada ad Alberta che raggruppa ombudsman di molti paesi e regioni (attualmente più di 90) e altri cultori della materia (sito web: www.law.ualberta.ca/centres/oi). È organizzato su base continentale. La sezione europea ha un proprio sito web all'indirizzo: www.europeanombudsmen.org/.

L'adesione agli organismi di coordinamento internazionale consente di mantenere uno sguardo approfondito sulle realtà estere, che di frequente vantano esperienze di più lunga tradizione. Nel corso del 2007, l'impegno sarà diretto ad utilizzare i loro canali istituzionali per vagliare la disponibilità di altri **Ombudsman** municipali a raccordarsi con i loro omologhi in Italia.

Tabella 4.C - Gli incontri con gli altri difensori civici

1 lug. 2005	Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome
30 set. 2005	Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome
11-12 nov. 2005	Convegno di Roma "Uno per tutti"
16 gen. 2006	Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome
12 feb. 2006	Difensore civico comunità montana Sebino Bresciano - Elisa Ribola
9 mar. 2006	Difensore civico della Regione Lombardia - Donato Giordano
10 mar. 2006	Difensore civico della Provincia di Milano - Maria Grazia Fiori
20 apr. 2006	Incontro con gruppo di lavoro ristretto per definizione del progetto di legge "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale) (Ac. n. 1879)
21 apr. 2006	Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome
23 giu. 2006	Incontro con alcuni difensori civici lombardi: Luigi Lia, Provincia di Lecco e enti locali convenzionati, Silvio Trailo, Unione dei Comuni di Almé e Villa d'Almé, Danila Fusè, Comune di Bollate e Comune di Paterno Dugnano, Elisa Ribola, comunità Montana del Sebino Bresciano, Alessandra Lucchini, Comune di Busnago e di Vario d'Adda.
26 giu. 2006	Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome
12 lug. 06	Incontro tra delegazione Conferenza nazionale e il Presidente della Conferenza nazionale dei Consigli regionali e delle Province autonome - Alessandro Tesini
25 set. 2006	Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome
27 nov. 2006	Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome
12 dic. 2006	Difensore civico del Comune di Palermo - Antonio Tito

Crescere insieme alla difesa civica italiana ed europea: le iniziative di ricerca



Nel corso del 2006, secondo quanto già previsto nel progetto fondativo contenuto nel documento “Il Difensore civico per la città di Milano” sono state avviate due iniziative di ricerca: l’una fatta “in casa”, da un gruppo di lavoro interno all’ufficio⁽¹⁾, riguardante la difesa civica nei capoluoghi di provincia italiani; l’altra, affidata nel novembre 2006, in seguito a trattativa privata, ad I.Re.R. (Istituto regionale di ricerca della Lombardia) sulla difesa civica nelle aree metropolitane europee. Entrambe le iniziative sono dirette a soddisfare l’esigenza di raccogliere elementi sulle altre strutture di difesa civica locale, in particolare municipale, nonché sull’approfondimento scientifico e dottrinale del tema, con lo scopo duplice di:

- **trarne indicazioni utili dal punto di vista istituzionale e organizzativo, per cercare di offrire il miglior servizio possibile;**
- **verificare la possibilità di attivare scambi e relazioni interistituzionali, per contribuire a rafforzare tutto il sistema di difesa civica locale.**

Nella fase di progettazione dell’ufficio milanese, era infatti stata riscontrata una netta differenza, sia dal punto di vista culturale e scientifico sia dal punto di vista delle relazioni interistituzionali, tra la situazione a livello regionale e la situazione a livello locale.

Così si era rilevato che in Italia, fin dal 1994, esiste il Coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano (ora Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano), e che la riflessione dei difensori civici regionali e le loro iniziative singole e associate costituivano un patrimonio consistente sotto il profilo dell’approfondimento culturale, scientifico, dottrinale e ordinamentale.

Ed infatti l’ufficio possedeva in riferimento all’esperienza regionale un’ampia bibliografia cui attingere e dal punto di vista relazionale poteva godere della partecipazione alla Conferenza nazionale.

⁽¹⁾ Il gruppo di lavoro, coordinato da Mara Gargatagli, è stato costituito da Donatella Butera, Igor Ferrari, Alessandra Picchi.

Al contrario, in riferimento alla difesa civica locale si avevano a disposizione pochi materiali specifici e l'inesistenza di organismi di coordinamento tra gli uffici di livello municipale non consentiva di inserirsi in un quadro di relazioni già avviato ^(?).

In parte, tale percezione poteva derivare da un deficit conoscitivo proprio dell'ufficio milanese, che del resto stava nascendo in quello stesso momento, ma in parte, certamente, corrispondeva ad una situazione generalizzata di sotto-rappresentatività della difesa civica locale italiana ed europea, che aveva prodotto anche un limitato approfondimento tecnico della materia.

Da tutte queste considerazioni, qui sinteticamente riportate, è scaturita l'idea di avviare le suddette indagini conoscitive, con le quali il Difensore civico per la città di Milano vuole recuperare informazioni e dati sulle esperienze degli altri nel tentativo di sistematizzarle e, in tal modo, di valorizzarle.

L'iniziativa sulla difesa civica locale nei capoluoghi di regione ha dato i primi risultati, già consultabili nella sezione "documenti" del sito web del Difensore civico all'indirizzo www.comune.milano.it/difensorecivico.

La ricerca affidata all'I.Re.R. è in corso di realizzazione.

6.1. La difesa civica locale nei centri urbani italiani medi e grandi.

Una ricognizione aggiornata sul difensore civico nei capoluoghi di provincia e di regione

Dalle esigenze sopraesposte, è nata l'idea di promuovere una ricognizione sugli uffici di difesa civica nei capoluoghi di provincia e regione, utilizzando un criterio puramente formale per cercare di individuare, in maniera semplice, i centri urbani medio-grandi. Questa delimitazione del campo d'indagine è stata dettata dall'opportunità di costruire un campione almeno parzialmente omogeneo e per certi aspetti più raffrontabile alla città di Milano.

Per ora, il rapporto ricognitivo elaborato mette a disposizione di quanti agiscono nella difesa civica ovvero di quanti la studiano dal punto di vista giuridico e delle scienze amministrative:

1. **il censimento aggiornato, al 30 settembre 2006, degli uffici di difesa civica nei capoluoghi di provincia e regione e alcuni dati sulla sua diffusione territoriale;**
2. **un quadro il più possibile completo e aggiornato della letteratura italiana esistente sulla difesa civica locale (libri, articoli e pubblicazioni varie) e dei corsi di livello universitario già avviati sul tema.**

(?) Ci si riferisce ad organismi di livello nazionale; sono infatti presenti organismi di coordinamento degli Uffici locali a livello regionale in Toscana, Emilia Romagna, Veneto e sono legislativamente previsti, ma non concretamente operanti, in Molise, Abruzzo, Liguria, Valle d'Aosta, Umbria, Lazio.

Il rapporto è, infatti, idealmente suddiviso in due parti: la prima è dedicata a rilevare le quantità e i modi in cui di fatto la difesa civica locale si sta radicando nelle istituzioni italiane; la seconda a raccogliere materiale sulla difesa civica locale.

Per quanto riguarda la prima parte, la popolazione di riferimento dell'indagine è rappresentata da tutti i capoluoghi di provincia nel territorio della Repubblica Italiana, corrispondenti a 106 unità statistiche di interesse.

Le rilevazioni effettuate sono le seguenti:

1. **statuti comunali che prevedono l'istituzione del difensore civico municipale**
2. **comuni che hanno adottato un regolamento sul difensore civico**
3. **comuni che hanno istituito il difensore civico almeno una volta**
4. **difensori civici in carica al 30 settembre 2006**
5. **comuni privi del difensore civico municipale dotati di difensore civico regionale**
6. **comuni privi del difensore civico municipale dotati di difensore civico provinciale**
7. **modalità di apertura al pubblico degli uffici di difesa civica municipale attivi al 30 settembre 2006**

Di particolare interesse anche in riferimento alle necessità di riforma dell'attuale modello italiano di difesa civica (si veda pagina X), sono i dati che rilevano il forte scollamento tra previsioni normative e realtà di fatto nonché le grosse differenze tra nord e sud : tutti i 106 Comuni prevedono nello Statuto l'istituzione del Difensore civico ma solo 59 hanno provveduto effettivamente in tal senso; in alcuni dei capoluoghi del sud Italia (Agrigento, Bari, Campobasso, Cosenza, Crotone, Enna, Isernia, Ragusa, Vibo Valenzia) la difesa civica non è presente a nessun livello territoriale e a livello comunale è presente solo a Avellino, Caserta, Catania, Foggia, L'Aquila, Lecce, Palermo, Pescara, Sassari, Siracusa, Taranto, Trapani.

La seconda parte della ricognizione, contiene:

1. **un'indagine sui corsi di laurea e sugli insegnamenti di livello universitario attivati in Italia in materia di difesa civica;**
2. **l'elenco delle tesi di laurea in materia di difesa civica, discusse negli ultimi 5 anni nelle Università milanesi;**
3. **una bibliografia sulla difesa civica locale.**

Per quanto riguarda il punto 1), alle maggiori università italiane, nello specifico alle facoltà di giurisprudenza, scienze politiche ed economia, è stata richiesta l'indicazione dei corsi e degli insegnamenti attivati in materia di difesa civica ovvero in materia di tutela dei diritti umani e dei diritti di cittadinanza i cui programmi includano la difesa civica. Quanto riportato costituisce il contenuto

dei riscontri avuti. Per quanto riguarda il punto 2), la bibliografia è aggiornata all'ottobre 2006 ed è "ragionata" nel senso che il materiale librario e documentale è stato ordinato secondo delle categorie sintetiche, nel tentativo di offrire una mappa a chi debba approfondire specifici aspetti della materia.

La classificazione è stata effettuata con le seguenti voci:

- **Monografie, manuali, trattati sul difensore civico in generale**
- **Voci enciclopedie giuridiche (indicazione delle pagine dedicati al difensore civico locale)**
- **Origine e storia**
- **Caratteristiche generali**
- **Posizionamento istituzionale nell'ente locale**
- **Basi giuridiche**
- **Status, procedure elettive e requisiti, durata in carica, prorogatio e revoca**
- **Funzioni**
- **Garanzia del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione**
- **Consulenza, informazione e mediazione con il cittadino**
- **Poteri**
- **Gestioni associate del servizio di difesa civica**
- **Rapporti tra difensori civici**
- **Esperienze di difensori civici locali**
- **Rapporti con il potere giurisdizionale**
- **Rapporti con altri organismi**
- **Comparazione con istituti stranieri**
- **Problemi, criticità, proposte e dibattiti**

La ricognizione costituisce il potenziale inizio di un percorso di ricerca più approfondito, che si vorrebbe portare a termine con il coinvolgimento diretto degli attori della difesa civica locale e che potrebbe svilupparsi attraverso l'approfondimento e lo studio analitico di taluni uffici di difesa civica dando conto delle scelte regolamentari, organizzative e operative adottate e, per quanto possibile, dei risultati raggiunti, delle circostanze e dei fattori che influenzano il loro operato.

6.2. La difesa civica nelle aree metropolitane europee

L'individuazione di esperienze di difesa civica di riferimento per Milano a livello italiano è resa difficoltosa dalla particolarità della città stessa, che costituisce una realtà urbana metropolitana ed eccezionale rispetto al contesto nazionale, caratterizzato per lo più da città di grandezza medio piccola.

Per questo motivo, si è scelto di andare oltre confine per esplorare, al di là delle differenze tra sistemi di autonomia locale dei diversi Stati e delle differenze di allocazione sui diversi livelli di governo della funzione di difesa civica, la realtà ordinamentale e funzionale degli uffici di difesa civica nelle aree metropolitane europee, che costituiscono, almeno teoricamente, punti di riferimento importanti per un ufficio di difesa civica come quello milanese, avendo, in molti casi, alle spalle una lunga

tradizione (il primo ufficio di difesa civica venne aperto nella città di Zurigo già nel 1980) in ambienti urbani metropolitani confrontabili, se pur con le dovute distinzioni, con quello milanese.

Le finalità della ricerca sono state così definite:

- **analizzare l'effettiva efficacia dell'esercizio della funzione di difesa civica rilevando quali sono le condizioni e le leve che la favoriscono, allo scopo di evidenziare eventuali tipicità del modello;**
- **relazionare la prima analisi qui sopra indicata alle varianti ordinamentali che risultano essenziali alle tipicità emergenti dalla prima analisi stessa.**

Per il loro raggiungimento, si è ipotizzato un percorso di ricerca che portasse a:

- a. censire il fenomeno difesa civica nelle realtà metropolitane europee;**
- b. individuare e descrivere le specificità delle varianti di modello emergenti;**
- c. ordinare il patrimonio di conoscenza su questo fenomeno per poterlo mettere a disposizione dei suoi protagonisti;**
- d. valutare se è possibile costruire un sistema di relazioni ricorrenti di utilità comune tra i difensori civici delle realtà metropolitane europee.**

L'ambito di indagine è stato delimitato con riferimento alle aree metropolitane europee nei 15 paesi europei pre - allargamento, chiedendo ai ricercatori di individuare la definizione convenzionale di area metropolitana adottata a livello europeo se esistente o quella maggiormente accreditata.

Stante la vastità dell'ambito d'indagine sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, la ricerca, come detto, è stata commissionata all'esterno attraverso una specifica gara a trattativa privata, alla quale hanno partecipato anche il C.N.R. e l'I.S.A.P., e che ha portato all'assegnazione ad I.Re.R.

Il progetto di ricerca proposto da I.Re.R. prevede un anno di lavoro. I risultati dovrebbero dunque essere disponibili entro la fine del 2007.

“Tutti hanno diritto al difensore civico”: l’impegno per la riforma della difesa civica italiana



Il Difensore civico per la città di Milano si è impegnato, fin dall’inizio della sua attività, nella definizione di proposte normative di riforma dell’ordinamento della difesa civica italiana, dirette a sanare le criticità maggiori del modello italiano e a valorizzarne gli elementi di successo, già attuati e sperimentati in alcune regioni ed enti locali. Quest’impegno si è concretizzato nella partecipazione ai lavori della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome, in particolare in merito a:

- la messa a punto del progetto di legge “Norme in materia di difesa civica e istituzione del difensore civico nazionale”, che è stato fatto proprio da un gruppo bipartisan di Deputati e ha iniziato il 2 novembre 2006 l’iter parlamentare con il n. AC 1879;
- la riforma dell’attuale art. 11 del decreto legislativo n. 267 del 2000 che prevede la facoltà e non l’obbligatorietà per gli enti locali di istituire il difensore civico.

7.1. La proposta di legge AC n. 1879 “Norme in materia di difesa civica e istituzione del difensore civico nazionale”

La proposta di legge AC n. 1879⁽³⁾ è il risultato di un lavoro biennale della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome e si configura come la tappa conclusiva di un’elaborazione svolta sul campo sia dell’attività concreta, sia delle relazioni con gli organi legislativi.

⁽³⁾ Il testo del p.d.l. AC n. 1879 è pubblicato a pagina 209. Il commento qui riportato è tratto dal discorso tenuto dal Difensore civico Alessandro Barbetta nell’ambito del convegno “La difesa civica in Italia e in Europa” svoltosi a Firenze il 16 ottobre 2006. La sintesi del discorso è reperibile nella sezione “documenti” del sito web all’indirizzo www.comune.milano.it/difensorecivico.

Gli obiettivi della proposta di legge sono tre:

- **superare gli squilibri territoriali;**
- **completare la rete di difesa civica con l'istituzione del difensore civico nazionale**
- **stabilire uno standard di funzioni comuni che connotino il difensore civico come istituto di tutela riconoscibile proprio per una precisa identità istituzionale e funzionale.**

In riferimento al primo obiettivo, va rilevato che, oggi, alle eccellenze della maggior parte delle Regioni del centro-nord si affiancano ancora sacche assai povere di difesa civica nel centro-sud. Vi è quindi una situazione di oggettiva discriminazione tra cittadini sotto il profilo della tutela dei diritti.



Figura 6 - 16 ottobre 2006 Convegno "La Difesa civica in Italia e in Europa" - Firenze

Il secondo obiettivo risponde a un'esigenza che sinora non ha trovato risposta: quella del cittadino, o di ogni altra persona fisica o giuridica, di rivolgersi a un difensore civico quando si sente leso da atti o comportamenti e inerzie delle amministrazioni centrali dello Stato. Da qui la proposta di istituire il difensore civico nazionale con questa specifica competenza.

Il terzo obiettivo nasce da una constatazione: in Italia la difesa civica ha preso corpo per iniziativa delle Regioni nel decennio 1975-1985, quando furono istituiti con leggi regionali i primi difensori civici. A questa fase seguì, dai primi anni '90 la diffusione della difesa civica negli enti locali che si avvalsero della facoltà loro conferita dalla legge di riforma 142/1990. Questo fatto ha prodotto fonti normative, legislative e statutarie, che, pur avendo tratti comuni, non hanno sinora trovato

occasione per definire in modo adeguato uno status giuridico e un profilo funzionale comune del difensore civico.

La proposta di legge, nel titolo primo, mira proprio a creare le condizioni per un sistema complessivo di difesa civica, articolato a livello locale, regionale, statale. Dopo una lunga stagione di sperimentazione, si propone di costruire un sistema unitario e armonico sulla base di principi comuni, che già connotano la difesa civica in Europa.

La proposta di legge in materia di difesa civica si inserisce bene negli spazi di ammodernamento della pubblica amministrazione italiana. Una rete capillare di difesa civica su tutto il territorio nazionale diventa presidio quotidiano della tutela dei diritti di tutti gli interlocutori di tutte le amministrazioni. Ogni cittadino, tramite l'attivazione del difensore civico, diventa anche protagonista nell'opera di miglioramento della pubblica amministrazione.

Non si tratta di prevedere più di 8.000 difensori civici, tra comunali, provinciali, regionali e statale. L'esperienza di molti enti locali è stata di creare delle reti, mediante un convenzionamento, con un significativo contenimento dei costi. E' esemplare il caso della Provincia di Lecco, dove il difensore civico provinciale funge anche da difensore civico per 50 comuni convenzionati, che all'anno pagano una cifra forfetaria di convenzione pari a 103 euro lordi l'uno, più 10 centesimi per abitante. Un Comune di cinquemila abitanti spende quindi 603 euro all'anno. Uno di tremila abitanti 403 euro.

La proposta, come accennato in premessa, è stata sottoscritta dagli onorevoli Spini, Migliori, D'Antona, Servodio, Giacchetti, presentata alla Camera il 2 novembre 2006 e assegnata il 16 gennaio 2007 in sede referente alla I Commissione Affari Costituzionali.

7.2. La riforma del testo unico sugli enti locali

Come noto, l'art. 11 del decreto legislativo n. 267 del 2002, riprendendo letteralmente il disposto della norma fondativa della difesa civica locale italiana (art. 8 della legge n. 142 del 1990), da un lato attribuisce al Difensore civico un ruolo di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, connesso ad un potere generale di segnalazione di eventuali abusi, carenze, disfunzioni e/o ritardi a danno dei soggetti amministrati; dall'altro, delega alla potestà normativa statutaria dei consigli comunali o provinciali o metropolitani il compito di disciplinare l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con le assemblee consiliari.

Questa previsione circa la facoltatività dell'istituto ha prodotto, come detto, una situazione di differenziazione territoriale - o meglio di squilibrio territoriale - che lungi dal configurarsi come positiva espressione dell'adeguamento dell'ordinamento locale alle specificità di territorio costituisce una lesione del principio d'uguaglianza. Tanto più che molti enti locali hanno previsto il Difensore civico negli Statuti ma poi non hanno provveduto ad istituirlo, mantenendo anche una situazione di sostanziale non applicazione dell'atto formale più importante degli enti locali.

La condizione di ineguaglianza è evidente, per esempio, in riferimento alla tutela amministrativa del diritto d'accesso, oggi, garantita, in applicazione dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, ad un cittadino residente in un territorio coperto dalla difesa civica, ma non ad uno residente in un terri-

torio che ne sia privo. E ciò sebbene il diritto d'accesso sia considerato espressamente dalla legge n. 241 del 1990 come attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

Per sanare tale situazione, la Conferenza dei difensori civici regionali e delle Province autonome, su espressa proposta del Difensore civico per la città di Milano, sta discutendo le strategie affinché la ripresa del processo riformatore per l'adeguamento del decreto legislativo n. 267 del 2000 al titolo V della Costituzione possa essere un'occasione per rivedere anche la disposizione dell'attuale art. 11.

In sintesi, si ritiene che la difesa civica debba essere individuata come funzione fondamentale degli enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Costituzione.

Nella definizione dei criteri generali per l'individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali, il Governo, nello schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 gennaio 2006, ha dimostrato di avvertire la necessità di costruire efficaci sistemi di controllo diretti a valutare l'azione pubblica non solo dal punto di vista economico-finanziario (si veda l'art. 2, comma 4, lett. l e m): è esplicitata l'esigenza di assicurare la legittimità, il buon andamento e l'imparzialità dell'agire pubblico con l'obiettivo di costruire un sistema equilibrato, in cui si dia giusta considerazione, insieme agli elementi di controllo sulle risorse economico-finanziarie, anche agli aspetti di legittimità e qualità dell'attività pubblica, quasi a sottolineare che la soppressione dei controlli esterni di legittimità e il maggior dinamismo concesso all'azione di governo non debba tradursi in un indebolimento delle garanzie di legittimità e in una minor attenzione ai diritti di partecipazione dei cittadini.

Il Difensore civico si colloca per natura in un tale sistema.

L'evoluzione che l'istituto del Difensore civico ha avuto nel nostro paese - così come nella gran parte dei paesi europei - lo configura come istituto dotato di una funzione doppia: l'aspetto relativo alla funzione di tutela dei diritti e di mediazione e garanzia dei cittadini in attuazione delle disposizioni relative alla partecipazione allo svolgimento dell'attività amministrativa (codificata dall'attuale collocazione nel TUEL tra gli istituti di partecipazione), si accompagna quello di osservatorio sull'attività dell'ente locale e di garante del suo buon funzionamento - anche attraverso il riconoscimento del potere d'intervento d'ufficio.

Il difensore civico è attore dell'attività di garanzia e controllo proprio in quanto caratterizzato dalla suddetta duplicità di funzioni: una che si sostanzia nel dare strumenti al controllo diffuso dei cittadini sull'attività pubblica, l'altra che si esplica nel fornire agli organi deputati all'attività di indirizzo e controllo - e in primo luogo all'assemblea consiliare - elementi di conoscenza e valutazione sull'attuazione degli indirizzi impartiti e sugli effetti degli stessi sui cittadini.

Come parte del sistema integrato delle garanzie dunque, le potenzialità dell'istituto "difesa civica" sono notevoli e possono dare una risposta importante - anche se sicuramente non esaustiva - alle esigenze spesso espresse di avere parametri riguardo gli effetti reali derivanti dall'attività dell'organo di governo e dell'apparato amministrativo, con attenzione non solo alla regolarità formale e finanziaria di detta attività ma agli elementi "di risultato" della stessa, ed in specie a quelli di impatto sugli amministrati sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

PARTE IV

Informare la città

Il Difensore civico e la comunicazione



Milano non ha mai avuto fino ad ora un Difensore civico comunale e perciò la figura istituzionale, soprattutto nei primi mesi di attività, era sconosciuta alla maggior parte dei cittadini. Spesso l'ombudsman è stato confuso con altri organi di tutela, in particolar modo con il giudice di pace, e in pochi conoscevano la sua area di competenza.

L'attività di comunicazione del 2006 è servita quindi a dare chiarezza sul ruolo del Difensore civico, su chi è, cosa può fare per aiutare i cittadini e su come e quando contattarlo.

Per presentare il servizio e per dare qualche nozione generica sulla nuova opportunità di tutela dei cittadini, ci si è affidati a diverse iniziative. A cominciare dalla realizzazione di depliant e materiale informativo cartaceo da distribuire a Milano.

Ci si è anche avvalsi della collaborazione con gli organi di stampa per la pubblicazione di articoli sulla difesa civica ed è stata realizzata una pagina relativa al Difensore civico, all'interno del sito del Comune di Milano. Obiettivo: raggiungere il maggior numero di persone possibile attraverso vari canali di comunicazione ed 'educare' i milanesi alla difesa civica per metterli al corrente della nuova strada da percorrere per far valere i propri diritti.

Stampa e altri media



Fin dall'insediamento del primo nucleo operativo del Difensore civico in via Silvio Pellico, gli organi di stampa sono stati costantemente informati sull'attività dell'ufficio, tappa per tappa: dalla nomina da parte del Consiglio comunale all'apertura al pubblico, dai casi di maggior interesse agli interventi sui principali fatti di cronaca cittadina.

Si è instaurato un rapporto costante e abituale con i giornalisti dei quotidiani, delle agenzie di stampa, di radio e televisioni e della stampa specializzata attraverso contatti informali, comunicati stampa, conferenze stampa e interviste rilasciate periodicamente dal Difensore civico.

Durante la fase dell'apertura a maggio, sono stati predisposti alcuni testi e articoli pubblicati sia sul sito del Comune di Milano, sia sulle pagine del Televideo locale, sia su Video news, la 'televisione' a circuito chiuso presente nelle principali stazioni della metropolitana.

Dal mese di ottobre del 2005 fino alla fine dell'anno, sono stati emessi 3 comunicati stampa per informare i giornalisti del via libera alla figura del Difensore civico da parte del Consiglio comunale, del bando di selezione per i sette istruttori da affiancare all'ombudsman nella gestione delle pratiche dei cittadini, della realizzazione del sito web.

Nel corso del 2006, sono stati diffusi 17 comunicati stampa. La maggior parte dedicati ai temi caldi di Milano: le multe, il problema degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il rumore, l'ambiente, la sicurezza, le mense scolastiche. Altri per rendere note iniziative nazionali di difesa civica, a cominciare dal progetto di legge al Parlamento, presentato nel mese di ottobre, per uniformare la difesa civica in Italia e istituire un ombudsman nazionale.

Le tematiche più tecniche e specialistiche hanno interessato soprattutto le pagine del quotidiano 'Il sole 24 ore' dedicate agli enti locali e il quotidiano 'Italia oggi'. Molti comunicati stampa sono stati ripresi anche dal sito del mediatore europeo.

Nel 2006 sono state organizzate due conferenze stampa: una all'inizio di maggio per comunicare l'apertura degli uffici al pubblico e per presentare ai giornalisti la figura del Difensore civico, l'altra a novembre per proporre agli organi di informazione una sorta di bilancio semestrale del Difensore civico. Sono infatti stati comunicati tutti i dati dei primi sei mesi di attività, commentati i numeri relativi alle richieste da parte dei cittadini e individuate le aree più problematiche.



Figura 1 - 27 ottobre 2006 Conferenza stampa

A novembre il difensore civico ha anche indirizzato, attraverso la stampa, una 'lettera aperta ai milanesi e non solo' per ringraziare i cittadini delle numerose richieste rivolte e per spronarli a contribuire al miglioramento della vita di Milano continuando a segnalare disagi, disfunzioni e problematiche della città (si veda a pag. 202).

Il rapporto con i cittadini è stato coltivato anche attraverso la rubrica "La parola ai lettori" del "Corriere della sera". Rispondendo ad alcuni interventi dei lettori del quotidiano o approfondendo alcune tematiche emerse nelle lettere pubblicate, l'ombudsman si è ulteriormente avvicinato alla gente, soprattutto a chi è più attento e critico su ciò che accade in città.

E' stata prestata particolare cura alla stampa locale e alla free press. Grazie agli articoli pubblicati sui numerosi giornalini di zona di Milano e sui quotidiani gratuiti in distribuzione in tutta la città, si è cercato di rendere più capillare l'informazione e di raggiungere anche i "non lettori", cioè coloro che non sono abituati ad acquistare il giornale in edicola.

Due gli obiettivi: educare sulle funzioni del Difensore civico e raccontare i casi più significativi risolti zona per zona, per far sentire il più vicino possibile la presenza dell'ombudsman di Milano.

Nella fase che ha preceduto l'apertura al pubblico, sono stati pubblicati circa una trentina di articoli sui quotidiani milanesi.

Molti di questi hanno polemizzato contro il ritardo dell'insediamento del Difensore civico dopo la nomina da parte del Consiglio comunale. Altri hanno registrato le funzioni della nuova figura istituzionale milanese. Ecco alcuni dei titoli più emblematici.

Tabella IV. A. Il Difensore civico sulla stampa: dall'elezione all'insediamento in via Silvio Pellico n. 1

TESTATA	TITOLO	DATA
La Repubblica	I milanesi da lunedì avranno il loro primo difensore civico	6 gen 04
Il Corriere della sera	Arriva il difensore civico. Aiuterà tutti i cittadini	20 gen 04
Il Giornale	Il Comune ha il difensore civico. Passa Barbetta col minimo dei voti	20 gen 04
Avvenire	Eletto il primo difensore civico di Milano	20 gen 04
Il Giorno	Comune, Barbetta difensore civico	20 gen 04
Il Corriere della sera	Un difensore civico per la città del disagio	22 gen 04
Il Corriere della sera	Il difensore civico: stop a burocrazia e ritardi	8 sett 4
lo donna	Il difensore dei milanesi	sett 04
Milano sud-zona 5	Albertini ignora il difensore civico	3 mar 05
Il Giornale	Difensore civico ancora senza ufficio e telefono	12 mar 05
Il Giorno	Difensore civico sempre al palo	25 giu 05
La Repubblica	La beffa del difensore civico	2 lug 05
Avvenire	Difensore civico, entro Natale il servizio diventerà operativo	6 ott 05
Il Giorno	Difensore civico presto operativo	6 ott 05
Il Giornale	Via libera del Comune. Creato il difensore civico	14 ott 05
La Repubblica	Il Comune cerca sette avvocati per ridare poteri al Difensore civico	2 nov 05

Da maggio a dicembre sono stati pubblicati una sessantina di articoli. Questi alcuni dei titoli più significativi, che testimoniano l'attenzione della stampa per il Difensore civico e l'interesse dei cronisti a sentire il parere dell'ombudsman sui temi scottanti di Milano.

Tabella IV. B. Il Difensore civico sulla stampa: dall'apertura al pubblico

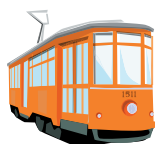
TESTATA	TITOLO	DATA
Il Corriere della sera	Il difensore civico: affronterò 2.500 casi l'anno	4 mag 06
Il Giornale	Problemi con il Comune? Ditelo al difensore civico	4 mag 06
Il Giorno	Difensore civico, era ora	4 mag 06
Avvenire	Bus in ritardo e graduatorie per i nidi. Adesso ci pensa il difensore civico	4 mag 06
La Prealpina	Chiamate il difensore civico	4 mag 06
City	Aprono gli uffici del difensore civico	4 mag 06
Leggo	Guai col Comune? Adesso li risolve il difensore civico	4 mag 06
Metro	Rottami di moto e bici. Pericolo per la sicurezza	12 mag 06
Il Giornale	Il paladino dei cittadini è in via Pellico	29 giu 06
Il Giornale	Boom di proteste per i fracassoni della notte	29 giu 06
Avvenire	Il difensore civico: una mappa del rumore	29 giu 06
Il Corriere della sera	Il difensore civico: mappa antidecibel per la città	29 giu 06

Libero	Una mappa dei locali notturni	29 giu 06
Il Corriere della sera	Corse saltate e ritardi. Diffida contro l'Atm	30 giu 06
Il Corriere della sera	Il difensore civico: no ai segreti. L'Asl non nasconda il dossier smog	11 giu 06
Il Sole 24 ore	Più rapporti fra tecnici e Consigli	18 sett 06
Il Corriere della sera	La Moratti: giustizia per le vittime della casa crollata	22 sett 06
Il Giornale	Il difensore civico: vigilare per prevenire	22 sett 06
Il Corriere della sera	Strage del gas, più tutela agli utenti	26 sett 06
Il Giornale	Disabile con il pass, multato 24 volte	7 ott 06
E polis	Multe record in un condominio. Intervento del difensore civico	15 ott 06
E polis	Noi, medici che curano le storture del Comune	27 ott 06
Avvenire	Il difensore civico piace ai milanesi: 1.500 pratiche aperte	28 ott 06
Avvenire	Ora l'accordo con parrocchie e centri di ascolto	28 ott 06
Il Giornale	Difensore civico, in sei mesi risolti 350 casi	28 ott 06
La Repubblica	Difensore civico vietato ai disabili	28 ott 06
Il Sole 24 ore	Il difensore civico diventa nazionale	30 ott 06
Il Giorno	Linea dura del Comune: la scuola araba non apre	4 nov 06
Il Giornale	'Le istituzioni sono al servizio della comunità'	4 nov 06
Avvenire	Via Ventura, lezioni con presidio	4 nov 06
Metro	Difensore civico e Procura per i disabili	13 nov 06
Il Corriere della sera	Dati sullo smog: più trasparenza	15 nov 06
Il Giorno	I dati ambientali siano noti a tutti	15 nov 06
Avvenire	Inquinamento oltre i limiti dei dieci giorni	15 nov 06
Metro	Smog: dieci giorni senza tregua	15 nov 06
E polis	Multe, esposto del Codacons: Comune in conflitto di interessi	28 nov 06
Leggo	Difensore civico: basta 'ritocchi' alle multe	28 nov 06
Il Corriere della sera	Multe arretrate, Moratti ordina un'indagine	28 nov 06
Libero	Il Comune lascia lievitare le multe	28 nov 06
La Padania	Multe arretrate, in arrivo la stangata di Natale	28 nov 06
Metro	Mense scolastiche sotto osservazione	5 dic 06
E polis	Mense, si cambia ricetta. Più igiene nelle scuole	5 dic 06
Leggo	La rivolta della pappa arriva in Comune	5 dic 06
Il Corriere della sera	Scuola, arriva la mensa self-service	5 dic 06
E polis	Telecamere contro la privacy? 'No, per migliorare la mobilità'	14 dic 06
La Repubblica	Senza casa 20mila famiglie. Oggi presidio in Cordusio	15 dic 06
Metro	Case popolari. 'E' un disastro'	15 dic 06
Il Corriere della sera	Presidio degli inquilini delle case popolari	15 dic 06
Avvenire	Case popolari: sindacati in piazza. Più manutenzione e lotta agli abusivi	15 dic 06

Da ottobre alla fine dell'anno, si è intensificato anche il numero delle interviste radiofoniche del Difensore civico sulle emittenti locali. Oltre a parlare dei temi di attualità milanese all'interno dei notiziari radiofonici, il Difensore civico ha concordato una serie di interventi su "Radio Lombardia" per affrontare 'in pillole', a ridosso dei notiziari, i punti salienti dell'attività. Una rubrica, con tanto di sigla, rivolta a un pubblico attento alla vita milanese e attivo.

In base ai dati forniti dall'emittente radiofonica infatti, il pubblico delle fasce orarie prescelte (diversificate ma tutte di punta) è costituito principalmente da giovani, studenti e lavoratori che ascoltano la radio durante il tragitto ufficio-casa. L'ombudsman milanese ha anche preso parte a una trasmissione di "Radio Lombardia" dal titolo 'Contropelo', gestita dal coordinamento comitati milanesi e dedicata ai temi di attualità e di pubblica utilità.

Il depliant “Dillo al Difensore Civico” e gli altri strumenti promozionali



L'obiettivo principale del piano di comunicazione del 2006 è stato quello di informare i cittadini della presenza del Difensore civico su territorio, della nuova opportunità di tutela dei loro diritti. Si è cercato di spiegare a un pubblico generico e variegato, con estrema sintesi, quando è possibile rivolgersi all'ombudsman, come farlo, in che casi si può e in quali si deve chiedere l'aiuto di altri organi. E soprattutto si è cercato di far capire come lavora il difensore civico comunale mettendo chiarezza nella confusa percezione generale tra le funzioni degli organi di tutela. E' emerso infatti che il Difensore civico viene spesso confuso con il giudice di pace o con una sorta di avvocato gratuito che si può occupare anche dei contenziosi tra privati. Per presentarsi ai cittadini, il difensore civico di Milano ha scelto un linguaggio informale, colloquiale e simpatico. Lontano dagli schemi istituzionali e comprensibile a tutti. Per riassumere e comunicare i punti salienti della difesa civica e rendere concreti i concetti, spesso ostici, della giurisprudenza, ci si è appoggiati a una grafica accattivante e a un gergo prettamente giornalistico. E si è partiti direttamente dalle domande più frequenti dei cittadini per illustrare il campo d'azione della difesa civica. Vari personaggi stilizzati si chiedono con il linguaggio dei fumetti:

“Rumori anche questa notte?” sul tema dell'inquinamento acustico

“Non passano a ritirare la spazzatura nemmeno oggi?” sulla raccolta dei rifiuti

“Perché non mi fanno vedere quel documento?” sul tema del diritto di accesso

“Con questo traffico quando arriva il mio tram?” sui problemi del trasporto pubblico

“E adesso come faccio a passare?” sulla questione delle barriere architettoniche

“Perché non è in graduatoria?” sul tema delle iscrizioni agli asili nido

“Stavolta ci sarà posto anche per me?” sulle liste di attesa nelle case di riposo.

Sono stati questi i criteri guida per la progettazione del materiale divulgativo: il depliant informativo, le locandine e le cartoline. L'esigenza primaria, oltre alla chiarezza e alla più totale immediatezza del messaggio, è stata quella di individuare un motivo ricorrente e un logo che rendessero riconoscibile a colpo d'occhio il difensore civico e tutti i prodotti realizzati dall'ufficio. Il primo obiettivo da raggiungere nell'attività di comunicazione è infatti stato quello di rendere familiare a tutti una figura istituzionale sconosciuta ai più e spesso confusa con altri organi di tutela. Il grafico per la realizzazione del materiale divulgativo è stato individuato attraverso una selezione di idee. È stata scelta la proposta con il tratto più fresco e stilizzato. Lo slogan pensato per realizzare il logo dell'ombudsman milanese è **"Dillo al Difensore Civico"**: un invito diretto a rivolgersi agli uffici e un modo per far sentire in modo concreto la presenza della nuova figura istituzionale sul territorio. Grazie a personaggi stilizzati a colori, fumetti e frasi brevi, sono state comunicate le funzioni più importanti dell'ombudsman milanese, sintetizzate sostanzialmente in un depliant di quattro facciate in formato 16x16, maneggevole e immediato, e in una locandina che richiama gli stessi motivi.



Figura 2 - Il depliant informativo

Il Difensore civico ha pensato anche di creare delle apposite cartoline da distribuire tramite gli istruttori ai cittadini per indirizzarli ad altri organi di tutela nel caso in cui la loro domanda non fosse di competenza. Ogni cartolina reca la scritta 'In questo caso il Difensore civico consiglia...' e sul retro, a seconda del caso, riporta l'etichetta adesiva che indica l'organismo giusto a cui ci si può rivolgere con una breve spiegazione delle sue competenze.

E' un modo per non far sentire solo il cittadino e per instradarlo a una soluzione reale dei suoi problemi con trasparenza e spirito di collaborazione totale con le altre istituzioni.

Durante la fase di avvio dei lavori infatti è stata rilevata una sostanziale mancanza di conoscenza da parte dei cittadini delle funzioni dell'ombudsman e quindi, spesso, agli uffici del Difensore civico sono confluite domande su argomenti non di competenza.

La cartolina orientativa è stata uno strumento per educare al dialogo corretto con le istituzioni e per far capire come far valere i propri diritti a cominciare dalla giusta scelta dell'interlocutore.

La diffusione tra i cittadini



All'inizio di maggio, con l'apertura degli uffici al pubblico, sono stati stampati 300mila depliant dalla tipografia Italtriest, risultata vincitrice di una trattativa privata previa gara ufficiosa. Di questi, 142.200 sono stati distribuiti assieme a quattromila locandine, tramite il servizio ausiliari del Comune di Milano, in tutte le sedi comunali frequentate dal pubblico: dall'anagrafe ai Consigli di zona, dalle scuole materne ai centri per anziani, dai centri sportivi alle mense.

Altre 142.800 copie sono invece state allegate a "Vivimilano", l'inserto settimanale del mercoledì del "Corriere della sera", distribuito a Milano. Il 10 maggio tutti i lettori dell'inserto, abbonati e non, hanno ricevuto il depliant illustrativo del Difensore civico. La stessa operazione è stata ripetuta mercoledì 13 dicembre per reiterare il messaggio e rendere ancora più capillare la divulgazione delle informazioni base.

Nella fase dell'avvio dell'attività, cinquemila copie del depliant sono state spedite via posta a tutti i difensori civici italiani, ai rappresentanti delle istituzioni locali, ai Consiglieri comunali di Milano, alle associazioni di consumatori e di tutela dei diritti dei cittadini, alle parrocchie, ai consolati. Inoltre, una copia del depliant con relativa lettera di presentazione è stata inviata a tutti i 18mila dipendenti comunali assieme alla busta paga del mese di maggio. Il resto del materiale stampato, conservato nella sede di via Silvio Pellico, è stato distribuito durante i vari incontri con sindacati, associazioni, comitati ed ha rappresentato una sorta di biglietto da visita del Difensore civico durante le numerose riunioni e i vari incontri istituzionali e non: ad esempio l'incontro con Assolombarda o la distribuzione del depliant durante un convegno organizzato dalla Caritas.

Per intensificare la diffusione del messaggio e mettere a conoscenza dell'arrivo del Difensore civico il maggior numero di persone possibile, si è scelto di puntare anche sulla pubblicità sui mezzi pubblici. Gli utenti dei tram e dei mezzi di superficie di Milano infatti rappresentano un target interessante, non solo per l'elevato numero delle presenze ma anche per la varietà qualitativa. Destinatari dei 1.200 volantini a doppia facciata appesi su tram e autobus dal 6 giugno al 19 luglio 2006 sono stati per lo più studenti, stranieri, lavoratori e pensionati. Oltre a tutti i pendolari dell'hinterland milanese e delle province limitrofe che frequentano quotidianamente Milano e che quindi hanno diritto a rivolgersi al Difensore civico. Ovviamente il pendente, stampato e distribuito da Igp Decaux, la società che cura la diffusione pubblicitaria per l'azienda di trasporti Atm, ha richiamato gli stessi motivi del depliant, ma si è limitato a riportare solo alcune informazioni basilari, come indirizzo della sede centrale, del sito e il numero di telefono, proprio perché rivolto a un'utenza distratta, frettolosa e impossibilitata ad appuntare e memorizzare un elevato numero di informazioni. L'ini-

ziativa è stata replicata nel mese di ottobre, con 500 pendenti esposti sui tram Atm per 15 giorni, dal 6 al 19 ottobre.

Durante il periodo estivo, sono state distribuite, nei panifici e nelle farmacie aperte, 500 locandine del Difensore civico assieme alla guida di "Milano aperta d'agosto" realizzata dal Comune di Milano. Con il materiale informativo, è stata anche indirizzata ai commercianti una lettera per chiedere l'affissione della locandina nei negozi durante il mese di agosto e collaborare a informare i cittadini del servizio di difesa civica.

A ottobre sono state stampate altre 34mila copie del depliant e realizzate mille copie tradotte in inglese e diffuse nei consolati di lingua inglese presenti a Milano. A novembre è stato indetto un nuovo bando di concorso fra tipografi e tra gli incarichi richiesti è stata prevista anche la ristampa di altri 500mila depliant informativi. Oltre 30mila sono stati distribuiti nuovamente nelle dieci sedi del Comune di Milano più frequentate dal pubblico, in parte sono serviti per replicare la diffusione attraverso il veicolo di "Vivimilano" e per il resto serviranno a coprire tutte le esigenze del 2007. A cominciare dalla distribuzione, tra gennaio e febbraio, di 90mila copie in oltre 50 sale teatrali e cinematografiche di Milano. Obiettivo: rivolgersi a un pubblico generico e arrivare a diverse fasce di età e categorie sociali.

E' in corso anche la traduzione del depliant in più lingue. Oltre che all'inglese, sono state selezionate le lingue più parlate dalle comunità straniere presenti a Milano: francese, spagnolo, arabo e cinese. Le copie saranno distribuite nelle sedi di tutti i consolati per intercettare anche i bisogni degli stranieri residenti in città e metterli al corrente della possibilità che hanno per difendere i loro diritti nei confronti della pubblica amministrazione.

Il Difensore civico on line



All'interno del sito del Comune di Milano (www.comune.milano.it) si può accedere, cliccando sulla voce 'Difensore civico', alle pagine dedicate all'ombudsman milanese, realizzate in collaborazione con la redazione web del Comune. Inizialmente la veste grafica delle pagine, progettate alla fine del 2005, richiamava in tutto e per tutto lo stile e la struttura del sito. In una seconda fase, dopo la realizzazione del depliant, del logo e dei motivi grafici personalizzati, l'aspetto dell'home page e delle schede annesse è stato ripensato in linea con la veste comunicativa scelta per presentare al pubblico il servizio.

Accedendo alla home page è possibile avere informazioni sia generiche sia più tecniche e approfondite sul Difensore civico. Una serie di schede spiega cosa fa l'ombudsman, cosa non fa, dov'è, chi si può rivolgere a lui, quando può farlo, come è articolata la struttura dell'ufficio.

Le pagine web vengono regolarmente aggiornate e rappresentano un importante canale anche per varie comunicazioni di servizio: dalla chiusura per ferie degli uffici agli orari di ricevimento degli istruttori nelle sedi di decentramento. Una delle sezioni più 'dinamiche' è quella dedicata alla 'Cronistoria', che ripercorre, tappa per tappa, il percorso del Difensore civico, dall'inizio ad oggi, e riassume interventi pubblici e comunicati stampa.

Alla voce 'domande frequenti' vengono riassunti i quesiti che più spesso sono stati rivolti al difensore civico, in modo da prevenire richieste e telefonate da parte dei cittadini: si fa chiarezza su cosa è necessario fare prima di chiedere l'aiuto dell'ombudsman, su come bisogna comportarsi per problemi che riguardano l'accesso agli atti o le multe, che è uno dei temi più gettonati dai cittadini.

Alla voce 'lavori in corso' vengono riassunti, mese per mese, tutti i dati sull'attività: dal numero dei contatti, al numero delle pratiche trattate, area per area. In modo tale da fornire un quadro sintetico ma dettagliato sull'andamento dell'attività, utile per gli altri difensori civici, giornalisti e chiunque fosse interessato a farsi un'idea più chiara sulla portata della richiesta da parte dei cittadini.

Chi vuole saperne di più dal punto di vista istituzionale e desidera approfondire l'ordinamento, l'organizzazione e l'attività del Difensore civico trova raccolti, alla voce 'Documenti', i provvedimenti dell'amministrazione che riguardano il Difensore civico, le fonti normative e le relazioni del Difensore civico, annuali e speciali.

Dal sito, cliccando sulla voce 'Modulistica', è possibile scaricare i moduli prestampati per compilare la richiesta di intervento e la richiesta di riesame del diniego di accesso agli atti. Oppure, alla voce

'posta', è possibile scrivere via e-mail direttamente al Difensore civico. Sotto 'link' sono stati raccolti i collegamenti ai siti del Difensore civico della Provincia di Milano, della Regione Lombardia e del mediatore europeo, oltre ai siti di altri organi di tutela: giudice di pace, prefettura, garante della privacy, ecc...

E' possibile accedere al sito del Difensore civico anche tramite i siti di alcune associazioni di consumatori e delle aziende controllate dal Comune di Milano che si sono rese disponibili a inserire un link all'interno delle loro home page.

La rassegna stampa



Dalla nomina del Difensore civico da parte del Consiglio comunale, gli organi di informazione sono stati monitorati costantemente. Con l'obiettivo di individuare gli articoli di interesse della difesa civica per avere una visione aggiornata e il più possibile completa sui problemi della città di Milano, sull'evoluzione degli organi di tutela dei cittadini, sulle leggi in vigore e sulla vita delle istituzioni locali.

Nel realizzare la prima rassegna stampa annuale, si è tenuto conto degli articoli pubblicati sulle pagine locali dei quotidiani del 2004 - 2005 e del 2006 e la selezione è stata effettuata in base alle materie di competenza e ai criteri utilizzati dagli istruttori per gestire e archiviare le istanze. Sono stati raccolti quindi gli articoli di giornale attinenti all'area:

Persona e disagio (alloggi popolari, immigrazione, servizi socio educativi)

Persona e servizi (anagrafe, asili nido, diritto allo studio)

Economia (sanzioni, risarcimento danni, tributi)

Territorio (barriere architettoniche, opere pubbliche, pratiche edilizie)

Ambiente (rifiuti, elettrosmog, inquinamento acustico)

Diritto di accesso agli atti.

Sono stati archiviati anche gli articoli sulla difesa civica in Italia e all'estero, pubblicati in particolar modo dalla stampa specializzata, e tutti gli interventi a carattere non prevalentemente politico sul Comune di Milano e sulle aziende controllate.

Si è posta attenzione al tema degli enti locali, alle nuove normative e regole della pubblica amministrazione, alle novità che riguardano le associazioni e tutti gli organi della giustizia e della para giustizia che si occupano di tutela.

Particolare cura è stata riservata alle pagine dedicate dai giornali alle lettere dei cittadini. Quotidianamente i lettori inviano lamentele o richieste di chiarimenti su argomenti che rientrano o che sia avvicinano al campo di azione del Difensore civico: la sicurezza, le multe, lo smog, il rumore, le barriere architettoniche. In taluni casi è stato necessario rispondere a qualche lettore per fare chiarezza su alcune problematiche di competenza.

E' stato un veicolo utile per educare alla difesa civica i cittadini più attenti alla vita di Milano.

Dall'insediamento negli uffici di via Silvio Pellico, la rassegna stampa è stata curata ogni mattina sfogliando i seguenti quotidiani:

Corriere della Sera
Repubblica
Giornale
Giorno
Libero
Avvenire
Padania
Italia Oggi
MF - Milano e Finanza
Sole 24 ore

e prendendo in considerazione anche qualche servizio dei settimanali "Panorama" e "L'Espresso", in edicola il venerdì. Ogni mattina è stata monitorata la rassegna stampa on line del Comune di Milano per estrapolare gli articoli di interesse e 'sfogliare' anche giornali non presenti nella mazzetta del Difensore civico, come ad esempio "Il Riformista", "L'Osservatore romano", "Il Foglio".

All'interno della rassegna stampa sono confluiti anche molti articoli estrapolati dai siti di settore, in particolar modo da www.difesacivica.it e dal sito del mediatore europeo, per avere un quadro aggiornato dei lavori in corso degli altri ombudsman presenti in Italia e per essere aggiornati su normative e argomenti di settore.

Come si racconta la difesa civica



Dopo un primo periodo di educazione alla difesa civica e di presentazione del servizio ai cittadini attraverso i mass media, il Difensore civico ha concentrato la comunicazione sui primi risultati. Si è puntato cioè a 'tirare le somme' del lavoro svolto nei primi mesi di attività raccontando i casi più significativi ed esemplari tra quelli risolti. I giornalisti sono stati periodicamente informati, anche attraverso il sito internet, sul numero delle pratiche chiuse e delle richieste ricevute, area per area. E si sono fatti un'idea dettagliata delle esigenze e dei disagi di Milano, quali emergono dalle istanze rivolte al Difensore civico.

Da settembre sono aumentati gli articoli dedicati ai casi trattati dal Difensore civico. Raccontare casi concreti e proporre esempi reali, è un modo per dare forma alla teoria della difesa civica. Far cioè capire alla gente come il lavoro dell'ombudsman può realmente risolvere dei problemi quotidiani e migliorare la qualità della vita. Entrando nel merito di alcune storie, non solo si concretizzano dei concetti, ma si incanalano a poco a poco anche le richieste dei cittadini che imparano più rapidamente quando possono e quando non possono chiedere l'intervento dell'ombudsman. Spesso, a fianco degli articoli su storie particolari, i giornalisti hanno anche inserito trafiletti o pezzi d'appoggio per riassumere le funzioni del Difensore civico o per fare il punto sui numeri delle istanze avviate da maggio.

Al di là delle esigenze connesse all'apertura del servizio, è ora necessario sviluppare e mantenere nel tempo sempre alto il livello di comunicazione con l'esterno e i mass media per far conoscere a sempre più cittadini l'opportunità della difesa civica. Se nel primo anno di attività ci si è rivolti principalmente ad un pubblico generico ed eterogeneo, nel secondo anno la comunicazione mirerà a settori specifici e punterà su iniziative studiate ad hoc per varie categorie sociali: anziani, studenti, bambini, ecc... Dopo aver 'istruito' i cittadini sulle funzioni generiche dell'ombudsman e dopo aver aumentato la familiarità con la figura istituzionale, si farà un passo in più, approfondendo le tematiche che interessano le singole fasce di età e le singole categorie. Oltre alla distribuzione dei depliant e del materiale informativo, la comunicazione sarà incentrata principalmente sulla realizzazione di un prodotto multimediale per presentare il servizio, e su attività che coinvolgeranno le scuole di Milano.

PARTE V

Risorse

Collocazione istituzionale del Difensore civico



Il Difensore civico per svolgere la propria attività si avvale di una specifica struttura organizzativa prevista nello Statuto (art. 18): **Per lo svolgimento dei propri compiti il Difensore civico dispone di una propria struttura organizzativa con personale e risorse finanziarie adeguati.**

Nella seduta del 13 ottobre 2005, con il provvedimento n. 64, il Consiglio comunale ha approvato le linee guida ed i criteri generali per l'adozione delle modifiche al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Milano rispetto alla collocazione organizzativa dell'ufficio del Difensore civico.

Principi Guida	Criteri generali
a) indipendenza e terzietà della struttura rispetto ai sistemi di governo e di rappresentanza dell'ente;	1. la dotazione organica dell'ufficio del Difensore civico sarà determinata secondo un criterio di gradualità;
b) assenza di vincoli e controlli organizzativi, gerarchici e funzionali rispetto all'ente;	2. la composizione del predetto ufficio potrà prevedere, oltre a personale comunale, anche incarichi con contratto a tempo determinato, nel rispetto della normativa vigente;
c) autonomia decisionale sia nella determinazione degli obiettivi e degli indirizzi di organizzazione della struttura, che nello svolgimento dell'attività;	3. all'ufficio saranno assicurate una dotazione logistica e strumentazione tecnologica in relazione alle allocazioni del personale, nonché adeguate risorse finanziarie sulla base degli stanziamenti approvati annualmente dal Consiglio comunale.
d) funzionalità della struttura, articolata in unità operative, ciascuna con competenze specifiche, allocata in spazi adeguati e commisurati al numero di unità assegnate;	
e) orientamento al raggiungimento delle finalità proprie dell'Istituto: tutelare i cittadini e garantire imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione; formulare proposte agli Organi dell'amministrazione per migliorare sul piano gestionale e organizzativo la sua azione.	

Sulla base di tali indirizzi, la Giunta comunale, ha stabilito, nell'ambito del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, l'assetto organizzativo dell'ufficio del Difensore civico prevedendone, in un primo momento, la dipendenza funzionale diretta dal Difensore civico e la collocazione nell'ambito del servizio Presidenza del Consiglio comunale e riconoscendo, infine, con il provvedimento n. 1954 del 1 settembre 2006, la sostanziale indipendenza rispetto alla restante struttura burocratica del Comune.

Testo Vigente	Testo Precedente
<i>Art. 8 - UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO</i>	<i>Art. 6 BIS - UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO</i>
Il Difensore civico, quale organo di garanzia e imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione, svolge la sua attività in posizione di piena indipendenza e terzietà e non è assoggettato ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.	Il Difensore civico, quale organo di garanzia dell'imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione, svolge la sua attività in posizione di piena indipendenza e terzietà e non è assoggettato ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale.
ABROGATO	L'ufficio del Difensore civico è istituito ed opera nell'ambito del Servizio di Presidenza del Consiglio comunale.
Il personale dell'ufficio del Difensore civico opera alle dipendenze funzionali del Difensore civico e risponde gerarchicamente al Dirigente responsabile dell'ufficio stesso. Al personale dipendente e dirigente si applicano le disposizioni e i principi di dipendenza gerarchica propri dei dipendenti dl Comune di Milano.	Il personale dell'ufficio opera alle dipendenze funzionali del Difensore civico e risponde gerarchicamente al Dirigente responsabile dell'ufficio stesso. Al personale dipendente e dirigente si applicano le disposizioni e i principi di dipendenza gerarchica propri dei dipendenti del Comune di Milano.
Il Dirigente responsabile dell'ufficio esercita il potere di organizzazione, il potere di spesa e gli altri poteri attribuiti dalla legge, dallo statuto comunale e dal presente regolamento, ai fini del perseguimento degli obiettivi assegnati dal Difensore civico, secondo gli indirizzi dallo stesso formulati.	Il Dirigente responsabile dell'ufficio esercita il potere di organizzazione, il potere di spesa e gli altri poteri attribuiti dalla legge, dallo statuto comunale e dal presente regolamento, ai fini del perseguimento degli obiettivi assegnati dal Difensore civico, secondo gli indirizzi dallo stesso formulati.

La struttura organizzativa dell'ufficio del Difensore civico non fa capo, pertanto, né alla direzione generale né ad una direzione centrale al fine di evitare qualunque tipo di condizionamento e il venir meno dell'indipendenza nell'esercizio della funzione.

Come è organizzato



I centri di responsabilità dei processi

Direzione

I principali compiti sono:

- coordinamento e gestione di tutte le attività di assistenza al Difensore civico;
- definizione della metodologia per l'istruttoria degli interventi a richiesta dei cittadini e di iniziativa del Difensore civico;
- coordinamento dell'attività istruttoria degli interventi;
- coordinamento dell'informazione al pubblico, dell'orientamento verso altri soggetti e mezzi di tutela;
- supervisione ed aggiornamento degli istruttori di difesa civica;
- coordinamento delle attività per l'elaborazione delle relazioni annuali e speciali indirizzate al Consiglio comunale;

- esercizio dei poteri di spesa entro i limiti prefissati di importo, natura e destinazione delle spese stesse nell'ambito della dotazione finanziaria determinata dal Consiglio comunale;
- cura ed aggiornamento della Biblioteca e del Centro documentazione.

Gestione Risorse

I principali compiti sono:

- programmazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie alla struttura del Difensore civico;
- cura degli adempimenti gestionali ed amministrativi della struttura relativi a personale, sede, attrezzature, utenze, sistemi operativi con relativa rendicontazione alle direzioni centrali;
- esercizio dei poteri di spesa entro i limiti prefissati di importo, natura e destinazione delle spese stesse nell'ambito della dotazione finanziaria determinata dal Consiglio comunale;
- cura delle applicazioni informatiche e del sistema informativo della struttura del Difensore civico finalizzati alla gestione del protocollo dell'archivio, dei dossier degli interventi, nonché alla elaborazione delle relazioni annuali;
- gestione degli aspetti operativi della rete costituita dalla sede centrale e dalle articolazioni nelle zone di decentramento;
- definizione della metodologia di valutazione della qualità dei servizi resi al pubblico dal Difensore civico.

Relazioni Istituzionali

I principali compiti del responsabile sono:

- gestione delle relazioni del Difensore civico con gli organi dell'amministrazione comunale e con gli interlocutori istituzionali;
- la promozione della difesa civica locale attraverso incontri, ricerche, forum, indagini, studi e dibattiti;
- il miglioramento dell'accesso e della diffusione delle informazioni sul Difensore civico e sulla difesa civica locale per la diffusione capillare del ruolo, dei compiti e delle finalità;
- la promozione e diffusione delle buone pratiche finalizzate al miglioramento dell'apparato burocratico-amministrativo e della qualità dei rapporti del cittadino con

la pubblica amministrazione, attraverso la divulgazione delle problematiche esaminate di maggior rilevanza sociale che possano essere di impulso per le scelte e adozioni di provvedimenti dei competenti organi istituzionali;

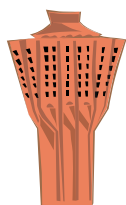
- la facilitazione delle relazioni con altri difensori civili nazionali e stranieri con la creazione di partenariati o altre forme di associazione per condividere esperienze per una miglior tutela degli interessi degli utenti.

Comunicazione

I principali compiti del Responsabile sono:

- assistenza al Difensore civico nei rapporti con i mass media;
- cura dei rapporti con i mezzi di informazione ai fini della conoscenza dell'istituto del Difensore civico, del suo ruolo e della sua attività;
- realizzazione di iniziative e strumenti di comunicazione finalizzati alla diffusione della conoscenza del Difensore civico ed alla promozione del suo utilizzo;
- redazione di testi di iniziativa del Difensore civico rivolti alle diverse tipologie di destinatari ed indirizzati ai diversi mezzi di comunicazione;
- monitoraggio dei mezzi di comunicazione in relazione all'istituto del Difensore civico ed alla sua attività.

Dall'insediamento nella sede all'apertura al pubblico



Facendo seguito alla proposta di deliberazione di Giunta (P.G. 1034153/05), con la quale si è approvata la prima collocazione organizzativa del Difensore civico nell'ambito della Presidenza del Consiglio, l'ufficio ha iniziato a prendere corpo.

La costituzione è avvenuta sostanzialmente in due fasi:

7 novembre 2005

è stato assunto un primo ristretto staff di collaboratori finalizzato a svolgere tutte le attività propedeutiche all'apertura al pubblico. Questo gruppo si è occupato in particolare di affiancare Risorse Umane nella procedura di selezione degli istruttori, ha programmato il percorso di formazione degli stessi, ha lavorato alla messa a punto della logistica nella sede centrale ed avviato i contatti per la presenza degli istruttori nelle sedi decentrate, ha definito le procedure operative del sistema informatico/informativo destinato alla gestione di tutte le attività dell'ufficio, ha effettuato delle indagini sulle esperienze dei difensori civici di altre grandi città italiane e straniere, ha predisposto il piano di comunicazione al pubblico, ha attivato le consultazioni interne ed esterne all'amministrazione comunale.

6 febbraio 2006

sono stati assunti in servizio sette istruttori direttivi di difesa civica destinati all'attività di assistenza ai cittadini.

Per reperirli, nell'ottobre 2005, è stato indetto ad hoc un bando di concorso, con il requisito del diploma di laurea in Giurisprudenza e la conoscenza di una lingua straniera. **La professionalità richiesta prevedeva una conoscenza approfondita delle norme concernenti i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, con particolare rilievo agli aspetti relativi alla salvaguardia dei diritti dei cittadini coinvolti nell'azione amministrativa pubblica. E' stata richiesta la conoscenza**

della macchina amministrativa comunale e la capacità di relazione con gli utenti al fine di comprendere e analizzare le problematiche prospettate.

Gli istruttori sono stati, da subito, coinvolti in un impegnativo percorso formativo con l'obiettivo di fornire loro un'adeguata conoscenza della macchina comunale e le principali tecniche di difesa civica (vedi pag. 165 ss.).

Personale



Il personale in servizio presso la struttura del Difensore civico è formato da dipendenti del Comune, come previsto dal vigente regolamento all'art. 9.

Per le posizioni relative al direttore, dirigente e giornalista sono stati previsti degli incarichi a tempo determinato di durata non superiore al mandato del Difensore civico.

Il restante personale è, invece, stato assegnato sulla base delle specifiche competenze richieste dalla posizione da coprire.

Purtroppo, ad oggi, si deve dire che la maggior parte dei dipendenti della struttura ha un **contratto a tempo determinato (circa il 70%)**, sia che si occupi degli ambiti amministrativi sia che sia competente, in modo specifico, sulla difesa civica.

La formazione dell'ufficio è avvenuta in una fase temporale nella quale le assunzioni a tempo indeterminato erano estremamente contingentate, tuttavia, le posizioni in questione non possono sicuramente essere qualificate come temporanee.

Il percorso della stabilizzazione del personale è ancora tutto da programmare.

La dotazione dell'ufficio è stata definita dalla direzione Risorse Umane d'intesa con il Difensore civico, il contingente di personale è il seguente:

1	direttore
1	dirigente
1	responsabile relazioni Istituzionali - posizione organizzativa
1	giornalista
1	istruttore direttivo per la segreteria direzionale
7	istruttori direttivi di difesa civica
1	istruttore direttivo per il centro documentazione
3	istruttori amministrativi addetti alla gestione del personale, al bilancio, contabilità, segreteria comunicazione e rassegna stampa
3	collaboratori amministrativi per segreteria interventi, segreteria dirigente, segreteria relazioni istituzionali
1	assistente front - office e archivio
1	esecutore amministrativo per il protocollo

I criteri generali, approvati dal Consiglio nel documento deliberativo dell'ufficio, hanno previsto per la determinazione dell'organico il **criterio della gradualità**.

Nella valutazione del dimensionamento dell'organico devono confluire diversi elementi: le richieste dei cittadini, la volontà di essere sempre più presenti nelle zone, la necessità di svolgere tutti i compiti affidati al Difensore civico dallo Statuto (interventi d'ufficio, accessi agli uffici comunali, relazioni speciali).

L'attuale dotazione ha lasciato insoddisfatte alcune iniziative che sarebbe stato necessario avviare, prima fra tutte una più significativa presenza nelle zone .

La necessità di un rafforzamento della squadra è già stata presentata al direttore generale e al competente direttore centrale.

Le risorse finanziarie e strumentali



Per le risorse finanziarie da riconoscere alla struttura del Difensore civico vanno ricordate le apposite previsioni statutarie, il già citato art.18, comma 3 e regolamentari.

Il regolamento all'art. 9 - comma 1 prevede " Al Difensore civico, in relazione alle funzioni attribuite e all'attività svolta, sono assicurati la struttura organizzativa, il personale e le risorse finanziarie determinati dal Consiglio comunale" e al comma 4 stabilisce "In apposito capitolo di bilancio del Comune è disposto lo stanziamento complessivo per il funzionamento dell'ufficio del Difensore civico".

Il capitolo di spesa agito direttamente dalla struttura dell'ufficio, destinato all'attuazione del piano operativo del primo anno, ha avuto uno stanziamento pari a € 161.000,00.

Alla data del 31.12.2006 risultano impegnate il **94%** delle risorse, l'importo che è stato economizzato è esclusivamente quello relativo al fondo di riserva.

Per quanto riguarda le attrezzature ogni postazione dell'ufficio è stata dotata di computer e stampante collegata alla rete comunale. L'ufficio ha in dotazione un server destinato a fornire la base dati del software della gestione delle istanze di difesa civica e del software che gestisce la base dati della biblioteca. La struttura è anche dotata di due scanner ad alimentazione automatica al fine di digitalizzare tutto il materiale cartaceo di valore per la difesa civica.

E' stato acquistato, con le dovute personalizzazioni, dalla società IT GLOBE un software dedicato alla gestione di tutte le pratiche di difesa civica

Il corso di formazione per istruttori di difesa civica



Successivamente alla selezione degli istruttori e alla loro assunzione in servizio si è tenuto il corso di formazione che era stato concordato ad ottobre 2005 con Risorse umane.

La formazione degli istruttori di difesa civica è stata ritenuta un pilastro fondamentale nella nascita dell'ufficio, rappresentando altresì l'unica esperienza formativa sulla difesa civica presente sul territorio nazionale.

Il corso è stato programmato tenendo conto delle particolarità che caratterizzano la difesa civica rendendola unica rispetto ad altre attività sia di tipo amministrativo sia di tipo legale. Il programma di formazione è iniziato il 7 febbraio 2006.

Il corso si è svolto per una parte presso una aula della Fondazione Scuole civiche di Corso di Porta Vigentina 15, per un'altra parte presso la Peg Room di Via Silvio Pellico 1, dal momento che i lavori di ristrutturazione della sede non erano finiti.

Gli orari del corso sono stati i seguenti:

- **dalle 9.00 alle 13.00 per i moduli articolati i mezze giornate**
- **dalle 9.00 alle 17.00 per i moduli articolati in giornate intere**
- **i pomeriggi successivi ai moduli di mezza giornata sono stati utilizzati per testimonianze sia interne all'amministrazione, sia esterne, studi individuali ed approfondimenti.**

Il corso è stato articolato in quattro sezioni, di seguito elencate, suddivise in moduli tematici:

1. **il Comune di Milano**
2. **le competenze relazionali**
3. **le competenze cognitive**
4. **la difesa civica e le tecniche di difesa civica**

Ogni sezione è stata suddivisa in moduli con i contenuti qui di seguito indicati.

La **prima sezione**, relativa al Comune di Milano, è stata suddivisa in 6 moduli.

L'obiettivo di questa prima parte era quello di acquisire la conoscenza del contesto organizzativo e delle principali problematiche gestite allo scopo di saper individuare con immediatezza le competenze e le responsabilità specifiche.

Modulo 1

- **La struttura organizzativa del Comune di Milano: principi, criteri e modello organizzativo (Dott. Dario Moneta - direttore settore Organizzazione)**
- **Le risorse umane (Dott. Federico Bordogna - direttore centrale Risorse Umane e Organizzazione)**

Modulo 2

- **Il Difensore civico:**
 - **posizionamento del Difensore civico e della sua struttura nel sistema istituzionale organizzativo del Comune di Milano;**
 - **l'organizzazione dell'ufficio difesa civica.**
(Avv. Alessandra Lucchini - direttore ufficio del Difensore civico)

Modulo 3

- **Le direzioni centrali "Acquisti, Gare e Contratti", "Cultura, Sport, Turismo e Tempo Libero" e "Tecnica": struttura organizzativa**
(Dott. Andrea Lanzi - funzionario del settore Organizzazione)
- **Gli strumenti di programmazione e controllo**
(Ing. Giorgio Salvatori - direttore settore Controllo di Gestione)
(Dott.ssa Vera Zurra - funzionario settore Controllo di Gestione)

Modulo 4

Le direzioni centrali di processo erogatrici di servizi a domanda individuale. Prodotti e servizi erogati, principali problematiche gestite e criticità nei rapporti con i cittadini e le imprese educazione:

- **I servizi sociali (Dott.ssa Maria Luisa Anzaghi - direttore centrale servizi Socio-Sanitari)**
- **L'educazione (Dott. Antongiulio Bua - direttore centrale Educazione)**
- **I servizi demografici e il commercio**
(Dott.ssa Daria Maistri - direttore centrale Decentramento - Autorizzazioni)

Modulo 5

Le direzioni centrali di processo erogatrici di servizi per il territorio. Prodotti e servizi erogati, principali problematiche gestite e criticità nei rapporti con i cittadini e le imprese:

- **Le infrastrutture dei trasporti, la sosta e la gestione dei relativi servizi**
(Ing. Mauro Cigognini - direttore settore Periferie)
- **Le infrastrutture di viabilità: realizzazione e gestione**
(Ing. Massimiliano Papetti - direttore settore Manutenzione Strade)
- **I servizi ambientali e l'energia**
(Dott. Cafagna - Ing. Bellinzona - Dott. Danesi - settore Ambiente e Energia)
- **L'urbanistica**
(Arch. Giovanni Oggioni - direttore settore Pianificazione Urbanistica Generale)
- **L'edilizia privata**
(Arch. Giancarlo Bianchi Janetti - direttore settore Sportello Unico per l'Edilizia)

Modulo 6

- **I servizi della Polizia Municipale**
(Dott. Emiliano Bezzon - vice comandante Polizia Municipale)
- **Deliberazioni e determinazioni: responsabilità degli amministratori e dei dirigenti.**
(Dott.ssa Lucia Filannino - funzionario Segreteria Generale)

Modulo 7

Il bilancio. Tale modulo non è stato svolto per impossibilità della Dott.ssa Angela Casiraghi - direttore settore Programmazione e Bilancio.

La **seconda sezione**, relativa alle c.d. competenze relazionali, è stata divisa in due moduli:

- **tecniche di colloquio**
- **la comunicazione scritta**

L'obiettivo era quello di acquisire la capacità di costruire e gestire relazioni complesse sviluppando visione d'insieme, adattabilità relazionale e scelta dei comportamenti più appropriati.

Modulo 8

- Le tecniche di colloquio:
 - i modelli di base della comunicazione
 - l'ascolto efficace
 - le variabili nel processo comunicativo
 - "leggere" il non detto
 - la comunicazione influenzante
 - la gestione della comunicazione difficile
(Società Elea e Praxi)

Modulo 9

- La comunicazione scritta:
 - la struttura del testo
 - i "generi" della scrittura di lavoro
 - l'utilità della ridondanza
 - l'efficacia della sintesi
 - l'uso delle citazioni e dei luoghi comuni
 - saper rileggere il proprio testo come fosse scritto da altri
 - l'attenzione all'editing
(Società Elea e Praxi)

La **terza sezione** ha riguardato le tecniche cognitive (2 moduli)

- l'ordinamento della giustizia e forme alternative al sistema giurisdizionale
- l'utilizzo di banche dati giuridiche

L'obiettivo era quello di acquisire le conoscenze teoriche e la capacità di utilizzare strumenti per lo svolgimento delle attività di competenza.

Modulo 10

- L'utilizzo di banche dati giuridiche.
(funzionario dell'Avvocatura Comunale)

Modulo 11

- L'ordinamento della giustizia e forme alternative al sistema giurisdizionale:
 - principi generali sulla tutela giurisdizionale;
 - tutela in sede amministrativa;
 - tutela giurisdizionale ordinaria;
 - tutela giurisdizionale amministrativa;
 - forme alternative di tutela.
(dirigente dell'Avvocatura Comunale)

La **quarta sezione**, a cura dell'Avv. Alessandra Lucchini, direttore dell'ufficio del Difensore civico, è stata interamente dedicata alla difesa civica (7 moduli) anche con l'intervento e le testimonianze dell'avv. Luigi Lia Difensore civico della Provincia di Lecco, del Dott. Massimiliano Della Torre dirigente dell'ufficio del Difensore civico della Regione Lombardia e del Dott. Vittorio Gasparrini dell'ufficio del Difensore civico della Regione Toscana.

I moduli hanno riguardato i seguenti argomenti:

- **le tecniche e le finalità della difesa civica;**
- **gli interventi su richiesta degli interessati e gli interventi su iniziativa del Difensore civico;**
- **i destinatari degli interventi;**
- **i rapporti tra Difensore civico e i funzionari del Comune e degli enti e aziende controllate;**
- **i rapporti tra difesa civica e gli organi politici dell'amministrazione;**
- **le fonti e i criteri di analisi negli interventi della difesa civica;**
- **la gestione degli interventi;**
- **le modalità di istruttoria e di valutazione dell'efficacia degli interventi;**
- **esercitazioni pratiche su casi concreti**

Per ogni modulo è stata distribuita la documentazione necessaria (leggi, regolamenti, carte servizi ecc.). Come sopra indicato, i pomeriggi successivi ai moduli di mezza giornata sono stati utilizzati per testimonianze sia interne all'amministrazione, sia esterne, studi individuali ed approfondimenti. Per quanto concerne le testimonianze interne, alcune sono state già riportate sopra nell'indicazione dei moduli di rispettiva competenza, altre sono state inserite come testimonianze e approfondimenti nei pomeriggi delle giornate dedicate alla difesa civica.

Ricordiamo ad esempio:

Dott. D'Alessio - funzionario anagrafe
Dott. Salvatore Mirante - coordinamento centrale del decentramento
Dott. Giovanni Bellistri - direttore settore anagrafe, stato civile, leva
Dott.ssa Gabriella Romagnoli - direttore settore sicurezza urbana
Dott. Luigi Balladore - direttore settore servizi funebri

Come testimonianze esterne hanno partecipato:

ATM	Avv. Alberto Rho Dott.ssa Elena Montafia	dirigente servizio legale e societario responsabile servizio marketing
AMSA	Dott.ssa Silvia Intra	responsabile servizio clienti
Golgi Redaelli	Dott.ssa Callerio	dirigente affari generali - responsabile ufficio relazioni con il pubblico
Fondazione scuole civiche	Dott.ssa Anna Fellegara	direttore
AEM	Dott.ssa Giuseppina Bertoli	responsabile servizio clienti

MM	Avv. Mario Martino Geom. Luigi Vago Geom. Pietro Brega	direttore affari legali e societari responsabile servizio clienti servizio idrico integrato responsabile servizio espropri e collaudi
Pio Albergo Trivulzio	Dott. Gilberto Di Stefano	responsabile ufficio reclami
Milano Sport	Dott. Valerio Borsato	direttore responsabile

Per il Garante del contribuente	Dott. Umberto Loi
Per il servizio arbitrato della Camera Arbitrale di Milano	Dott. Paolo Marzolini
Per il servizio di conciliazione della Camera Arbitrale di Milano	Dott. Nicola Giudice
Per il servizio accertamenti a tutela della fede pubblica	Dott. ssa Giulia Di Noia
Sulla Mediazione familiare	Avv. Vincenza Bonsignore - psicologa mediatrice familiare e responsabile del Centro di Milano documentazione della Camera Arbitrale di Milano
Per il centro di Mediazione sociale e penale	Dott. ssa Garbarino
Per il CORECOM Lombardia	Dott. Giorgio Fermo
Per l' ufficio Metrico della Camera di Commercio	Dott. Claudio Capozza
Per il servizio Regolazione del mercato della Camera di Commercio	Dott. ssa Eliana Romano
Per l' ufficio del Giudice di pace	Dott. ssa Cinzia Pandiani, Dott. ssa Debora Ravenna

Alla fine del corso è stato rilasciato agli istruttori un attestato di partecipazione. Il corso ha condotto inoltre alla ridefinizione e al perfezionamento della **“Guida per l’istruttore di difesa civica del Comune di Milano”** che, redatta in una prima versione dall’avv. Luigi Lia, nella fase di progettazione e fondazione dell’ufficio di difesa civica milanese, è stata poi arricchita, aggiornata e completata dall’avv. Alessandra Lucchini, direttore dell’ufficio del Difensore civico per la città di Milano. La guida si propone di offrire a tutti gli operatori dell’ufficio e, in particolare, agli istruttori, che svolgono l’azione di difesa civica a stretto contatto con i cittadini e con le strutture comunali, non solo un quadro preciso dal punto di vista ordinamentale e normativo ma anche spunti per la definizione di un “metodo di lavoro” condiviso.

Il **dossier** si suddivide, infatti, in tre parti:

1. la prima sulle **funzioni del Difensore civico del Comune di Milano**, partendo dalla disposizione dell’art. 11 del decreto legislativo n. 267 del 2000, illustra le particolarità dell’Istituto milanese attraverso l’analisi delle norme statutarie e locali. In essa, inoltre, è descritto il profilo dell’ottimo istruttore di difesa civica con riferimento alle sue conoscenze e capacità relazionali;
2. la seconda parte riguarda i **soggetti coinvolti in un intervento di difesa civica**: la legittimazione attiva con particolare riferimento ai poteri d’ufficio, la legittimazione oggettiva e i destinatari dell’intervento;

3. la terza parte sulle **caratteristiche degli interventi del Difensore civico**, dopo un'ampia sezione dedicata alle norme fondamentali in materia di procedimento amministrativo e ai diritti di accesso e informazione, entra nel merito delle specificità della difesa civica, esplicitando le varie fasi della sua azione (istruttoria, contraddittorio, proposta o soluzione).

Infine è riportato uno "schema di intervento scritto dell'istruttore di difesa civica". La guida è parte integrante del "Vademecum del Difensore civico" di cui a pag. 69.

Il centro di documentazione



L'ufficio del Difensore civico ha costituito un archivio per la catalogazione, il riordino e la condivisione interna di materiali e documenti quali:

- **monografie, manuali, libri, opuscoli, dispense a tematica prevalentemente giuridica;**
- **enciclopedie giuridiche;**
- **normativa (leggi, statuti, regolamenti) e codici;**
- **riviste giuridiche;**
- **carte dei servizi;**
- **documentazione del Comune di interesse generale e diffuso, necessari per la difesa civica;**
- **articoli di stampa o altre pubblicazioni tratte da internet.**

L'intento è di raccogliere qualsiasi tipo di documentazione utile a coadiuvare e migliorare l'azione di difesa civica svolta dagli istruttori.

L'archivio non è soltanto una classica banca dati per il reperimento dei libri in biblioteca: esso è anche un ampio e strutturato contenitore di articoli e documenti, direttamente consultabili in rete.

In questo primo anno di attività (dicembre 2005 - dicembre 2006), abbiamo dovuto impostare dalle fondamenta le basi dell'archiviazione futura, quindi i primi aspetti che si sono dovuti affrontare sono di rilevanza cruciale.

Il primo punto da analizzare è stato quello relativo alla creazione di categorie in base alle quali catalogare libri, riviste e documenti. Il primo quesito che ci siamo posti è se fosse più utile basarsi su delle categorie di catalogazione interne all'ufficio o se inserire il nostro materiale nelle classiche catalogazioni tipo Dewey.

La classificazione decimale Dewey è molto utilizzata nel sistema bibliotecario pubblico ed anche nelle librerie scolastiche in tutto il mondo, specialmente negli Stati Uniti, ma anche in Italia, dove è stata adottata dall'istituto centrale per il Catalogo Unico delle Biblioteche Italiane e per le Informazioni Bibliografiche per la classificazione centralizzata SBN. La classificazione ha sicuramente degli squilibri e si può considerare anche un po' datata o superata dai nuovi sistemi, tuttavia rimane un linguaggio universalmente diffuso.

La scelta è stata fatta proprio partendo da queste due opzioni: da una parte l'adeguamento e l'omogeneità con le biblioteche (anche, ovviamente, milanesi), dall'altra la scelta della creazione

di un proprio dizionario interno di parole chiave e categorie, ovvero un linguaggio di comunicazione specifico dell'ufficio.

La soluzione adottata è stata quella di archiviare tutto il nostro patrimonio librario e documentale in base alle stesse "Aree di intervento" già in parte utilizzate per ordinare le pratiche dell'ufficio. Tali aree tematiche sono state adattate e specificate per lo scopo prefisso: risultano quindi 13 aree, dentro le quali sono state citate delle categorie e sottocategorie.

Le aree sono:

- 0) **Normativa-Diritto,**
- 1) **Persona e Disagio,**
- 2) **Persona e Servizi a destinazione generale,**
- 3) **Economia,**
- 4) **Territorio,**
- 5) **Ambiente,**
- 6) **Diritto di Accesso,**
- 7) **Interventi Esclusi,**
- 8) **Comunicazione,**
- 9) **Diritti dell'uomo e libertà fondamentali,**
- 10) **Difesa civica,**
- 11) **Autorità Indipendenti,**
- 12) **Osservatorio sulla città di Milano.**

Tutti i libri, i documenti e le riviste sono state catalogate seguendo queste partizioni logiche per l'ordinamento e la conseguente ricerca del materiale stesso. Inoltre queste aree: "A0, A1, A2" ecc. sono state utilizzate come prefisso del codice alfanumerico attribuito a ciascun libro o documento. Abbiamo infatti provveduto a stampare una etichetta adesiva (simile a quelle utilizzate dalle biblioteche) che codifica il libro e ne consente l'ordinamento consecutivo sullo scaffale.

Questo linguaggio prettamente specifico dell'ufficio è stato adottato affinché fosse più agevole associare pratiche-istanze a materiale legislativo e documentale relativo, come se tutto il centro documentale fosse un compendio indispensabile e coadiuvante il lavoro degli istruttori di difesa civica in forza al settore stesso.

Ovviamente si sono mossi i primi passi, la lingua comune è stata stilata, nel prossimo futuro si dovrà sempre più integrare e rafforzare il materiale documentale parallelo alle pratiche, ancora troppo esiguo.

A prescindere dai metodi di catalogazione e dagli strumenti di archiviazione (informatici e manuali), l'ufficio si è proposto, a partire da questo primo anno, di collezionare un insieme di materiali che potesse coadiuvare il lavoro degli istruttori di difesa civica.

Tale patrimonio da cui attingere è sicuramente di largo spettro in quanto non solo si tratta di atti giuridici, fonti normative ecc. (leggi, decreti e quant'altro), ma anche di quello che possiamo chiamare diritto applicato (nell'espressione dei vari regolamenti comunali o carte di servizi, o altro ancora).

Possiamo anche inserire, in questo novero di tematiche sulla difesa civica, tutti gli articoli presenti sulle numerose riviste specializzate, oltre alle monografie classiche che trattano tematiche specifiche.

A tal fine l'ufficio ha provveduto ad abbonarsi alle seguenti riviste specialistiche cartacee:

“Rivista Giuridica dell'Ambiente” (Giuffrè),

“Rivista Giuridica dell'Edilizia” (Giuffrè),

“Giornale di Diritto Amministrativo” (IPSOA),

“Guida agli enti Locali” (Il Sole24Ore).

Il sommario di ogni numero di ciascuna sopracitata rivista viene scansionato così da renderlo un file digitale (con il solito standard del formato PDF) al fine di essere consultabile on line attraverso il programma Access contenente, appunto, sia indici di libri che di riviste, articoli singoli, regolamenti comunali o di aziende partecipate e quant'altro.

Ai fini della consultazione della legislazione più aggiornata, ci si è abbonati a due banche dati on line:

“Iuris data” (Giuffrè) con nove differenti password, ovvero con la possibilità di collegare contemporaneamente nove utenti, e

“giustamm.it”.

Così facendo le ricerche relative a monografie, riviste e articoli si possono effettuare attraverso lo strumento di condivisione della nostra biblioteca on line (Database personalizzato e costruito con Microsoft Office Access) con il valore aggiunto di poter virtualmente sfogliare gli indici (di libri e riviste) per trovare notizie di nostro interesse; mentre invece si è preferito abbonarsi a banche dati digitali e professionali per effettuare quelle ricerche relative alla parte normativa (legislazioni, decreti, sentenze) in quanto questo materiale è estremamente voluminoso e sottoposto ad aggiornamenti continui (testi vigenti, testi storici), fuorviante, dunque, sarebbe stata la gestione autonoma senza rivolgersi ad agenzie specializzare.

Deciso il sistema di catalogazione ed il materiale da conservare, si è trattato poi di stabilire lo strumento con il quale archiviare i dati relativi a documenti, monografie, riviste eccetera, affinché fosse possibile ricercare e condividere tra tutti i colleghi, via intranet, il materiale presente.

Per raggiungere questo obiettivo è stata effettuata una ricognizione preventiva presso quegli uffici affini che avessero, come noi, la necessità di archiviare materiale librario e documentale: ad es. la biblioteca dell'avvocatura comunale; la biblioteca Sormani per poter avere sostegno di idee e di esperienza per l'organizzazione di un archivio, come il nostro, in via di prima costituzione.

Da queste diverse soluzioni abbiamo dedotto che ci si presentavano, nuovamente, due possibili opzioni.

Un'ipotesi sarebbe stata quella di personalizzare il programma adibito alla gestione delle pratiche, prodotto e distribuito da una ditta fornitrice, in modo da aggiungere, alle già presenti maschere di archiviazione e ricerca degli interventi, una sezione speciale dedicata alla biblioteca.

Un'altra opzione sarebbe stata quella di chiedere ad una ditta specializzata di creare un database specifico per il nostro ufficio con chiavi di ricerca e categorie ad hoc.

Sono quindi state approfondite queste possibilità sia con fornitori di software sia con la valutazione di proposte commerciali. Alla conclusione di questo esame si è deciso di non legarsi ad un prodotto specifico che richiedesse anche un notevole impegno economico, dovendo infatti gestire ancora un patrimonio documentale quantitativamente limitato.

Quindi un database, che condividesse i materiali della sopradescritta biblioteca digitale all'interno dell'ufficio, è stato creato con il prodotto Access, essendo questo già incluso nella licenza del pacchetto Office installato su tutti i computer acquistati con sistema operativo Windows, come quelli forniti al Comune di Milano.

Con Access siamo riusciti a creare una interfaccia utente piuttosto agevole nell'utilizzo: dalla prima maschera di controllo si può accedere a diversi canali di ricerca, si può consultare la banca dati delle monografie o il database dei documenti-riviste e di tutto il materiale non assimilabile ai libri.

Da entrambi questi serbatoi: monografie da una parte e documenti dall'altra si può accedere al file digitale contenente o l'indice del libro scansionato o il documento stesso (legge, carta del servizio, lettera, sentenza o altro) a seconda delle necessità. Abbiamo scelto di scansionare il più possibile i documenti cartacei affinché non solo fosse possibile effettuare una ricerca, con il programma access, attraverso le parole chiave: "categorie, titolo, autore ecc." ma anche, una volta trovato ciò che ci interessa, il valore aggiunto del nostro database è appunto quello di consentire la lettura del testo stesso. Tali documenti scansionati con lo scanner automatico in dotazione all'ufficio sono stati salvati in formato PDF (Portable Document Format), tale formato è ormai diventato uno standard mondiale del testo elettronico per le alte prestazioni tecniche affinate nell'arco di questi ultimi quindici anni, pertanto abbiamo creduto saggio allinearci anche noi, pur trattandosi, il nostro, di un piccolo database. Il formato PDF permette di poter ricercare una parola contenuta all'interno di un lunghissimo documento e di evidenziarla, una volta trovata. Tale proprietà ci è sembrata di altissimo pregio ed utilità, se si pensa appunto che i nostri utenti avrebbero così potuto ricercare una sola parola tra tutti gli indici dei libri, o tutte le leggi scansionate con questo sistema, e così trovarla in pochissimo tempo e senza dover sfogliare manualmente migliaia di pagine.

Il passaggio successivo è stato quello di mettere on line l'intero database Access, posizionandolo su un server, gestore di tutti i programmi dell'ufficio, in modo tale che ogni utente potesse accedervi sia dalla sede centrale sia dalle zone decentrate, nelle quali gli istruttori di difesa civica si recano settimanalmente. Grazie proprio alla condivisione delle informazioni nella rete intranet è così possibile visionare a distanza i documenti che, fisicamente, sono presenti in ufficio.

Attualmente, nel database, sono presenti 450 titoli di libri, con il rispettivo indice scansionato, leggibile on line e ricercabile immettendo una sola parola contenuta nel testo. Per il momento, abbiamo inserito circa 160 documenti, anche questi rintracciabili cercando all'interno del loro testo stesso una parola che ci interessa.

La sede di Via Silvio Pellico, 1



La sede assegnata al Difensore civico è sita in via Silvio Pellico 1, 2° piano con un secondo ingresso anche da Piazza Duomo 19. Alla data di arrivo, nel novembre 2005, la struttura si trovava in una situazione di abbandono e fatiscenza, con parte delle pavimentazioni originarie in legno rovinate, come del resto i serramenti. I lavori di rinnovo dei locali si sono svolti a partire dal 28/11/05 nell'ala con ingresso da Piazza Duomo 19.

Nel febbraio 2006 sono stati consegnati i primi 3 locali centrali della struttura, nei quali sono stati allocati gli Istruttori di difesa civica, che hanno così potuto iniziare a svolgere i compiti a loro assegnati.

In aprile si è resa disponibile la restante struttura fino alle stanze che si affacciano su via Mengoni; contestualmente tutto il personale si è spostato per lasciare lo spazio libero degli uffici con ingresso da via Silvio Pellico per permettere l'ultimazione dei lavori di restauro. Nonostante la ristrettezza degli spazi, il progetto è stato infatti soprannominato "Sogliola", ed i continui lavori in corso, l'ufficio è comunque stato aperto al pubblico il 3 maggio 2006 con ingresso da Piazza Duomo 19, con locali adibiti al pubblico e tutti e 7 gli istruttori con spazi consoni al rispetto della privacy.

I lavori sono definitivamente terminati nel luglio 2006 permettendo una locazione definitiva del personale su tutti i 517 mq della struttura.

L'ingresso per il pubblico è in via Silvio Pellico 1.

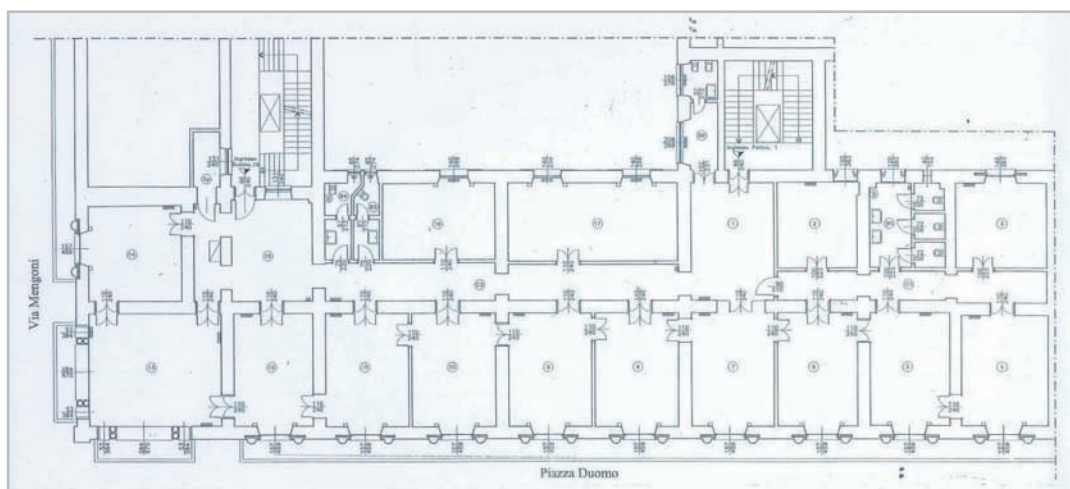


Figura 1 - Il progetto per la sede di Via S. Pellico n. 1

Per quanto riguarda gli arredi è stata effettuata, da parte della Presidenza del Consiglio comunale, una gara per la fornitura di arredi dirigenziali e operativi per la sede del Difensore civico con capitolato speciale d'appalto.

La gara è stata vinta dalla ditta Habitat Italiana per la cifra di € 88.200,00.

La ditta ha concordato la consegna degli arredi in 3 fasi, compatibilmente ai lavori di rinnovo dei locali.

Al momento non è purtroppo ancora partito il cantiere per i lavori di adeguamento dell'ingresso di via S. Pellico, 1.

L'accesso non è consono al livello istituzionale dell'ufficio e non rispetta la vigente normativa relativa alle barriere architettoniche.

Dal novembre 2005 è stata segnalata l'esigenza e l'urgenza dei lavori che hanno già avuto il parere favorevole della Soprintendenza, si spera nell'apertura del cantiere entro il primo trimestre 2007.

Il decentramento della difesa civica municipale



Anche il servizio di difesa civica agisce sul territorio milanese tramite un accordo con i 9 Consigli di Zona della città. A seguito degli incontri effettuati dal Difensore civico con i vari Presidenti dei Consigli di zona, come anche del dirigente con i direttori, è stato messo a disposizione del servizio un locale nelle varie sedi delle zone per permettere di ricevere il pubblico i lunedì, martedì e giovedì di ogni settimana ad orari prestabiliti (è prevista per ognuna delle zone una mezza giornata a settimana), oltre che su appuntamento.

Nei periodi di festività natalizie o ad agosto, quando il servizio viene sospeso, viene comunque assicurata l'assistenza al cittadino, previo appuntamento telefonico, per casi gravi od urgenti e per i portatori di handicap.



Zona 1 Duomo



Zona 2 Stazione Centrale



Zona 3 Città studi - Lambrate



Zona 4 Vittoria - Forlanini



Zona 5 Vigentina - Chiaravalle - Gratosoglio



Zona 6 Barona - Lorenteggio



Zona 7 San Siro - Baggio - Trenno



Zona 8 Fiera - Gallarate - Quarto Oggiaro



Zona 9 Affori - Bruzzano - Comasina - Bovisasca

I costi



Si riportano di seguito: i costi relativi all'avvio dell'ufficio, i costi del personale e quelli relativi all'attuazione del piano operativo dell'anno 2006.

Tabella 8.A - I Costi

Costi di avvio struttura	Ristrutturazione sede	300.000,00 €
	Arredi	88.200,00 €
	Preventivo per la ristrutturazione accesso Silvio Pellico	200.000,00 €
	Prima dotazione biblioteca	14.000,00 €
	Sistema informatico di gestione	39.000,00 €
	Attrezzature(informatiche, fax ecc)	96.000,00 €
Costi del personale e indennità del Difensore civico	Personale	730.000,00 €
	Indennità Difensore civico	85.000,00 €
	Irap Difensore civico	7.000,00 €
Costi per l'attuazione del piano operativo e funzionamento della struttura	Farc	30.000,00 €
	Piano di comunicazione	61.000,00 €
	Incarico per indagine sulla difesa civica europea	26.400,00 €
	Stampa e grafica della relazione annuale istituzionale e divulgativa	30.900,00 €
	Collegamento Ansa, noleggio fotocopiatrice, carta	2.450,00 €

PARTE VI

Indicazioni conclusive

Indicazioni conclusive



Si ritiene di porre l'attenzione del Consiglio comunale sui suggerimenti e sulle proposte di cui all'art. 4 comma 2 lettera d) del regolamento volte a migliorare l'organizzazione e il funzionamento dell'apparato amministrativo dell'ente, rinviando ai singoli capitoli di questa relazione per maggiori dettagli.

Suggerimenti e proposte per il buon andamento dell'amministrazione comunale

1. Azioni trasversali

Accesso agli atti (pag. 57 ss.)

aggiornare le disposizioni del regolamento sul diritto d'accesso alle recenti modifiche della legge n. 241 del 1990, con particolare riguardo alla individuazione degli atti sottratti all'accesso.

Informazione ambientale (pag. 61 ss.)

garantire trasparenza e pubblicità delle informazioni ambientali, anche attraverso azioni di comunicazione e diffusione dirette alla generalità dei cittadini.

Diffondere la cultura della difesa civica (pag. 105 ss.)

prevedere uno specifico modulo sulle finalità e i compiti del Difensore civico nell'ambito del piano annuale di formazione sia dei dipendenti comunali sia dei dipendenti degli enti controllati.

2. Azioni settoriali

Edilizia residenziale pubblica (pag. 15 ss.)

prevedere un meccanismo di riammissione delle domande di coloro che non hanno il requisito della residenza quinquennale, in attesa della sentenza della Corte Costituzionale;

sottoporre a valutazione critica i contratti di global service, con particolare attenzione ai controlli e alla vigilanza sull'operato dei gestori da parte del Comune;

definire quali interventi di manutenzione degli alloggi sono a carico dei gestori e quali dell'amministrazione comunale e programmarne l'effettuazione.

Disabili psichici (pag. 24 ss.)

provvedere alla chiara definizione delle rispettive competenze del Comune e dei centri psico-sociali.

Parcheggi interrati (pag. 26 ss.)

verificare le ragioni determinanti il mancato rispetto dei tempi di consegna;

rideterminare l'ammontare della penale per il ritardo;

esercitare maggiore vigilanza nei confronti dei concessionari anche per quanto riguarda i prezzi;

garantire l'indipendenza del comitato di vigilanza.

Rumori (pag. 29 ss.)

adottare il piano di zonizzazione acustica.

Ici (pag. 34 ss.)

modificare il regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale prevedendo ipotesi di rimborso dopo il termine triennale nel caso in cui l'imposta sia stata erroneamente versata al Comune di Milano per immobili siti in altro Comune;

prevedere controlli automatizzati sulla correttezza dei versamenti effettuati dagli utenti.

Igiene dell'abitato (pag. 36 ss.)

prevedere o attuare procedure di controllo e sanzionatorie più veloci ed efficaci.

Retrocessione immobili (pag. 38 ss.)

rendere le procedure più efficienti e tempestive, con l'utilizzo corretto degli strumenti previsti dalla normativa (ricorso avverso il decreto di retrocessione nei termini di legge e non 14 anni dopo).

Contravvenzioni al codice della strada - Cartelle esattoriali (pag. 53 ss.)

azzerare i semestri che comportano sanzioni aggiuntive del 10%;

prevedere termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 3 legge n. 241 del 1990.

Suggerimenti e proposte per rafforzare la difesa civica

Ordinamento della difesa civica (pag. 6 e 125 ss.)

porre in essere le modifiche allo statuto e al regolamento già proposte nel documento "Il Difensore civico per la città di Milano" e aggiornate alla luce del progetto di legge AC n. 1879, a tutela dell'indipendenza e dell'efficacia della funzione.

Personale, risorse finanziarie e sede centrale (pag. 161 ss.)

prevedere un piano di stabilizzazione del personale non dirigenziale assunto a tempo determinato;

aumentare la dotazione organica per consentire lo svolgimento di tutte le funzioni attribuite all'istituto e una maggior presenza nelle zone del decentramento;

rendere accessibile l'ingresso al pubblico di via Silvio Pellico 1, provvedendo all'eliminazione delle barriere architettoniche oggi esistenti;

adeguare le risorse finanziarie al pieno svolgimento delle funzioni del Difensore civico;

stabilire modalità di determinazione delle risorse che assicurino l'indipendenza e la terzietà dell'Istituto..

Zone di decentramento (pag. 179 ss.)

aumentare la presenza della difesa civica nelle nove zone di decentramento.

PARTE VII

Norme e allegati

Le norme e i provvedimenti sul Difensore civico della città di Milano



1.1. Fonti normative statali

- decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - art. 11;
- legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi - art. 25;
- decreto Presidente Repubblica 12 aprile 2006, n. 184 - Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi - art. 12;
- decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale - art. 7;
- legge 5 febbraio 1992, n. 104 - Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate - art. 36, comma 2.

1.2. Fonti normative locali

- Statuto del Comune di Milano, adottato con deliberazione del Consiglio comunale 3 ottobre 1991, n. 653 - art. 7, 18-20, 60;
- Regolamento del Difensore civico, adottato con deliberazione del Consiglio comunale 12 settembre 1994, n. 268;

- Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, adottato con deliberazione della Giunta Comunale 17 aprile 1998, n. 1118 e aggiornato con successive deliberazioni - art. 8 e 20.

1.3. Provvedimenti del Consiglio comunale e della Giunta comunale

- Deliberazione Consiglio comunale 19 gennaio 2004, n. 2 - Elezione del Difensore civico del Comune di Milano;
- Deliberazione Consiglio comunale 13 ottobre 2005, n. 64 - Esame del documento "Il Difensore civico per la città di Milano".

I testi delle norme e delle deliberazioni citate sono reperibili sul sito del Difensore civico (www.comune.milano.it/Difensorecivico).

Gli allegati alla relazione



2.1. Guida agli allegati

1. **La cronistoria del Difensore civico** indica le tappe della difesa civica milanese: dall'inse-diamento nella sede di via Silvio Pellico all'avvio dell'attività. Si tratta di un vero e proprio diario sempre aggiornato sul sito www.comune.milano.it/Difensorecivico;
2. **La lettera ai milanesi e non solo**, diffusa, attraverso la stampa, per ringraziare i cittadini delle numerose richieste e per spronarli a contribuire al miglioramento della vita di Milano continuando a segnalare disagi, disfunzioni e problematiche della città.
3. **L'atto di ricognizione in materia di edilizia residenziale pubblica** definito con il Difensore civico della Regione Lombardia, per fornire ai cittadini una chiara informazione sulle rispettive competenze.
4. **Il protocollo d'intesa siglato con il Difensore civico della Regione Lombardia e i sindacati degli inquilini**, per definire modi e contenuti dei rapporti di reciproca collaborazione;
5. **La proposta di legge AC. n. 1879 "Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale"**: il progetto di riforma ordinamentale definito dalla Confe-renza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome, integrata da rappresentanti dei difensori civici locali (tra i quali anche il Difensore civico per la città di Milano), fatto proprio da un gruppo bipartisan di parlamentari e ora in attesa di essere esaminato in commissione. Oltre al testo, si allegano il preambolo a cura della Confe-renza nazionale e la relazione illustrativa alla Camera dei Deputati;
6. **La modulistica del Difensore civico**: i facsimile per la richiesta d'intervento e il ricorso avverso i provvedimenti di diniego o differimento dell'esercizio del diritto d'accesso.

2.2. Cronistoria

Passo per passo, ecco la storia del Difensore civico municipale, dall'approvazione da parte del Consiglio comunale, all'insediamento negli uffici di via Silvio Pellico fino all'avvio e consolidamento dell'attività.

Una traccia per seguire il percorso e l'evoluzione dell'ombudsman di Milano.

I testi integrali sono reperibili all'indirizzo web www.comune.milano.it/Difensorecivico.

19 gennaio 2004: Alessandro Barbetta è eletto Difensore civico del Comune di Milano

Il Consiglio comunale elegge, con 41 voti su 56 votanti, il primo Difensore civico della storia di Milano, Alessandro Barbetta che dal 1997 al 2004 aveva già ricoperto il ruolo di Difensore civico della Regione Lombardia.

La votazione, a scrutinio segreto e a maggioranza dei 2/3 dei componenti, seguiva tre tentativi andati a vuoto il 15 gennaio, quando il **quorum** dei 3/4 non era stato raggiunto.

6 settembre 2004: il Difensore civico consegna al Sindaco il documento "Il Difensore civico per la città di Milano".

In attuazione della I "Disposizione transitoria e finale del regolamento comunale sul Difensore civico", Alessandro Barbetta consegna al Sindaco un ampio documento contenente ragioni, fasi e modalità di attuazione del progetto di costituzione del primo ufficio del Difensore civico municipale a Milano. Il documento "Il Difensore civico per la città di Milano" colloca il Difensore civico nella rete dei rapporti tra amministratori, struttura burocratica e cittadinanza e indica le risorse necessarie per offrire un servizio utile e adeguato alla realtà milanese, con uno sguardo anche agli uffici di difesa civica di altre metropoli europee (il testo del documento è pubblicato a pag. 19 e seguenti).

13 ottobre 2005: il Consiglio comunale dà via libera al Difensore civico

Il Consiglio Comunale di Milano approva in via definitiva l'attivazione degli uffici del Difensore civico. Si passa così dalla fase del progetto a quella del cantiere.

Il Consiglio Comunale indica nel documento "Il Difensore civico per la città di Milano" il riferimento di massima per l'attuazione del progetto e esprime i principi guida e i criteri generali cui la Giunta dovrà attenersi nell'adozione dei provvedimenti organizzativi (si veda pag. 81).

28 ottobre 2005: via al bando di selezione per 7 istruttori di difesa civica

Il Difensore civico di Milano forma la sua squadra di lavoro. Figure giuridiche con l'incarico di accogliere ed analizzare le richieste dei cittadini che intendono rivolgersi agli uffici di via Silvio Pellico per risolvere problemi legati ai servizi forniti dal Comune di Milano. La proposta è rivolta a giovani con preparazione giuridica, capaci di interagire efficacemente sia con i cittadini, sia con le strutture dell'amministrazione municipale e delle sue aziende. A completare il profilo una buona conoscenza di una delle principali lingue europee (inglese, francese, spagnolo e tedesco) e dei più usati software applicativi.

La procedura concorsuale si conclude nel dicembre 2005 e il 7 febbraio i vincitori sono assunti, purtroppo, a tempo determinato.

7 novembre 2005: il Difensore civico e un ristretto staff di collaboratori iniziano a lavorare nella sede di via Silvio Pellico per svolgere le attività propedeutiche all'apertura al pubblico.

In particolare, il primo gruppo di lavoro, oltre che nella selezione e formazione degli istruttori di difesa civica, è impegnato per la messa a punto di sede e logistica (sia centrale sia decentrate), la costituzione del centro di documentazione e biblioteca, la definizione delle procedure operative e del sistema informatico/informativo, indagini sulle esperienze dei difensori civici di altre grandi città italiane e straniere, campagna di informazione e pubblicizzazione, attivazione di consultazioni interne e esterne all'amministrazione comunale.

28 novembre: inizia la ristrutturazione della sede di via Silvio Pellico, 1.

Il secondo piano del palazzo di via Silvio Pellico, 1 si trovava in condizioni non adeguate per ospitare un servizio aperto al pubblico. Partono dunque i lavori di ristrutturazione e adeguamento della struttura. Tre le fasi principali: 1^) il 15 febbraio 2006 sono pronti gli uffici per i neoassunti istruttori di difesa civica; 2^) tra il 16 febbraio e il 31 marzo, si completa la sistemazione dell'ala con ingresso da P.zza Duomo, 19; 3^) per il 15 luglio è previsto il termine dei lavori con il completamento della ristrutturazione della parte dell'ufficio con ingresso da Silvio Pellico, 1. Seguiranno gli interventi necessari per adeguare gli ingressi all'ufficio alle norme sull'accessibilità e l'abbattimento delle barriere architettoniche.

20 dicembre 2005: il Difensore civico avvia le consultazioni interne ed esterne all'Amministrazione comunale.

Dal dicembre 2005 fino ad oggi, il Difensore civico incontra vari rappresentanti dell'amministrazione comunale, delle istituzioni e delle associazioni milanesi. Tra gli incontri interni all'amministrazione comunale: i Presidenti delle 9 zone del decentramento, il presidente della Consulta per l'Handicap, il comitato di direzione del Comune di Milano, i direttori centrali insieme ai loro direttori di settore e a tutti i dirigenti.

Tra gli incontri esterni: tutti i presidenti delle aziende e degli enti controllati dal Comune di Milano, il comitato regionale dei consumatori e degli utenti, il coordinatore dell'ufficio del Giudice di Pace di Milano, i segretari provinciali delle associazioni dei consumatori e degli inquilini e piccoli proprietari, i segretari provinciali dei sindacati dei lavoratori.

27 dicembre 2005: il Difensore civico è on line.

Il Difensore civico di Milano sbarca sul web. Si possono consultare on line, sul sito del Comune di Milano, le pagine dedicate alla difesa civica.

In attesa dell'apertura degli uffici al pubblico, prevista per la fine di aprile 2006, i cittadini possono inviare via e-mail le loro richieste e informarsi sulle competenze del nuovo "ombudsman" milanese.

Le pagine, consultabili alla voce 'il Difensore civico', all'indirizzo **www.comune.milano.it**, spiegano cosa fa il Difensore civico, cosa non fa, come opera e quali sono i settori nei quali può intervenire.

16 gennaio 2006: il Difensore civico partecipa alla rete dei difensori civici.

In quanto designato dal Difensore civico regionale lombardo, il Difensore civico di Milano partecipa alle riunioni della Conferenza nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, che da alcuni mesi ormai prevede l'intervento di una rappresentanza di difensori degli enti locali. In questa veste, dal febbraio 2006, partecipa alla elaborazione di una proposta legislativa che fissi i principi generali in materia di difesa civica e istituisca il Difensore civico nazionale.

Il Difensore civico di Milano collabora con i colleghi difensori della Regione Lombardia e della Provincia di Milano e ha contatti su questioni generali d'interesse comune con i difensori civici locali lombardi.

Fuori dai confini nazionali, è componente dell'European ombudman institute, che opera a livello europeo, e ha recentemente aderito all'International Ombudsman Institute (I.O.I.), un istituto che raggruppa ombudsman di molti paesi e regioni del mondo e altri cultori della materia.

Mantiene inoltre rapporti con il Mediatore europeo.

23 febbraio 2006 - 20 aprile 2006: si svolge a Milano il primo corso per "istruttori di difesa civica".

Gli istruttori di difesa civica partecipano ad un impegnativo training formativo, in attesa di iniziare la loro attività di assistenza dei cittadini che si rivolgeranno al Difensore civico. Il corso - primo esperimento in Italia - è suddiviso in quattro sezioni: 1^ sezione sulla struttura e attività del Comune di Milano, 2^ sezione sulle competenze relazionali (tecniche di ascolto, colloquio e scrittura efficace); 3^ sezione sulle banche dati di ricerca normativa e giurisprudenziale, 4^ sezione sulla difesa civica e le tecniche di difesa civica. Nell'ambito della 1^ sezione, i direttori centrali e i loro collaboratori hanno illustrato l'attività dei vari settori dell'amministrazione comunale mentre dirigenti e funzionari delle varie società e aziende hanno descritto l'organizzazione e i servizi degli enti controllati.

Durante la quarta sezione (difesa civica e tecniche di difesa civica) condotta dal direttore dell'ufficio Avv. Alessandra Lucchini, i partecipanti hanno inoltre la possibilità di avere uno sguardo su gli altri uffici di difesa civica, su altre autorità affini (per es. autorità indipendenti) e sui sistemi di risoluzione delle controversie alternativi a quello giurisdizionale. Intervengono infatti i rappresentanti dell'Ufficio del Difensore civico regionale lombardo, della Provincia di Lecco, del Giudice di pace di Milano, del servizio di conciliazione e arbitrato della CCIAA di Milano, della mediazione penale e familiare, del Garante del contribuente e del Corecom Lombardia.

aprile 2006: inizia l'attività istruttoria sulle circa 300 segnalazioni ricevute dall'ufficio a partire dal novembre 2005.

Nonostante l'ufficio sia ancora chiuso al pubblico, dal 7 novembre 2005, l'ufficio riceve circa 305 richieste d'intervento. Tutti i richiedenti sono contattati e l'istruttoria dei casi occupa gli istruttori di difesa civica a partire dal mese di aprile (si vedano i dati a pag. 11).

3 maggio 2006: il Difensore civico apre gli uffici al pubblico.

Il Difensore civico per la città di Milano apre gli uffici al pubblico. Tutti i cittadini che ritengano di avere fondate ragioni di lamentarsi nei confronti dell'amministrazione comunale e degli enti controllati dal Comune, possono rivolgersi gratuitamente al Difensore civico. Il suo staff, che lo affianca nell'istruttoria dei casi, riceve i cittadini sia nella sede centrale di via Silvio Pellico 1, sia nelle zone del decentramento milanese.

29 giugno 2006: il Difensore civico chiede la mappa anti rumore.

Approvare al più presto la zonizzazione della città, vale a dire la stesura della mappa che indica, in ragione delle particolarità di ciascuna zona, i decibel di rumore consentito e i limiti di orari. Questo l'invito che il Difensore civico rivolge al Consiglio comunale appena insediato per affrontare i problemi legati all'inquinamento acustico "vista la sensibilità mostrata fin da subito dal sindaco Letizia Moratti con il codice dei Navigli per limitare i rumori notturni".

21 luglio 2006: il Difensore civico incontra il Sindaco Letizia Moratti.

Il Difensore civico è ricevuto, a Palazzo Marino, dal sindaco Letizia Moratti per una prima visita di presentazione dopo l'insediamento della nuova giunta.

L'incontro è l'occasione per avviare un lavoro comune a favore della difesa civica, intesa come mezzo per migliorare la qualità dei servizi del Comune di Milano, e per definire le modalità di rapporto tra gli uffici del Difensore civico, la giunta e il consiglio comunale.

21 settembre 2006: il Difensore civico, analizzare le carte dei servizi delle aziende comunali dopo il crollo della palazzina di via Lomellina.

Il Difensore civico incontra a Palazzo Marino le associazioni dei consumatori milanesi. La proposta del Difensore civico è analizzare insieme le Carte dei servizi delle aziende controllate dal Comune di Milano, a cominciare da Aem, per migliorare il livello di prevenzione e per mettere in atto l'invito del sindaco Letizia Moratti a "lavorare e vigilare perché non si ripetano più sciagure" come il crollo della palazzina di via Lomellina.

Secondo il Difensore civico, i registri delle aziende comunali che archiviano le chiamate di lamentele o le richieste di intervento "dovrebbero essere accessibili sia alle associazioni di consumatori sia al Difensore civico per poter favorire una prevenzione efficace attraverso accertamenti sistematici ben prima che la Procura intervenga per accertare responsabilità dopo casi specifici e a volte tragici".

28 settembre 2006: casa - il Difensore civico avvia collaborazione con ombudsman regionale e sindacati degli inquilini.

Si avvia, con un primo incontro, la collaborazione tra il Difensore civico per la città di Milano, e il Difensore civico della Regione Lombardia con i sindacati degli inquilini Siset, Sunia, Unione inquilini, Conia e Uniat. Alcuni degli obiettivi prefissati: vigilare sul nuovo bando per l'assegnazione delle case Aler e verificare che non si creino 'zone morte' e blocchi nell'attribuzione degli alloggi in caso di una sentenza negativa della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sui nuovi criteri previsti.

Durante la riunione, nella sede di via Silvio Pellico, è emersa anche la necessità di lavorare per verificare lo stato dell'arte della carta dei servizi degli utenti dell'edilizia pubblica. E per far sì che non cali il livello di tutela dei diritti degli utenti dopo l'affidamento a tre società private della gestione e la manutenzione prima svolte dall'ente pubblico.

3 ottobre 2006: pronto per la presentazione al Parlamento un progetto di legge per uniformare la difesa civica in Italia.

La Conferenza nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, a cui il Difensore civico di Milano appartiene come rappresentante dei difensori civici comunali lombardi, definisce un progetto di legge per dare una legislazione organica alla difesa civica italiana, in armonia con le più recenti riforme costituzionali. Il progetto, ora pronto per la presen-

tazione al Parlamento, si configura come “una battaglia per i diritti civili affinché anche nel tessuto sociale del nostro Paese si radichi il costume di considerare il Difensore civico come l’organo più vicino ai cittadini per la tutela del loro diritto alla buona amministrazione”.

16 ottobre: convegno a Firenze, “Tutti hanno diritto all’ombudsman”.

In occasione della presentazione della proposta di legge recentemente licenziata dalla Conferenza nazionale (vedi sopra), il Difensore civico di Milano interviene al convegno di Firenze su “La difesa civica in Italia e in Europa”, confrontandosi con i colleghi italiani ed europei e con i parlamentari intervenuti. “Tutti hanno diritto alla difesa civica, in ogni luogo e nei confronti di tutte le amministrazioni. Perciò è bene che la figura del Difensore civico esca dalla semiclandestinità istituzionale in cui si trova in varie aree del Paese”. “Questo è l’obiettivo principale del progetto di legge da presentare in Parlamento, con il quale si punta a mettere nero su bianco una legislazione organica e ad uniformare le norme su cui si basano gli ombudsman italiani”.

20 ottobre: il ricordo dell’eccidio della scuola di Gorla nel 1944.

In occasione della commemorazione del 62esimo anniversario del bombardamento delle scuole di Gorla e Precotto a Milano, il Difensore civico, che ai tempi della strage aveva sei anni, partecipa alla messa per le vittime ricordando con chiarezza quello che per tutta Milano fu un giorno pieno di dolore. “Un’angoscia e una pietà che riaffiorano nel cuore della città, quando ancora oggi le bombe di Gorla solcano i cieli in tante parti del mondo”.

25 ottobre 2006 - Proposta di regolamento per la partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione urbana: il Difensore civico chiede un progetto di fattibilità e la definizione dei diritti di partecipazione

Intervenendo in merito alla proposta di “Regolamento per la partecipazione dei cittadini alle scelte di trasformazione urbana”, presentata dalla Lista Ferrante in cui il Difensore civico viene incaricato di vigilare sui procedimenti di partecipazione, il Difensore civico della città di Milano chiede che la proposta sia accompagnata da “un progetto di fattibilità tecnica e da una progettazione organizzativa per capire come si concretizza la volontà di far partecipare”.

Promuovere una partecipazione diffusa e consapevole alle scelte dell’amministrazione è una finalità non raggiungibile solo attraverso la moltiplicazione dei tavoli di consultazione; è necessario anche procedere ad “una definizione puntuale dei diritti” sui quali, poi, il Difensore civico può essere chiamato a vigilare.

“E’ necessario definire chi sono i soggetti titolari di tali diritti e che forma devono prendere il diritto all’informazione, ad essere consultati, alla progettazione partecipata”. Il Difensore civico infatti non può sorvegliare il processo di partecipazione ma può garantire che i diritti di partecipazione stabiliti siano rispettati.

26 ottobre: lettera aperta ai milanesi e non solo

Il Difensore civico scrive una lettera aperta ai milanesi e a tutti coloro che per diverse ragioni - lavoro, studio, turismo e così via - vivono la città di Milano, non solo per fare il punto a sei mesi dall’apertura al pubblico ma anche per ribadire il senso e le finalità della difesa civica. “Chi si rivolge al Difensore civico, lo fa per superare gli ostacoli incontrati nel soddisfare una legittima attesa personale, ma anche per dare una mano a rendere più bella e vivibile la città e più efficienti i suoi servizi. Ogni

cittadino, tramite l'attivazione del Difensore civico, diventa così anche protagonista nell'opera di miglioramento della nostra Milano”.

3 novembre 2006: Difensore civico su scuola di via ventura, istituzioni siano al servizio della comunità

“Le istituzioni sono al servizio della comunità e non viceversa”. Il Difensore civico per la città di Milano, Alessandro Barbetta, suggerisce di partire da questo principio per districarsi nel dibattito sulla scuola di via Ventura che riaprirà lunedì.

“Le leggi italiane - ricorda l'ombudsman milanese - prevedono tre modalità per godere dell'istruzione dell'obbligo: scuola gestita dallo Stato, scuola gestita dagli enti pubblici o da soggetti privati, scuola materna. Di fronte alla scelta operata da parte dei titolari che ne hanno diritto (i bambini e, per essi, i loro genitori), le istituzioni hanno il dovere di verificare il rispetto delle regole e delle conseguenti condizioni di realizzazione. Si tratta di accertamenti su programmi didattici, destinazione d'uso e agibilità dell'edificio, vaglio dei vigili del fuoco ed altro. Un'amministrazione pubblica adeguata reagisce prontamente alla domanda dei soggetti sociali, per dare le risposte che le competono, sia che si tratti di assensi, sia che si tratti di dinieghi”.

14 novembre 2006: il Difensore civico su ticket antismog, dati ambientali accessibili a tutti

Rendere trasparenti, comprensibili e accessibili a tutti i dati ambientali. Questa la richiesta del Difensore civico per la città di Milano, Alessandro Barbetta, che, nel dibattito sul ticket anti-smog, sprona l'amministrazione comunale a informare i cittadini sullo stato dell'aria con dati condivisi e precisi. “Quanto più la gente è informata - sostiene l'ombudsman di Milano, Alessandro Barbetta - tanto più sarà pronta a capire e valutare le scelte. L'amministrazione ha un obbligo ben preciso, derivante dalle direttive europee recepite con decreto legislativo del 2005, che prevede il più ampio accesso alle informazioni ambientali in suo possesso e l'obbligo di essere attiva nel renderle pubbliche, dirette e comprensibili, indipendentemente dalle richieste espresse dai cittadini”. L'attenzione sugli interventi anti-inquinamento e di razionalizzazione della mobilità, al di là delle decisioni che verranno prese, può essere lo spunto per realizzare un sistema trasparente sulle informazioni ambientali, aria e rumore innanzitutto.

17 novembre 2006: depliant in inglese in tutti i consolati di milano

Il depliant del Difensore civico per la città di Milano approda, tradotto in inglese, sui tavoli dei 99 consolati presenti a Milano. “Si tratta di un piccolo segnale - spiega l'ombudsman milanese, Alessandro Barbetta - che lanciamo a tutte le persone provenienti da altri paesi e che per svariate ragioni vivono a Milano e usufruiscono dei servizi e dell'attività amministrativa del Comune di Milano”.

22 novembre: casa - siglato accordo con Difensore regionale e sindacati degli inquilini

Facilitare l'accesso e dare trasparenza alle procedure per l'assegnazione degli alloggi popolari e delle graduatorie. Garantire che le richieste d'intervento di manutenzione che arrivano dai quartieri delle case popolari possano trovare risposte veloci per far fronte al degrado e dunque evitare disagi sociali.

Sono questi i punti principali del protocollo d'intesa firmato dal Difensore civico per la città di Milano, Alessandro Barbetta, dal Difensore civico della Regione Lombardia, Donato Giordano, e dai sindacati e dalle associazioni degli inquilini (Conia, Sicut, Sunia, Uniat, Unione inquilini).

27 novembre 2006: multe - abbreviare i tempi di riscossione e azzerare aumenti del 20% all'anno

Ridurre i tempi di emissione delle cartelle esattoriali ed evitare il lievitare della cifra delle multe da pagare. Questo uno degli obiettivi su cui il Difensore civico per la città di Milano sta lavorando dopo aver verificato che le cartelle esattoriali vengono inviate in blocchi di decine di migliaia a cadenza annuale per multe di 3-4 anni prima.

Dallo scorso settembre l'ombudsman milanese si sta occupando delle vecchie multe non pagate e nei suoi uffici sono giunte oltre un centinaio di segnalazioni. Ne è seguito un intervento nei confronti del comando della polizia locale per conoscere i motivi dell'annunciata valanga di cartelle esattoriali in arrivo per le infrazioni al codice della strada avvenute dal 2001. A seguito della sollecitazione del Difensore civico, la polizia locale ha prospettato un piano di lavoro che prevede la progressiva riduzione dell'arretrato entro il 2007.

“L'obiettivo deve essere chiaro - spiega il Difensore civico, Alessandro Barbetta - sul cittadino, anche se indisciplinato, non possono gravare costi che derivano dai tempi lunghi dell'amministrazione comunale. I semestri che producono aumenti sulla multa del 10%, d'ora in avanti vanno azzerati. Così si può eliminare alla radice il dubbio che i ritmi di emissione delle cartelle siano dettati da esigenze di cassa”. Il Difensore civico chiede maggiori certezze sui tempi di consegna dei verbali e attese più contenute che “consentano anche al cittadino meno dimenticanze e un maggior controllo sui suoi pagamenti”.

4 dicembre 2006: mense scolastiche - Milano Ristorazione spa verifichi il livello del servizio

Sulla questione del servizio mense scolastiche, il Difensore civico per la città di Milano, Alessandro Barbetta, vuole vederci chiaro. Per questo ha chiesto, con una lettera inviata lo scorso 24 novembre al direttore generale di Milano Ristorazione Mauro Bianchi, di entrare in possesso di alcuni documenti della società che gestisce i pasti scolastici. Tra questi, anche i rapporti degli ultimi quattro anni sul livello di soddisfazione delle famiglie per il servizio.

L'ombudsman milanese vuole capire come vengono gestiti i reclami presentati dai genitori e in quanto tempo viene data una risposta: come avviene cioè la presentazione della lamentela, chi è il soggetto deputato a valutarla, quali sono l'esito della valutazione e le conseguenze operative, come avviene la pubblicazione dei reclami.

Il Difensore civico inoltre chiede informazioni su quali siano le metodologie di coinvolgimento dell'utenza e le relazioni con le commissioni mensa. “I guai nascono quando si allentano i rapporti tra i gestori dei servizi e l'utenza - spiega Barbetta - un più definito ruolo delle commissioni mensa e una loro più intensa partecipazione alle decisioni e ai controlli possono contribuire al superamento di questa fase di proteste e difficoltà. L'attenzione dovuta all'alimentazione dei bambini va considerata un problema di interesse pubblico sia per gli effetti che produce sulla loro futura salute sia per la ricaduta che ha sulle famiglie. Va garantita la qualità di tutto il processo: dalla preparazione del pasto alla distribuzione nelle mense, dal servizio alla pulizia della tavola”.

15 dicembre 2006: casa - spetta al Comune la manutenzione degli stabili

Anziani sigillati tra le pareti domestiche causa ascensore fuori uso. Niente riscaldamento per un tubo rotto. Carrozine dei disabili che non entrano in ascensore. Lavori di manutenzione cominciati e mai terminati. Lo stillicidio è quotidiano. Al Difensore civico per la città di Milano continuano ad

arrivare richieste di soccorso dagli inquilini delle case popolari di proprietà comunale. In sei mesi non meno di cinquanta.

“La gestione è affidata a tre società (Gefi, Edilnord e Romeo) - spiega il Difensore civico Alessandro Barbetta - che hanno preso in carico stabili spesso deteriorati. Già allora, nel 2003, gli interventi complessivi di risanamento avrebbero comportato un ingente investimento, articolabile solo in un piano pluriennale. Ovviamente però queste opere non rientrano negli obblighi contrattuali delle tre società. Tocca piuttosto alla proprietà, cioè al Comune di Milano”. Secondo l'ombudsman milanese anche la manutenzione ordinaria degli stabili è fuori controllo. Il Difensore civico sprona a non attendere la scadenza dei contratti con le tre società di gestione nel 2009 per mettere ordine “nel groviglio che condiziona negativamente la vita quotidiana di migliaia di persone”. Due sono le risposte da dare ai cittadini: “Chiarezza sugli interlocutori ai quali rivolgersi per avere risultati in tempi certi in caso di bisogno. E poi integrazioni e modifiche del contratto con le società di gestione per rimediare alle falle eventualmente riscontrate.”

2.3. La lettera ai milanesi e non solo

“Cari cittadini,

in pochi mesi oltre 1.500 di voi si sono rivolti a me e ai miei collaboratori per sottoporci problemi, disagi e difficoltà o per chiedere informazioni di vario genere sul Comune di Milano e sulle sue aziende.

Al di là dei casi di interesse esclusivamente individuale, abbiamo contribuito a risolvere questioni come l’abbandono delle carcasse di auto e motorini per strada o l’inserimento delle targhe delle auto con a bordo disabili negli elenchi di chi ha accesso alle zone a traffico limitato.

Siamo anche intervenuti per rendere più trasparente il criterio con cui vengono date le multe Amsa sulla raccolta differenziata e abbiamo chiesto regole chiare per fissare i limiti di rumore per i locali notturni.

Ora, tra l’altro, ci stiamo occupando di problematiche relative all’assegnazione delle case popolari, ai termini di emissione delle cartelle esattoriali conseguenti alle multe per infrazioni al codice della strada non pagate.

A volte ci avete segnalato questioni che non sono di nostra competenza e in questi casi vi abbiamo indirizzato verso altri organismi, indicando le modalità per contattarli. Penso ad esempio ai ricorsi contro le multe. In tal caso, vi abbiamo rimandato al giudice di pace o al prefetto, o ai problemi legati all’Aler o all’Asl, di competenza del Difensore civico regionale.

Lo spirito di collaborazione che è alla base dei rapporti tra il Difensore civico e le strutture comunali è la chiave che porta alla soluzione dei problemi che ci vengono da voi segnalati.

Se desiderate conoscere meglio il servizio o ritenete di avere bisogno del Difensore civico, ci trovate anche nelle sedi delle zone del decentramento comunale. Siamo a disposizione non solo dei residenti a Milano, ma anche di tutti coloro che vivono in città o che ne utilizzano i servizi pubblici.

Chi si rivolge al Difensore civico, lo fa per superare gli ostacoli incontrati nel soddisfare una legittima attesa personale, ma anche per dare una mano a rendere più bella e vivibile la città e più efficienti i suoi servizi.

Ogni cittadino, tramite l’attivazione del Difensore civico, diventa così anche protagonista nell’opera di miglioramento della nostra Milano”.

Milano, 26 ottobre 2006

Alessandro Barbeta
Difensore civico per la città di Milano

2.4. L'atto di ricognizione sulle rispettive competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, definito con il Difensore civico della Regione Lombardia

Il giorno 25/5/2006, in Milano presso la sede del Difensore civico regionale, il Difensore civico della Regione Lombardia, nella persona del sig. Donato Giordano, ed il Difensore civico del Comune di Milano, nella persona del dott. Alessandro Barbeta

premessò

- **che il primo, ottemperando al principio della collaborazione fra pubbliche amministrazioni ha fino ad oggi trattato le istanze rivolte dai cittadini al Comune di Milano o ad enti a questo funzionali o da questo dipendenti;**
- **che, il secondo è divenuto operativo a far data dal 2 maggio c.a.;**
- **che, pertanto, si rende necessario puntualizzare le rispettive competenze e determinare la sorte delle questioni attualmente trattate dal primo ma rientranti nella competenza del secondo;**

riconoscono reciprocamente quanto segue:

1. Nel settore edilizia residenziale pubblica spettano al Difensore civico comunale le questioni riguardanti:

- **assegnazione e cambio alloggi;**
- **gestione alloggi di proprietà comunale non amministrati dall' Aler (contratto, canone, manutenzione, subentro, occupazione senza titolo);**
- **contributi al pagamento del canone di locazione;**

mentre il Difensore civico regionale continua a trattare le questioni riguardanti la gestione alloggi di proprietà Aler o di proprietà comunale amministrati dall' Aler (contratto, canone, manutenzione, subentro, cambio, occupazione senza titolo).

2. Nel settore invalidità civile spettano al Difensore civico comunale le questioni riguardanti la fase di concessione delle provvidenze economiche di competenza del Comune di Milano, limitatamente al territorio del comune stesso;

mentre il Difensore civico regionale continua a trattare le questioni riguardanti:

- **la fase di accertamento dello stato di invalidità civile nei confronti delle Asl;**
- **la fase di erogazione delle provvidenze economiche nei confronti dell'Inps;**
- **la fase di concessione delle provvidenze economiche nei confronti delle Asl.**

3. Nei settori ambiente e igiene pubblica spettano al Difensore civico comunale le questioni riguardanti gli interventi relativi a specifiche contestazioni relative a singoli casi (ad es., con riguardo a rumori od odori molesti, impianti termici, igiene dell'abitato, et similia ...);

mentre il Difensore civico regionale continua a trattare le questioni riguardanti le questioni di rilievo generale (carenze strutturali o organizzative) che coinvolgono Asl e Arpa.

4. Per quanto riguarda le sanzioni per infrazioni al Codice della strada, esse spettano al Difensore civico comunale, mentre si conviene di indirizzare gli istanti all'Ufficio riscontri del Comune di Milano con riferimento alla richieste di annullamento della sanzione, le segnalazioni relative a fatti o condotte ascrivibili al personale accertatore o al procedimento di accertamento e sanzionatorio.

5. Per quanto riguarda i tributi locali si conviene di indirizzare gli istanti al Difensore civico comunale.

6. Per quanto attiene il personale dipendente dal Comune di Milano e dagli enti ad esso funzionali o ad esso dipendenti il Difensore civico regionale, preso atto del regolamento comunale in materia di difesa civica, non tratterà le questioni inerenti il rapporto di lavoro dei dipendenti comunali.

Inoltre convengono quanto segue:

1. con riferimento alla presa in carico delle pratiche di competenza del Difensore civico comunale attualmente trattate dal Difensore civico regionale ed alla comunicazione agli istanti, la trasmissione delle pratiche dall'uno all'altro ufficio avverrà previa comunicazione all'istante, cui verrà rimessa la scelta tra l'invio ex officio o la presentazione di nuova istanza; nel primo caso verrà trasmessa copia della documentazione.

Difensore civico Regione Lombardia
(Donato Giordano)

Difensore civico per la città di Milano
(Alessandro Barbetta)

2.5. Il protocollo d'intesa siglato con i sindacati di tutela degli inquilini e il Difensore civico della Regione Lombardia

PROTOCOLLO D'INTESA sulle modalità di reciproca collaborazione

tra

Difensore CIVICO PER LA CITTÀ DI MILANO

e

Difensore CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA

e

C.O.N.I.A.

Confederazione Nazionale inquilini Associati

S.I.C.E.T.

Sindacato inquilini Casa e Territorio

S.U.N.I.A.

Sindacato Unitario Nazionale inquilini ed Assegnatari

U.N.I.A.T.

Unione Nazionale inquilini Ambiente e Territorio

UNIONE INQUILINI

L'anno 2006 il giorno 22 novembre 2006 a Milano, presso la sede dell'ufficio del Difensore civico del Comune di Milano in via S. Pellico n. 1, il Difensore civico per la città di Milano Alessandro Barbetta, il Difensore civico della Regione Lombardia Donato Giordano e il C.O.N.I.A. nella persona del Vice Presidente nazionale Egidio Rondelli, il S.I.C.E.T., nella persona del Segretario provinciale di Milano Leo Spinelli, il S.U.N.I.A. nella persona del Segretario provinciale di Milano e Coordinatore regionale della Lombardia Stefano Chiappelli, l'U.N.I.A.T. nella persona del Referente provinciale di Milano e Coordinatore regionale della Lombardia Mario Savy, l'UNIONE INQUILINI, nella persona del Segretario provinciale di Milano Bruno Cattoli,

PREMESSO CHE

- Il Difensore civico per la città di Milano e il Difensore civico della Regione Lombardia (d'ora in avanti difensori civici) sono istituzioni indipendenti, previste rispettivamente dallo Statuto del Comune di Milano ai sensi dell'art. 11 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e dalla l.r. 18 gennaio 1980, n. 7.
- Il Difensore civico per la città di Milano svolge la sua attività nei confronti dell'amministrazione Comunale di Milano e degli enti e delle società controllati dal Comune di Milano.

- Il Difensore civico della Regione Lombardia svolge la sua attività nei confronti dell'amministrazione regionale lombarda (Consiglio e Giunta regionale), degli enti e delle aziende da essa dipendenti - tra cui, in particolare, le A.L.e.R. lombarde - nonché degli enti delegatari di funzioni amministrative regionali e delle Amministrazioni periferiche dello Stato.
- Le funzioni fondamentali dei difensori civici sono:
 - la tutela dei diritti e degli interessi di tutti coloro che risiedono o sono domiciliati nel territorio regionale o comunale, nei confronti di atti e comportamenti dei soggetti citati ai precedenti alinea ritenuti lesivi sul piano della trasparenza, imparzialità, efficacia, efficienza e correttezza;
 - la garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione pubblica e il miglioramento del funzionamento della pubblica amministrazione;
 - la tutela del diritto d'accesso agli atti regionali, comunali e degli altri enti rientranti nella loro competenza.
- I difensori civici, quali autorità di garanzia, non hanno compiti di amministrazione attiva e non intervengono nella definizione degli obiettivi politico-programmatici di competenza degli Organi regionali e comunali e degli altri enti ed organismi destinatari dei loro interventi.
- I sindacati e le associazioni degli inquilini firmatari (d'ora in avanti sindacati e associazioni) sono organizzazioni senza scopo di lucro per la rappresentanza e la difesa degli interessi degli inquilini dell'edilizia privata e pubblica e dei portatori di bisogni abitativi primari.
- I sindacati e le associazioni costituiscono soggetti autorevoli ed affidabili al fine di perseguire il contemperamento di interessi alla base di una corretta attività amministrativa nonché espressioni di rappresentanza sociale necessarie per garantire la partecipazione all'azione pubblica dei cittadini e delle altre persone residenti o domiciliate sul territorio e per compiere un'idonea valutazione delle esigenze dei fruitori dell'attività e dei servizi regionali e comunali.

CONSIDERATO CHE

- La diffusione della conoscenza sui diritti di partecipazione e sui sistemi non giurisdizionali di tutela è ancora molto scarsa ed è quindi necessario attivarsi per:
 - a) rendere i cittadini, italiani e non, sia singoli sia associati, pienamente consapevoli dei diritti e dei doveri loro attribuiti dal nostro ordinamento, anche al fine di rendere le istituzioni pubbliche e private che gestiscono pubblici servizi più aperte e trasparenti;

- b) mettere a punto, per tutti coloro che fruiscono dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici, strumenti generali di tutela non giurisdizionale che siano sempre più prossimi, accessibili ed adeguati al fine di garantire l'ottemperanza dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici erogati ai principi di eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia, stabiliti dalla L. 7 agosto 1990 n. 241, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici";
- c) diffondere la conoscenza sulle competenze e le modalità di azione dei soggetti che a vario titolo svolgono un'attività di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e degli utenti, anche creando reti di collaborazione per orientare la domanda di tutela e di assistenza verso il soggetto idoneo a soddisfarla.

- Per lo stretto legame tra imparzialità, buona amministrazione e trasparenza è necessario garantire l'effettivo esercizio del diritto dei cittadini, italiani e non, singoli e associati, all'informazione e all'accesso sull'attività svolta e sui servizi resi direttamente o indirettamente dalla Regione Lombardia e dal Comune di Milano o dagli enti dei quali al secondo e terzo alinea delle premesse.

RITENUTO CHE

- Il raggiungimento degli obiettivi e lo svolgimento delle azioni sopra indicate possano essere favoriti dal rafforzamento delle relazioni tra i difensori civici e i sindacati e le associazioni firmatari e dallo svolgimento di iniziative comuni, nella assoluta chiarezza delle specifiche responsabilità e competenze.

CONVENGONO

A. di mantenere costanti rapporti di reciproca collaborazione e comunicazione e di prevedere la progettazione e l'organizzazione congiunta di iniziative inerenti i temi della partecipazione, della trasparenza, della qualità dei servizi e dei diritti di cittadinanza e della loro tutela.

In particolare, i difensori civici si impegnano a:

- diffondere informazioni sulle sedi e recapiti dei sindacati e delle associazioni sul territorio comunale e regionale, anche attraverso la pubblicazione di una specifica pagina sul sito Internet istituzionale;
- organizzare incontri periodici con i rappresentanti dei sindacati e delle associazioni, da tenersi in via ordinaria con una frequenza di massima quadrimestrale, su ordini del giorno condivisi con i sindacati e le associazioni stessi, anche al fine di verificare i risultati ottenuti nelle azioni di collaborazione;
- organizzare incontri in via straordinaria, per questioni di particolare urgenza o rilevanza anche su richiesta dei sindacati e delle associazioni;

- garantire un'interlocuzione ordinaria e continuativa con i sindacati e le associazioni, impegnandosi a trasmettere rapporti periodici sull'andamento dell'attività e gli atti o i documenti di propria competenza su cui possa essere utile un confronto con i sindacati e le associazioni o che possano essere d'interesse degli stessi.

I sindacati e le associazioni si impegnano a:

- divulgare presso i cittadini materiale informativo sui difensori civici e a orientare i cittadini, italiani e non, singoli o associati, nella conoscenza e utilizzo della difesa civica;
- partecipare agli incontri periodici o straordinari organizzati dai difensori civici e a informare i difensori civici in merito a documenti e iniziative che possano essere d'interesse comune.

B. di individuare, periodicamente, un tema d'intervento concreto, da sviluppare, secondo la rispettive competenze, anche al fine di stimolare l'adozione di atti e provvedimenti da parte degli Organi competenti.

- per il primo anno di collaborazione, i difensori civici e i sindacati e le associazioni si impegnano a svolgere un'analisi e valutazione congiunte sullo stato dell'arte in materia di Carte dei Servizi dell'edilizia pubblica milanese e lombarda e sui modelli contrattuali utilizzati per l'esternalizzazione di taluni aspetti dell'azione pubblica relativi all'edilizia residenziale pubblica.
- a tal fine, il Difensore civico e i sindacati e le associazioni si impegnano a costituire un gruppo di lavoro ristretto, che si riunirà periodicamente presso le sedi dei difensori civici o altre sedi indicate dai sindacati e dalle associazioni, con compiti di analisi e di istruttoria delle valutazioni da sottoporre all'esame della riunione plenaria.

Previa lettura confermano il loro accordo.

Il Difensore civico per la Città di Milano <i>Alessandro Barbetta</i>		Il Difensore civico e Garante del contribuente della Regione Lombardia <i>Donato Giordano</i>
I sindacati e le associazioni degli inquilini e assegnatari		
C.O.N.I.A. Il VicePresidente nazionale <i>Egidio Rondelli</i>	S.I.C.E.T. Il Segretario provinciale Milano <i>Leo Spinelli</i>	S.U.N.I.A. Il Segretario provinciale Milano e Coordinatore regionale Lombardia <i>Stefano Chiappelli</i>
U.N.I.A.T. Il referente provinciale Milano e il Coordinatore regionale Lombardia <i>Mario Savy</i>	UNIONE INQUILINI Il Segretario provinciale Milano <i>Bruno Cattoli</i>	

Milano, 22 novembre 2006

2.6. La proposta di legge AC n. 1879 “Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale”

Il preambolo alla proposta di legge della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle Province autonome

La Conferenza nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, integrata nella sua composizione con una rappresentanza dei difensori civici comunali e provinciali, offre alle forze politiche presenti nel Parlamento e nelle Assemblee elettive delle Regioni e degli Enti locali questo contributo teso a meglio definire e a completare il sistema italiano di difesa civica.

L'esperienza maturata dapprima per iniziativa delle Regioni e in seguito da numerosi Enti locali che si sono avvalsi della facoltà prevista dalla legge sulle autonomie, fa sì che oggi la Conferenza possa favorire con le sue proposte l'allineamento della difesa civica italiana alle più significative esperienze europee.

Si tratta di un disegno che, ferme restando le competenze legislative delle Regioni e quelle statutarie degli Enti locali, è coerente con lo sviluppo federalista delle istituzioni della Repubblica ed è imperniato sull'introduzione nell'ordinamento giuridico di principi generali che qualificano e innervano il sistema di difesa civica nel suo insieme, completato da indicazioni specifiche che delineano anche i tratti essenziali della disciplina del Difensore civico nazionale.

La proposta della Conferenza si radica nel principio che il cittadino ed ogni altra persona fisica o giuridica hanno diritto alla tutela del Difensore civico, quale che sia l'amministrazione con la quale hanno a che fare e quale che sia l'area del Paese ove essi vivono e/o operano, atteso che il diritto di rivolgersi al Difensore civico attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

La Conferenza mette altresì a disposizione di tutti coloro che sono interessati a far avanzare il nostro Paese sul fronte della diffusione e del consolidamento della difesa civica ogni forma di collaborazione ritenuta utile.

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati

SPINI, MIGLIORI, D'ANTONA, GIACHETTI, SERVODIO

Norme in materia di difesa civica e istituzione del Difensore civico nazionale

Presentata il 2 novembre 2006

Relazione illustrativa alla Camera dei Deputati

Onorevoli Colleghi! -La difesa civica in Italia è stata attuata in diverse regioni a cominciare dai primi anni '70. Toscana e Liguria furono le prime a istituire il loro Difensore civico regionale. Ma a tutt'oggi alcune regioni sono ancora prive del Difensore civico.

La prima legge statale riguardante la difesa civica è la legge n. 142 del 1990, che ha previsto la facoltà degli enti locali di istituire il Difensore civico - disposizione confermata dalla nuova disciplina degli enti locali adottata con il testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Altre leggi statali hanno attribuito funzioni al Difensore civico: la legge n. 241 del 1990, come modificata dalla legge n. 15 del 2005, la legge n. 104 del 1992, e la legge n. 127 del 1997, come modificata dalla legge n. 191 del 1998.

Manca però tuttora una legge organica che disciplini la materia della tutela non giurisdizionale (peraltro non prevista da alcuna norma costituzionale), diversamente dalla gran parte dei Paesi dell'Unione europea e anche dei Paesi dell'est europeo, nei quali sono vigenti leggi statali sulla difesa civica ed è istituito anche il Difensore civico nazionale. L'Unione europea dispone anch'essa di un proprio istituto, il Mediatore europeo, eletto dal Parlamento di Strasburgo.

La difesa civica in Italia è presente «a macchia di leopardo», con larghi vuoti specialmente nel meridione, e dunque la tutela non giurisdizionale non è garantita a tutti i cittadini. Manca, inoltre, un Difensore civico nazionale.

I documenti internazionali delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa hanno più volte invitato gli Stati a dotarsi di un Difensore civico e l'Italia è stata oggetto di un espresso richiamo del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite che, già nel 1994, osservava, nel commento al rapporto dell'Italia, alla voce «principali soggetti di preoccupazione» che «la funzione di Difensore civico non è ancora stata istituita a livello nazionale (...) ciò si traduce in una protezione ineguale degli individui secondo il diritto del territorio in cui vivono» (Observations du Comité des droits de l'homme, Comité des droits de l'homme, 51a sessione, 3 agosto 1994, CCPR/C/79/Add.37); anche il recente rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ai paragrafi 226 e 227, esamina tale problematica, segnalando la carenza dell'Italia per l'assenza di un Difensore civico nazionale e di un sistema compiuto di difesa civica su tutto il territorio ed evidenziando come tale istituto contribuirebbe probabilmente anche a deflazionare il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Va ricordato che Unione europea e Consiglio d'Europa, nel valutare i parametri di democraticità delle nuove democrazie che chiedono di entrare nelle due organizzazioni, pretendono che lo Stato che chiede di accedere sia, fra l'altro, dotato di un proprio Difensore civico nazionale e l'Italia, fondatrice di entrambe le organizzazioni, ne è tuttora priva.

Tuttavia l'importanza della difesa civica è sempre più avvertita anche nel nostro Paese e costituisce un aspetto rilevante della riforma della pubblica amministrazione. Il diritto del cittadino alla buona amministrazione e la tutela dei suoi interessi legittimi vengono garantiti dalla difesa civica, là dove esiste, con un'azione di mediazione, conciliazione e persuasione che non richiede spese, formalismi burocratici e tempi lunghi e può tendere, in prospettiva, a deflazionare il contenzioso giurisdizionale.

La presente proposta di legge si prefigge, dunque, di colmare due lacune del nostro ordinamento: la mancanza di una disciplina organica dell'istituto e di un Difensore civico nazionale. La proposta di legge è stata elaborata e presentata dalla Conferenza nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome integrata da alcuni difensori civici comunali e provinciali.

Il capo I della proposta di legge stabilisce i principi generali della materia senza prevedere norme di dettaglio, che spettano agli ordinamenti regionali e locali, ricordando che comunque stiamo parlando di livelli essenziali per l'esercizio di due diritti fondamentali, quali quello alla tutela non giurisdizionale e alla buona amministrazione.

Vanno sottolineati i più importanti tra questi principi.

Fra le finalità della difesa civica vi è la tutela del diritto alla buona amministrazione, della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione (commi 1 e 2). Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela dei propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione (articolo 2, comma 4). La difesa civica si articola in Difensore civico nazionale, Difensore civico regionale e Difensore civico locale (articolo 2, comma 3).

I difensori civici sono autonomi e indipendenti (articolo 3). L'articolo 4 stabilisce i principi in materia di elezione e revoca, mentre l'articolo 5 definisce il ruolo istituzionale e lo status del Difensore civico, stabilendo, fra l'altro, che egli non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.

L'attività del Difensore civico si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse (articolo 6).

Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa e non può essergli opposto il segreto d'ufficio sugli atti e i documenti ai quali ha il potere di accesso (articolo 7). La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita l'intervento del Difensore civico (articolo 7).

Il Difensore civico presenta e illustra all'assemblea di riferimento una relazione annuale sull'attività svolta (articolo 10).

Il capo II prevede l'istituzione del Difensore civico nazionale (articolo 11) e ne disciplina l'elezione, la durata del mandato e le cause di ineleggibilità e incompatibilità.

L'elezione avviene da parte del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei voti dei componenti (articolo 12).

L'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico nazionale sono disciplinati da un regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988 (articolo 15).

Il capo III contiene le disposizioni finali e, in particolare, stabilisce il principio di sussidiarietà per quanto riguarda la competenza territoriale in caso di mancanza del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, in modo da rendere sempre possibile, su tutto il territorio della Repubblica, il ricorso alla tutela non giurisdizionale (articolo 16).

L'articolo 17 modifica alcune norme della legge n. 241 del 1990, in particolare stabilendo la competenza del Difensore civico nazionale nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e del Difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale (articolo 17).

Il testo della proposta di legge AC n. 1879

Titolo I **Principi generali**

Art. 1

(Oggetto della legge)

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in armonia con gli articoli 3 e 97 della Costituzione, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e con gli indirizzi espressi dall'Organizzazione delle Nazioni unite e dal Consiglio d'Europa, e istituisce il Difensore civico nazionale.

Art. 2

(Finalità della difesa civica)

1. Il Difensore civico tutela il diritto alla buona amministrazione.
2. Il Difensore civico opera a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, assicurando che atti e comportamenti siano ispirati al rispetto dei principi di dignità della persona, di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia, economicità dell'azione amministrativa e delle disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi.
3. La difesa civica, in relazione all'ambito di competenza, si articola in:
 - Difensore civico nazionale;
 - Difensore civico regionale;
 - Difensore civico locale.
4. Ogni persona fisica e soggetto giuridico ha diritto, secondo quanto previsto dalla presente legge, di chiedere l'intervento del Difensore civico per la tutela di propri diritti e interessi nei confronti della pubblica amministrazione.

Tale diritto attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, ferma restando la potestà di Regioni ed enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela.

Art. 3

(Rapporti tra difensori civici)

1. I difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, sono autonomi e indipendenti.
2. I difensori civici favoriscono forme e iniziative di collaborazione reciproca, a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, allo scopo di promuovere l'efficienza e l'efficacia della loro azione.

Art. 4

(Elezione e revoca)

1. Il Difensore civico regionale è eletto da ciascuna Regione nonché dalle Province Autonome di Trento e Bolzano; il Difensore civico locale da ciascun ente locale territoriale.
2. Si applicano al Difensore civico le condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità previste dai rispettivi ordinamenti giuridici.
3. Il Difensore civico può essere revocato solo per gravi e reiterate violazioni di legge dall'organo che lo ha scelto, con le stesse modalità con cui è stato eletto.

Art. 5

(Ruolo istituzionale e status)

1. Il Difensore civico esercita la sua attività in piena libertà e indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
2. Lo status dei difensori civici nazionale, regionali e locali e le relative indennità di carica e trattamento economico sono disciplinati dai rispettivi ordinamenti con riferimento, in quanto compatibili, ai Senatori della Repubblica, ai Consiglieri regionali e agli Amministratori locali.
3. Ai difensori civici si applicano, in materia di lavoro e previdenziale, le disposizioni dell'ordinamento giuridico vigente riferite:
 - a) ai Senatori per quanto concerne il Difensore civico nazionale;
 - b) ai Consiglieri regionali per quanto concerne il Difensore civico regionale;
 - c) agli Assessori per quanto riguarda il Difensore civico locale.
4. Il Difensore civico concerta con l'amministrazione di riferimento le risorse umane, organizzative e finanziarie, stanziare in un apposito capitolo di bilancio, da assegnare al suo ufficio, che comunque devono essere adeguate allo svolgimento delle funzioni.

Art. 6

(Destinatari degli interventi)

1. L'attività dei difensori civici nazionale, regionali e locali, nei rispettivi ambiti di competenza, si svolge nei confronti di tutti i soggetti di diritto pubblico e dei soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse.
2. I difensori civici nazionale, regionali e locali intervengono nei confronti dei soggetti destinatari di cui al comma precedente, avuto riguardo all'estensione nazionale, regionale o locale della loro competenza.
3. I soggetti destinatari degli interventi sono tenuti a prestare con la massima sollecitudine, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, la loro collaborazione al Difensore civico. La qualità dei rapporti con il Difensore civico è elemento considerato nel sistema di valutazione del personale.

Art. 7

(Poteri)

1. Il Difensore civico informa la propria azione ai principi generali dell'attività amministrativa e al perseguimento dell'equità, anche attraverso il metodo della mediazione.
2. Il Difensore civico può intervenire su istanza di parte o di propria iniziativa.
3. Il Difensore civico può:
 - a. accedere a tutti gli atti e documenti detenuti dai soggetti di cui all'art. 6, comma 1, senza i limiti del segreto d'ufficio anche qualora si tratti di documenti sottratti per legge o regolamento all'accesso. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie delle quali sia venuto a conoscenza e che, in base alla legge, siano escluse dal diritto d'accesso o comunque soggette a segreto o a divieto di divulgazione, nonché ad attenersi alla normativa in materia di trattamento dei dati personali;
 - b. convocare il responsabile del procedimento o i dirigenti delle strutture amministrative coinvolte per un esame congiunto della questione oggetto di intervento del Difensore civico;
 - c. accedere in qualsiasi sede o ufficio dei soggetti destinatari degli interventi per compiere sopralluoghi e accertamenti;
 - d. chiedere, in caso di mancata collaborazione, l'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile del procedimento e dei dirigenti delle strutture coinvolte, della cui conclusione deve essere data notizia al Difensore civico.

4. Il Difensore civico può, in qualsiasi momento, dare notizia agli organi di stampa e ai mezzi di comunicazione di massa della propria attività e dei problemi eventualmente rilevati, fatto salvo il rispetto della normativa a tutela della privacy.
5. La proposizione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali non esclude né limita il diritto di chiedere l'intervento del Difensore civico.
6. Nei casi in cui la legge prevede che possa costituirsi parte civile, l'avvio dell'azione penale è comunicato al Difensore civico competente per territorio, con riferimento al luogo ove si svolge il processo penale.
7. Nei casi di cui al comma precedente e negli altri in cui abbia bisogno di assistenza legale in giudizio, il Difensore civico è assistito con una delle seguenti modalità:
 - a. dall'Avvocatura dell'amministrazione di riferimento;
 - b. da funzionari del proprio ufficio in possesso del titolo di avvocato, iscritti a tal fine nell'albo speciale degli avvocati-sezione speciale per i dipendenti pubblici;
 - c. da altri soggetti scelti di concerto tra il Difensore civico e l'amministrazione di riferimento.

Art. 8

(Esito degli interventi)

1. Il Difensore civico indirizza ai competenti organi dei soggetti destinatari degli interventi, suggerimenti, proposte e raccomandazioni, anche di carattere generale, sul piano normativo e amministrativo.
2. Gli organi destinatari degli interventi devono comunicare al Difensore civico le motivazioni giuridiche e gli elementi di fatto fondanti un eventuale non accoglimento, anche parziale, delle sue indicazioni.

Art. 9

(Rapporti con altri organismi di tutela)

1. Il Difensore civico promuove rapporti di collaborazione e consultazione con le associazioni riconosciute di tutela dei cittadini e degli utenti e con altre autorità e organismi di garanzia e tutela dei diritti e interessi per favorire la creazione di un sistema integrato di tutela non giurisdizionale e diffonderne la conoscenza e l'utilizzo.

Art. 10

(Relazione sull'attività)

1. Il Difensore civico presenta e illustra all'Assemblea di riferimento, entro il termine fissato dai rispettivi ordinamenti, una Relazione ordinaria annuale sull'attività svolta, sui risultati conseguiti e sui rimedi organizzativi e normativi ritenuti utili o necessari.
2. Nei casi di particolare importanza o meritevoli di urgente considerazione, il Difensore civico può presentare in qualsiasi momento all'organo che lo ha scelto Relazioni straordinarie, che devono essere tempestivamente esaminate.
3. Le Relazioni del Difensore civico e le determinazioni assunte in merito dall'organo competente al loro esame sono rese pubbliche con le stesse modalità previste per il bilancio dell'amministrazione di riferimento.
4. Il Difensore civico può diffondere in qualsiasi altra forma le sue Relazioni anche prima della presentazione ai sensi del comma 1 e 2 del presente articolo.

Titolo II

Difensore civico nazionale

Art. 11

(Istituzione)

1. E' istituito il Difensore civico nazionale.

Art. 12

(Elezione, durata del mandato, ineleggibilità e incompatibilità)

1. Il Difensore civico nazionale è eletto dal Parlamento in seduta congiunta. Risulta eletto il candidato che ha ottenuto almeno la metà più uno dei voti dei componenti delle due Camere; qualora per nessun candidato si raggiunga, entro la terza votazione, il quorum previsto, risulta eletto il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti.
2. Il Difensore civico nazionale è scelto tra cittadini, aventi i requisiti per l'elezione al Senato della Repubblica, che diano garanzia di comprovata competenza giuridico-amministrativa, di imparzialità e indipendenza di giudizio.
3. Il Difensore civico nazionale resta in carica sette anni e non è rieleggibile. Salvi i casi di revoca o decadenza, esercita le sue funzioni fino all'entrata in carica del suo successore.
4. Al Difensore civico nazionale si applicano, in quanto compatibili, le cause di ineleggibilità e incompatibilità stabilite per i Senatori della Repubblica.

Art. 13

[Destinatari degli interventi]

1. Il Difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a. amministrazioni centrali e sovraregionali dello Stato;
 - b. altri soggetti di diritto pubblico, aventi una competenza territoriale nazionale o sovraregionale;
 - c. soggetti di diritto privato aventi una competenza territoriale nazionale o sovraregionale limitatamente alle attività di pubblico interesse.

Art. 14

[Relazione annuale]

1. Secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 1, entro il 31 marzo il Difensore civico nazionale invia una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che la trasmettono ai membri delle rispettive Camere.

Art. 15

[Organizzazione e funzionamento]

1. La sede, l'organizzazione interna e il personale, il funzionamento e le modalità d'intervento dell'ufficio del Difensore civico nazionale, nonché la definizione degli obblighi di collaborazione e risposta dei soggetti destinatari degli interventi sono disciplinati da un regolamento da adottarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su schema proposto dal Difensore civico nazionale.

Titolo III **Disposizioni finali**

Art. 16

[Applicazione della legge]

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali istituiscono e disciplinano il Difensore civico secondo i principi generali di cui al titolo I della presente legge, garantendo il diritto di cui all'articolo 2, comma 4, anche con modalità derivanti dall'applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.
2. Sino a quando ciascun ente non ha provveduto per quanto di competenza all'attivazione della difesa civica ovvero in mancanza di nomina del Difensore civico regionale, provinciale o comunale, è competente rispettivamente il Difensore civico nazionale, regionale, provinciale.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano favoriscono l'esercizio associato delle funzioni della difesa civica.

Art. 17

[Modifica di disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241]

1. All'art 3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono aggiunte in fine le seguenti parole "e il Difensore civico competente di cui è possibile chiedere l'intervento".
2. All'art. 25, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 il seguente periodo "Nei confronti degli atti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27" è sostituito dal seguente "Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali dello Stato tale richiesta è inoltrata al Difensore civico nazionale; nei confronti degli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, degli enti e delle Aziende nazionali operanti a livello regionale e infraregionale la richiesta è inoltrata per il riesame al Difensore civico regionale."

Art. 18

[Abrogazione di norme]

1. Dall'entrata in vigore della presente legge, l'art. 16, comma 1, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e successive modificazioni, nonché l'art. 11 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sono abrogati.

2.7. Modulistica

2.7.A. Richiesta d'intervento

Al Difensore CIVICO DEL COMUNE DI MILANO
Via Silvio Pellico n. 1 - 20121 Milano - Fax 02.884.64549
Email:Difensorecivico@comune.milano.it

NOME e COGNOME (della persona interessata)		
NOME e COGNOME (del richiedente se diverso dalla persona interessata)		
INDIRIZZO		
CITTÀ	PROVINCIA	CAP
TELEFONO	CELLULARE	FAX
E-MAIL		
DESCRIZIONE DEI FATTI E DEI MOTIVI DELLA RICHIESTA DI INTERVENTO		
ENTE/UFFICIO/SETTORE CHE HA CAUSATO IL PROBLEMA		
INIZIATIVE GIÀ INTRAPRESE (specificare gli uffici ovvero i nomi dei funzionari con cui si è avuto contatto)		

DOCUMENTI INERENTI LA QUESTIONE

(Allegare copia di tutta la documentazione relativa al problema)

1
2
3
4
5
6
7

Con la presente, si autorizza l'ufficio del Difensore civico al trattamento dei dati personali, ai sensi del dlgs. n. 196 del 2003.

La presente istanza non sospende eventuali termini giudiziari (salvo il caso previsto dall'art. 25 della l. n. 241 del 1990).

LUOGO E DATA

FIRMA

2.7.B. Ricorso avverso provvedimento di diniego o differimento dell'esercizio del diritto d'accesso

Al Difensore CIVICO DEL COMUNE DI MILANO

Via Silvio Pellico n. 1 - 20121 Milano

Email: Difensorecivico@comune.milano.it

Fax 02.884.64549 (allegare fotocopia documento d'identità valido)

Io sottoscritto _____ (nome e cognome), nato a _____ il _____,
residente a _____ in Via _____ n.civ. _____ Cap _____

ho presentato in data _____ all'ufficio del Comune di Milano _____ o
al seguente ente controllato dal Comune di Milano _____
una richiesta d'accesso formale per visione ed estrazione di copia della seguente documentazione

In riscontro alla suddetta richiesta, l'ufficio del Comune di Milano _____
ha opposto:

- ☐ DINIEGO CON LETTERA DEL _____
- ☐ DINIEGO TACITO (NON È STATA DATA RISPOSTA ENTRO TRENTA GIORNI DALLA RICHIESTA)
- ☐ DIFFERIMENTO (L'UFFICIO HA RINVIATO L'ACCESSO AD UN MOMENTO SUCCESSIVO)

Con la presente, chiedo dunque a codesto ufficio di difesa civica di valutare la legittimità del rifiuto/differimento dell'amministrazione comunale di Milano/ente controllato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 della l. n. 241 del 1990 e di assumere le conseguenti determinazioni.

Allego copia di:

- ☐ mia richiesta di accesso
- ☐ provvedimento di diniego/differimento (se emesso)
- ☐ copia delle ricevute della notifica ai controinteressati (se presenti)

Ritengo di avere diritto alla visione/estrazione di copia dei documenti richiesti per i seguenti motivi

(descrizione dell'interesse concreto e diretto all'accesso).

Chiedo che ogni comunicazione relativa alla questione mi sia inviata al seguente indirizzo:

Allegati

1) _____

2) _____

Luogo data

FIRMA

