

INDICE

PREMESSA

- 1.1 Il Difensore Civico: Ruolo e Attività
- 1.2 Inseadimento del Difensore Civico
- 1.3 Passaggio delle consegne
- 1.4 Pratiche aperte all'atto del passaggio

ATTIVITA' SVOLTA

- 2.1 Frequenza, contenuto ed esito delle richieste
- 2.2 Settori d'intervento

MODALITA' DI FUNZIONAMENTO DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

- 3.1 Articolazione degli uffici di Venezia e Mestre
- 3.2 Dotazione organica
- 3.3 Problemi logistici sede di Mestre
- 3.4 Modalità e procedure nell'istruttoria delle pratiche

FORMAZIONE E CONTATTI ESTERNI

- 4.1 Relazioni istituzionali
- 4.2 Corsi formativi seminari e convegni
- 4.3 La promozione dell'attività del Difensore Civico: stato dell'arte e progetti in fieri

CONCLUSIONI

P R E M E S S A

1.1 - IL DIFENSORE CIVICO: RUOLO E ATTIVITA'

A) Cenni storici

Tutte le istituzioni hanno una loro origine, un loro passato: una serie di fatti, di vicende e di personaggi che caratterizzano la commedia della vita. Anche l'istituto del difensore civico non si sottrae a questa regola.

Un breve excursus.

In Atene esistevano le figure dell'Euthinoi cui era affidato il controllo sui funzionari in carica (460 a.C.): i cittadini e gli stranieri (meticci) avevano la possibilità di rivolgersi all'Euthinoi competente per denunciare soprusi e disfunzioni dell'amministrazione pubblica.

A Sparta il sistema dei cinque Efori (VII sec. a.C.) vigilava sulle attività dello Stato (Re compreso) e dirimeva controversie, anche private.

A Roma i tribuni della plebe (494 a.C.) avevano, come sappiamo, il compito precipuo di difendere il popolo dai soprusi dei patrizi e nel IV secolo d.C. il Defensor civitatis rispondeva all'esigenza di porre degli argini al malcostume imperante.

Menzioniamo i missi Dominici (età di Carlo Magno) e giungiamo all'Hogste Ombudsman, regio ispettore nominato nel 1713 da Carlo XII, re di Svezia, e precursore dell'omonimo Ombudsman che la Costituzione svedese nel 1809 configura quale "Commissario del Parlamento" con funzione di supervisione della Pubblica Amministrazione ed ora diffuso in oltre cento Stati.

B) Il Difensore Civico oggi

Se oggi soddisfare i bisogni essenziali (diritto alla salute, all'istruzione, alla tutela dell'ambiente, alla buona amministrazione) è compito degli amministratori che hanno ricevuto tale mandato dal titolare e sovrano di tali diritti (il cittadino) ecco che la difesa civica, nel caso in cui tali diritti non siano soddisfatti, si pone quale centro di

mediazione del tutto **gratuita** in favore dei cittadini, quale tutela degli indifesi nella complessità della normativa e dei regolamenti, al fine di rafforzare il consenso e ridurre il carico di lavoro dei tribunali, rinsaldare il rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione.

Figura istituzionale priva di poteri coercitivi e sanzionatori nei confronti dell'Amministrazione e dei suoi funzionari, viene per questo motivo anche definito “**magistrato di persuasione**”, **imparziale garante della legittimità degli atti per assicurare e rendere concreta la buona amministrazione.**

Il Difensore Civico, nella fattispecie comunale, fa cioè in modo che il cittadino (singolo o in associazione) si senta parte dell'organizzazione comunale e non soggetto estraneo.

Una visione complessiva del campo d'intervento è data dall'art. 11 del D. Lgs. 267/2000 che attribuisce allo stesso compiti di vigilanza sull'imparzialità e sul buon andamento dell'azione amministrativa, nonché di tutela delle persone e dei cittadini da abusi, carenze e ritardi posti in essere dagli organi della P.A. Ed è un'attività, è bene evidenziarlo ancora, prestata **gratuitamente** per il cittadino.

Il Difensore Civico ha, inoltre, una conoscenza diretta dei casi da risolvere, che lo induce ad attivare metodi di conciliazione (sulla scorta del modello britannico e francese di mediatore amministrativo) che tengono, comunque, conto dei diversi interessi in campo.

Egli, dunque, non adotta decisioni, né impone sanzioni, ma sollecita l'adozione di quelle determinazioni che il Comune (e le sue aziende) dovrebbero assumere. Per questo egli deve utilizzare validi strumenti di persuasione, formale o informale, nei confronti degli organi politici e burocratici comunali.

L'opera del Difensore Civico è soggetta a due **limiti**:

- non può esprimere censure per quanto riguarda l'attività di carattere politico dell'Amministrazione;
- deve sospendere la propria azione in ipotesi di ricorso alle vie legali da parte dei cittadini.

Sotto il primo profilo il Difensore Civico non può quindi compiere valutazioni che incidano sulle strategie squisitamente politiche, intese nel senso di scelte di governo operate dall'organo amministrativo.

Il secondo limite ben si comprende con la necessità di evitare il formarsi di valutazioni contrastanti tra Difensore Civico e Autorità Giudiziaria.

Possiamo, pertanto, riassumere che l'attività del Difensore Civico, svolta su impulso dei cittadini o di propria iniziativa, riguarda essenzialmente lo svolgimento delle seguenti funzioni:

- **esame delle istanze** o reclami dei cittadini relative a casi di disfunzioni causati dall'Ente (Comune);
- **formulazione ed analisi delle proposte per il miglior andamento** delle attività del Comune;
- **intervento a tutela** dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e diffusi (**interessi collettivi**) nei casi di omissioni, ritardi e illegittimità di procedimenti, ovvero di atti amministrativi, posti in essere da organi e uffici dell'esecutivo dell'Ente.

Il Difensore Civico interviene nei casi di omissione, ritardi, irregolarità o abusi, sia che rientrino nei tradizionali vizi di legittimità (violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere) sia che si tratti soltanto di casi di "maladministration".

A volte, un colloquio (anche telefonico) con il funzionario può risolvere rapidamente qualche problema, evitando inutili atti, inutile corrispondenza. Si tratta di metodi tesi a dare agli interventi del Difensore Civico una forma molto snella, veloce ed efficace, sostanzialmente controcorrente rispetto alla burocrazia che affligge la nostra società.

L'intervento può essere, in pratica, di tre tipi:

- a) di richiesta di notizie o di informazioni;
- b) di sollecito su procedimenti;
- c) di contestazione di precisi fatti, precise irregolarità, abusi o ritardi con richiesta di rettifica di condotta o di atti. E' necessario che le contestazioni siano puntuali e precise, non approssimative, ma fatte attraverso un preliminare studio del problema, vale a dire "ex professo".

1.2 - INSEDIAMENTO DEL DIFENSORE CIVICO

L'attuale Difensore Civico del Comune di Venezia è stato nominato dal Consiglio Comunale nella seduta pubblica del 14 novembre 2005 con votazione a maggioranza assoluta (deliberazione n. 166/2005) notificata il successivo 17 novembre 2005.

Il giorno 23 novembre 2005 è avvenuto il primo incontro ufficiale con il Sindaco, la Segreteria generale e l'Ufficio di Venezia, il giorno 28 novembre con l'Ufficio di Mestre, ed è quindi iniziato il servizio nelle sedi di Venezia, Piazza San Marco, e Mestre, Via Ca' Rossa, presso ex Consorzio Agrario (sede provvisoria).

Il giorno 6 dicembre 2005 si è tenuto a Mestre il primo ricevimento dei cittadini che rappresentano le proprie istanze; il giorno 13 dicembre 2005 a Venezia. L'attività di raccolta delle istanze è proseguita ininterrottamente, con la sola sospensione per le vacanze natalizie.

1.3 - PASSAGGIO DELLE CONSEGNE

Il giorno 30 novembre 2005, nella sede di Venezia, è avvenuto – all’insegna della continuità nello svolgimento del servizio – il passaggio ufficiale delle consegne tra il Difensore Civico uscente, Avvocato Angelo Pozzan e lo scrivente. A questi, primo Difensore Civico eletto nel Comune di Venezia, va il mio personale apprezzamento per l’opera svolta, per la quale ho potuto constatare e stimare il notevole sforzo sostenuto nell’avvio dell’attività dell’Ufficio. Creare dal nulla una struttura funzionale e funzionante, particolarmente nella nostra realtà caratterizzata dall’assenza di significativi precedenti storici e dalla mancanza di una normativa nazionale di indirizzo e di riferimento (il primo Difensore Civico del Comune di Venezia è stato nominato nel 2002) è stato sicuramente un compito impegnativo assolto con onore da chi mi ha preceduto; da parte mia, avendo vissuto la “prima successione”, ho potuto notare alcune carenze a livello regolamentare; e da qui la necessità di integrare la normativa comunale che disciplina il funzionamento dell’Ufficio del Difensore Civico mediante proposte, in piccola parte già formulate, mentre il resto sarà oggetto della futura attività.

- Tra le proposte già formulate si segnala la richiesta di modifica del regolamento di attuazione degli articoli 31 e 32 dello Statuto Comunale per l’istituzione del Difensore Civico -già avanzata dall’avvocato Pozzan e reiterata dallo scrivente- nella parte in cui prevede, al primo comma dell’articolo 7, che il Difensore Civico presenti al Consiglio Comunale ogni sei mesi la relazione del proprio operato.

La modifica consiste nel prevedere la **presentazione della relazione con cadenza annuale**.

In tal senso si evidenzia che la ragione di detta istanza risiede nel fatto che il lasso di tempo di un semestre è scarsamente indicativo dell’attività svolta. La maggior parte delle posizioni aperte non viene infatti definita nel corso di questo periodo, attesa la frequente necessità di prendere contatto con più Uffici dell’Amministrazione Comunale, organizzare incontri e sopralluoghi, formulare richieste, attendere risposte e replicare, per giungere ad una soluzione della questione posta, nell’interesse del cittadino e nell’ottica del supremo fine di garantire una sempre miglior amministrazione.

Si sottolinea, a supporto del fondamento della mentovata richiesta, che i regolamenti per il funzionamento degli Uffici del Difensore Civico

della Provincia di Venezia, della Regione Veneto e di numerosi altri Uffici omologhi prevedono tutti la presentazione della relazione con periodicità annuale.

- Tra le proposte che saranno oggetto di futura formulazione si evidenzia, allo stato, e alla luce dell'esperienza fin qui maturata, la necessità di meglio regolamentare l'avvicendamento del Difensore Civico all'atto della scadenza del mandato, prevedendo precise modalità per il passaggio delle consegne, e ciò soprattutto in relazione alle problematiche connesse alle posizioni pendenti; la necessità di prevedere la permanenza in carica del Difensore Civico uscente fino all'effettivo ingresso del successore, e ciò al fine di garantire la **continuità del servizio in relazione ad eventuali scadenze** connesse a posizioni pendenti; l'opportunità di prevedere la figura di un Vice Difensore Civico nominato direttamente dal Consiglio Comunale e/o su proposta del Difensore Civico in carica, o comunque di un collaboratore "facente funzioni" operante direttamente sotto la responsabilità del Difensore per l'eventualità di temporaneo impedimento del titolare dell'Ufficio. Ma, vista la complessità e la delicatezza delle questioni, sarà necessaria approfondita discussione e dibattito sul tema.

L'auspicio è che l'attuale lavoro possa servire per aprire la strada ad un futuro nel quale la presenza della **Difesa civica** sia **obbligatoria** in tutte le realtà locali e che i futuri Difensori Civici possano disporre di maggiori poteri.

1.4 - PRATICHE APERTE ALL'ATTO DEL PASSAGGIO

Al 15 novembre 2005 le posizioni aperte erano **119**, di cui 46 presso la sede di Venezia e 73 presso la sede di Mestre.

Per le istanze contenute in tali posizioni i cittadini avevano già avuto un colloquio con il precedente Difensore Civico Avvocato Pozzan e con il collaboratore dell'Ufficio competente per l'istruttoria.

Per tutte queste istanze vi era già stato un contatto scritto o verbale con gli uffici comunali in merito alla questione, i quali sono tenuti a rispondere entro trenta giorni, come viene sempre indicato in calce alle lettere di intervento del Difensore Civico. Tuttavia i tempi necessari all'istruttoria non sempre sono preventivamente quantificabili con precisione, ed alcune pratiche rimangono pendenti per periodi di tempo maggiori. Di conseguenza per alcune pratiche avviate anteriormente al 15 novembre 2005 l'esito dell'attività svolta si è potuto apprezzare solo successivamente.

ATTIVITA' SVOLTA

In questo capitolo viene sinteticamente, e con criterio cronologico, descritta l'attività svolta nel primo semestre di pertinenza.

Sono evidenziate solamente le principali iniziative intraprese dal Difensore Civico Comunale sulle tematiche più rilevanti.

2.1 – FREQUENZA, CONTENUTO ED ESITO DELLE RICHIESTE

Pratiche aperte Le pratiche avviate d'ufficio o su richiesta dei cittadini nel semestre in oggetto sono **204**. Di esse 76, pari al 39 per cento riguardano Venezia e le sue isole, mentre il 119, pari al 61 per cento sono di appannaggio di Mestre e Terraferma.

Pratiche chiuse Le pratiche chiuse nel medesimo periodo ammontano a **212**, comprese ovviamente quelle aperte dal predecessore che hanno trovato conclusione successivamente all'insediamento dello scrivente.

E' importante sottolineare che per evitare liste d'attesa si persegue la prassi oramai consolidata, per le pratiche più semplici, di raccogliere i dati telefonicamente ed intervenire presso i funzionari (se possibile) anche senza ricevere direttamente il cittadino.

2.2 – SETTORI D’INTERVENTO

Si riassumono, di seguito le richieste, divise per Direzioni e/o Servizi di competenza e con ordine d’intervento decrescente. Si tenga conto che diverse problematiche riguardano funzioni trasversali afferenti a vari settori.

Come già registrato in passato, il settore maggiormente interessato è rappresentato dall’**Edilizia Residenziale pubblica**, con 35 posizioni, seguito da **Polizia Urbana** 20 posizioni; **Lavori pubblici** 19 posizioni; **Edilizia Privata** 19 posizioni; **Politiche Sociali** 14 posizioni; **Tributi** 10 posizioni; **Servizi pubblici locali** 9 posizioni; **Accesso documenti** 7 posizioni; **Patrimonio** 7 posizioni; **Ambiente** 6 posizioni; **Spazi acquei** 3 posizioni; **Istruzione** 3 posizioni; **Anagrafe** 3 posizioni; **Segreteria generale** 2 posizioni; **Commercio** 2 posizioni, **Decentramento, Gabinetto del Sindaco, Urbanistica, Toponomastica**, 1 posizione; **Varie** 41 posizioni. Molti contatti avvengono con i funzionari delle Aziende Partecipate.

Edilizia Residenziale Pubblica. Le doglianze più frequenti riguardano l’assegnazione e la manutenzione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.), sia di proprietà comunale che di proprietà A.T.E.R., con intervento del Difensore Civico teso a velocizzare l’esecuzione dei lavori di conservazione dei beni tramite EdilVenezia S.p.A. o ad aiutare il cittadino nell’ottenimento di un’abitazione. Positiva la collaborazione con i dirigenti degli Enti interessati, anche se è necessario snellire ulteriormente i tempi per l’evasione delle richieste.

Polizia Municipale. Costante l’impegno con i funzionari per ovviare a problematiche che riguardano l’attività di Polizia in genere, ordine pubblico, rispetto degli orari da parte dei pubblici esercizi, violazioni del Codice della Strada con il coinvolgimento della Viabilità, parcheggi, e tutti i settori della vita quotidiana che sono regolamentati dalla legge e per i quali la Polizia Municipale ha il compito di vigilare sull’osservanza e l’applicazione delle norme.

Lavori Pubblici. Per quanto attiene ai Lavori pubblici svariati sono i problemi affrontati a Venezia e terraferma; numerosi casi, risolti positivamente in sinergia con l’Amministrazione, si

trascinavano da alcuni anni senza soluzione, mentre altri sono in via di definizione. Si evidenziano in proposito le questioni connesse alla manutenzione delle strade, in particolare a Venezia, dove la particolare conformazione della pavimentazione è spesso causa di cadute con conseguenti lesioni personali.

Edilizia privata. Nell'Edilizia privata le richieste più numerose riguardano "abusi edilizi" compiuti dai vicini o sanzioni irrogate per abusi edilizi; l'intervento del Difensore Civico è valso ad ottenere solleciti sui ritardi in materia di condono o rimborso di oneri o annullamento di sanzioni amministrative.

Politiche Sociali. Si tratta per lo più di persone disagiate che si trovano alle prese con un problema primario; cittadini privi di un alloggio o portatori di handicap o bisognosi di un contributo comunale per sopravvivere! E' chiaro che il Difensore Civico si fa interprete presso l'Amministrazione per favorire una risposta concreta per queste persone.

Tributi. L'applicazione della normativa riguardante l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) e il Canone per l'occupazione di spazi e di aree pubbliche (COSAP) ha creato dieci richieste di intervento dell'Ufficio.

Servizi pubblici locali. L'attività del Difensore Civico, consistente nel rendersi garante del buon funzionamento dell'Amministrazione Comunale, oltre alla possibilità di intervenire nei confronti degli organi ed uffici dell'Amministrazione in senso stretto, comprende anche quella di ricevere segnalazioni in ordine a presunte disfunzioni o disservizi da parte di società e aziende partecipate del Comune di Venezia, che gestiscono cioè servizi pubblici sotto il controllo dell'Autorità Comunale. Tali sono Actv, Ames, Asm, EdilVenezia, Insula, Vesta, Istituzione per conservazione della Gondola e la Tutela del Gondoliere, Istituzione Abitare Venezia. In questo periodo si segnalano, tra gli altri, interventi nei confronti di VESTA: richieste relative alla raccolta dei rifiuti urbani, alla realizzazione dei centri di raccolta; alla collocazione dei contenitori; all'applicazione differenziata delle tariffe per l'asporto rifiuti; alla manutenzione delle aree del verde pubblico, con particolare riferimento ad annose situazioni di degrado conseguenti alla mancata cura di alberi e piante; ai servizi cimiteriali. ACTV: richieste di

istituire fermate per il servizio di trasporto acqueo e copertura di pontili. ASM: richieste di concessione di autorizzazioni alla sosta per i residenti nelle zone di Mestre a traffico limitato.

Accesso documenti. Si registrano sette richieste al Difensore Civico di intervento al fine di garantire il diritto all'accesso agli atti amministrativi, a parere dei cittadini ingiustamente negato. E' questo l'unico settore nel quale l'intervento del Difensore Civico assume particolare rilievo, in quanto ai sensi dell'art. 25 della Legge 241/90, come modificato dalla Legge 15/05, in caso di diniego all'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, in alternativa al ricorso al TAR è possibile chiedere al Difensore Civico competente per ambito territoriale il riesame della determinazione negativa dell'Amministrazione. Il Difensore Civico, qualora ritenga illegittimo il diniego, informa l'Autorità che tale diniego ha pronunciato. Se questa non emana entro trenta giorni provvedimento confermativo motivato, l'accesso è consentito. E' questo un primo passo diretto a dotare il Difensore Civico di un potere concreto nello svolgimento della sua attività.

Patrimonio. Frequenti sono i casi di sinistri occorsi a causa della cattiva manutenzione del manto stradale o della pavimentazione delle calli e delle strade della terraferma, con riconoscimento da parte della Compagnia assicuratrice del risarcimento del danno patito dal cittadino senza necessità di ricorso alle vie legali giudiziarie. L'ufficio del Difensore Civico si attiva normalmente sia con i responsabili comunali sia con la Compagnia Assicuratrice, che però non sempre risponde, con rilevanti dilatazioni temporali negli interventi. In questo senso si rende necessaria una maggiore collaborazione tra Difesa Civica, Ufficio Assicurazioni e Compagnia assicuratrice al fine di non costringere il cittadino a rivolgersi al Giudice ordinario.

Va comunque segnalato che non sempre alle richieste di risarcimento danni consegue un'effettiva liquidazione, in quanto la particolarità del selciato veneziano può creare insidie solo apparenti.

Si segnalano, inoltre, interventi conseguenti a richieste di definizione dello stato patrimoniale di alcune strade.

Ambiente. Particolarmente sentito nella cittadinanza il problema dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico: significativo è stato l'intervento del Difensore Civico così come lo è

stato nella soluzione a problematiche riguardanti il Verde Pubblico in collaborazione con la società Vesta.

Spazi acquei. Nel centro storico è un problema “sentito” al pari dei parcheggi in terraferma. I cittadini segnalano lunghi tempi di attesa nelle risposte alle richieste per le relative concessioni. Anche in questo caso si rende necessario snellire le procedure di evasione delle richieste.

MODALITA' DI FUNZIONAMENTO DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

3.1 – ARTICOLAZIONE DEGLI UFFICI DI VENEZIA E MESTRE

L'attività, onde risolvere i problemi logistici dei cittadini e stante la diversità delle problematiche offerte, continua ad attuarsi nelle sedi di Venezia Piazza San Marco, Calle Cappello 176 e nella sede provvisoria di Mestre, Via Ca' Rossa 10, ex Consorzio agrario.

Il ricevimento dei cittadini avviene, su appuntamento, il martedì a Mestre ed il giovedì a Venezia. Rimane la disponibilità, in casi di particolare urgenza, di ricevere i cittadini anche in altre giornate, con e senza appuntamento.

3.2 - DOTAZIONE ORGANICA

L'ufficio di Venezia ha una propria sede definitiva e prestigiosa in cui lavorano tre dipendenti supportati da un quarto che opera sia a Venezia che a Mestre, dei quali uno è di ruolo, gli altri con contratto a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa.

A Mestre operano quattro persone, delle quali tre sono di ruolo (una è attualmente assente per astensione obbligatoria per maternità), un'altra con contratto di co-co-co.

Gli uffici risultano adeguatamente strutturati in ordine alla dotazione organica -anche dopo le modificazioni apportate nel corso del presente mandato- che appare calibrata in funzione degli obiettivi (indicati nel successivo paragrafo 4.3) ancorché ambiziosi, da raggiungere nell'anno in corso e negli anni futuri.

Rimane da risolvere il nodo delle diverse tipologie contrattuali che caratterizzano il personale assegnato (contratti di lavoro dipendente a tempo pieno, contratti di lavoro a tempo parziale, contratti di collaborazione coordinata e continuativa) le quali rappresentano un possibile elemento di sperequazione tra il personale medesimo e non consentono appieno di fidelizzare lo stesso, con particolare riferimento alla precarietà che contraddistingue i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che interessa soggetti dotati di notevoli capacità, esperienza e professionalità. Il tema della fidelizzazione è particolarmente sentito dato il tendenziale, triennale turn – over della Difesa Civica, ed è quindi auspicabile la **stabilizzazione e l'omogeneizzazione dei rapporti di lavoro**, presupposto per una più stretta collaborazione e sintonia tra gli Uffici e il Difensore Civico.

A tutti va il mio **personale ringraziamento** per l'attività fin qui svolta, con l'auspicio di una sempre migliore e piena cooperazione per il futuro.

3.3 – PROBLEMI LOGISTICI SEDE DI MESTRE

Tale sede da tempo, **provvisoriamente**, situata in via Ca' Rossa presso l'ex Consorzio Agrario, non garantisce la piena funzionalità dell'importante organo, dal momento che gli spazi sono promiscui e mal distribuiti, trattandosi di un'unica stanza che comporta disagi a chi lavora nell'ufficio ed al cittadino che si rivolge personalmente per le proprie richieste.

Anche in questo caso si ritiene che l'Amministrazione debba farsi carico di un'adeguata sistemazione che tenga conto dell'ormai improrogabile esigenza di spazi più idonei e facili da raggiungere, identificabili nella sede del Comune in via Palazzo, avvertita dal cittadino come "Casa Comunale" tout court.

3.4 – MODALITA' E PROCEDURE NELL'ISTRUTTORIA DELLE PRATICHE

L'intervento del Difensore Civico comunale su istanza del cittadino si articola in tre fasi:

- a) ascolto e raccolta delle richieste**, delle doglianze e delle “denunce” dei cittadini;
- b) valutazione imparziale** della loro fondatezza sotto il profilo del “merito” (e cioè della violazione del principio di buona amministrazione);
- c) intervento** presso l'amministrazione comunale per risolvere le problematiche sollevate attraverso un sollecito all'adozione di un provvedimento o di un comportamento (se non adottato dal funzionario) ovvero l'adozione di un provvedimento di annullamento del provvedimento adottato e ritenuto illegittimo o inopportuno.

La presentazione delle istanze dei cittadini viene fatta in forma verbale (telefonica o “de visu”) o scritta e non sussiste l'obbligo di presentare prove a sostegno della doglianza. Quanto detto va inteso nel senso che per rivolgere istanze al Difensore Civico non è necessario dotarsi fin dappprincipio di tutti gli elementi probatori necessari a sostenere la richiesta, provvedendo in tal senso l'Ufficio a richiederli al cittadino, in quanto non esistono in questa sede decadenze o preclusioni di carattere processuale; si intende così fornire un'ulteriore prestazione diretta a semplificare le procedure di accesso al servizio.

Prima di procedere è bene sempre chiarire al cittadino l'ambito delle competenze. In questo senso è fondamentale la **funzione di “filtro” svolta dalla segreteria dell'Ufficio**, che ascolta, qualche volta con pazienza, sempre con partecipazione e capacità critica, le richieste del cittadino.

Infatti, spesso il cittadino ritiene che il Difensore possa intervenire per dirimere controversie con i privati, oppure resta meravigliato nell'apprendere che le decisioni assunte non hanno potere vincolante e che tra l'altro non sussiste la facoltà di sostituirsi agli Organi delle Amministrazioni. Da qui il notevole impegno profuso per chiarire competenze e funzioni, *modus agendi* della difesa civica, nonché per orientare i cittadini istanti verso gli organismi di

volta in volta competenti in relazione al contenuto ed alla natura dell'istanza: Giudice di Pace, Garante del Contribuente, Ombudsman Bancario, Difensore Civico Provinciale o Regionale, ecc. E' questo un servizio di “**sportello**” e *front office* che serve ad accelerare l'iter di aiuto a persone anziane, poco esperte, al cittadino ”medio” che spesso incontra difficoltà a districarsi nella “giungla” delle competenze degli uffici pubblici.

Tali Autorità Amministrative indipendenti, considerate Organi di mediazione e arbitrato, stanno a dimostrare che la figura del Difensore Civico ha avuto un tale successo da trasferirsi dal settore pubblico a quello privato, in cui le associazioni di categoria hanno istituito figure simili con funzione di mediazione.

Come si evince dalla lettura degli allegati, il Difensore Civico non si occupa solo dei diritti e degli interessi legittimi (situazioni giuridiche soggettive giurisdizionalmente tutelabili) bensì anche di interessi non tutelati (interessi di fatto) o super - individuali (interessi collettivi o diffusi) che si riferiscono ad una pluralità di soggetti non identificabili. Pensiamo agli interessi comuni ad una formazione non organizzata (es. Gruppo di cittadini) che si occupi della tutela dell'inquinamento elettromagnetico od acustico, ovvero del verde pubblico. In tal caso il Difensore civico può, come è avvenuto in questo semestre, farsi portavoce di tali diritti, per evitare che non siano considerati nel procedimento amministrativo e restino privi di tutela giurisdizionale.

L'Ufficio del Difensore Civico **non è un ufficio legale**, ma un **Servizio del Comune**. Il difensore Civico è un **presidio di legalità**: talvolta la macchina comunale “si inceppa” non sempre (e non solo) per incapacità od errori degli uffici, ma anche per dimenticanze, carenza di comunicazione, interpretazione ambigua di qualche norma, negligenza, ritardi immotivati. Ecco che il Difensore Civico si erge ad “**argine giuridico**” di contenimento di possibili “degenerazioni” contro le eventuali *malpractices* e *maladministration* delle amministrazioni di riferimento. Oltre ad essere “**ponte**” in situazione di **dialogo**, l'Ufficio del Difensore Civico si pone anche come **garante del diritto**, in quanto **operatore neutrale, imparziale, politicamente incondizionato ed incondizionabile**.

Giustamente è stato affermato che “Il Difensore Civico non è armato di potere, ma ricco di ruolo sociale”.

Si ricorda, inoltre, che il diritto di accesso ai documenti è previsto dalla Legge 7 agosto 1990 n. 241, così come modificato dalla Legge 11 febbraio 2005 n. 15.

La legge, nella sua nuova formulazione, distingue tra documenti del tutto esclusi dall'accesso e documenti per i quali, con regolamento (governativo) può essere prevista la sottrazione all'accesso, consentendolo comunque a chi ne abbia diritto quando la conoscenza di tali atti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.

In questa nuova ottica si pone, conseguentemente, il rapporto tra accesso e riservatezza, anche se la nuova disciplina contenuta nell'art. 24 della Legge 241/90 -come sostituito dall'art. 16 della Legge 15/05- sembra apprestare al primo una tutela più ampia che in passato. Ciò è confermato dal fatto che la tutela dell'istante, prima limitata alla visione degli atti, viene estesa all'omnicomprensivo concetto di accesso che, secondo la definizione contenuta nell'art. 22, comma 1, lettera a) della Legge 241/90 come sostituito dall'art. 15 della Legge 15/05 include sia la **visione degli atti** che l'**estrazione di copia**.

A seguito del ricevimento della richiesta il Difensore Civico si attiva prendendo contatto con l'ufficio dell'Amministrazione interessata, solitamente per iscritto, ma talvolta come già detto anche verbalmente o telefonicamente per abbreviare i tempi. Gli uffici comunali devono, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, rispondere al Difensore Civico prendendo posizione in merito alla questione sollevata. In calce alla nota del Difensore Civico viene riportata la postilla *“E' onere istituzionale del Difensore Civico ricordare che, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento di attuazione degli articoli 31 e 32 dello Statuto Comunale per l'istituzione del Difensore Civico, l'intervento del Difensore Civico fa sorgere l'obbligo, per l'Organo competente, di adottare entro il termine di trenta giorni un atto espresso e motivato in risposta alla richiesta del Difensore stesso. Trascorso inutilmente detto termine, il Difensore Civico Comunale ne informa il Sindaco per i provvedimenti, anche disciplinari di competenza”*.

Se i tempi della risposta si protraggono oltre (il che talvolta accade, ritengo non per vera e propria volontà di disattendere le prescrizioni normative, ma per lo più a causa del notevole carico di lavoro: la questione era già stata sollevata dall'Avvocato Pozzan)

l'Ufficio del Difensore Civico provvede all'invio di una lettera di sollecito alla risposta.

Solamente al ricevimento della risposta, se non necessitano ulteriori chiarimenti, la pratica viene considerata chiusa e archiviata, e le conclusioni alle quali si è pervenuti vengono comunicate al cittadino.

FORMAZIONE E CONTATTI ESTERNI

4.1 – RELAZIONI ISTITUZIONALI

Avendo il compito di verificare il “disservizio” delle varie funzioni comunali e quello di migliorare la collaborazione tra i funzionari dei vari settori è stato costante l’impegno a dialogare con tutti i responsabili preposti, a tutti i livelli, Assessori, Direttori, Dirigenti, Funzionari e Impiegati, con l’obiettivo di voler maggiormente “monitorare” l’iter delle istanze inviate ai loro uffici ed abbreviare i tempi delle risposte ora fissati in trenta giorni, anche se spesso non rispettati. Si evidenzia, in tal senso, un incontro con il Sindaco; un incontro con la Conferenza dei Capigruppo; due incontri con l’Assessore al Patrimonio, un incontro con il Presidente del Consiglio Comunale; vari colloqui con l’Assessore ai Lavori Pubblici; incontri e colloqui con il Segretario Generale, Vice Segretario Generale, Direttore Generale, Direttore del Patrimonio, Dirigenti dei Lavori Pubblici, Edilizia privata, Viabilità, Anagrafe, Ambiente, Polizia Municipale, Servizi scolastici; e ancora con i Dirigenti di Actv, Vesta e Insula.

Solitamente la collaborazione è puntuale, e l’intesa con i funzionari del Comune e della Aziende partecipate tende a migliorare grazie ai frequenti incontri, rafforzando la reciproca conoscenza delle funzioni. Frequenti sono risultati, come da agenda allegata, gli incontri con gli Assessori e i dirigenti di volta in volta interessati e i Consiglieri Comunali e delle Municipalità.

E’ necessario, infatti, che vi siano regolari rapporti ed incontri tra il Difensore Civico e gli organi istituzionali e burocratici dell’ente, non solo quali normali scambi di cortesia, per migliorare le intese e le condizioni di lavoro, ma anche come **nuovo stile organizzativo ed operativo della Pubblica Amministrazione.**

Importante, poi, è stata l’attività tesa a consolidare le relazioni con la comunità dei Difensori Civici, in particolare con il Difensore Civico Provinciale e Regionale con cui si sono affrontate problematiche comuni e progettate iniziative in parallelo.

4.2 – CORSI FORMATIVI SEMINARI E CONVEGNI

Si segnalano, tra gli altri: la partecipazione al convegno organizzato dal Difensore Civico della Provincia di Belluno su “La difesa civica come giusta tutela dei cittadini e della trasparenza della Pubblica Amministrazione” tenutosi il 18 febbraio 2006 a Belluno; la partecipazione al seminario sul tema “Amministratore di sostegno” organizzato dal Giudice Tutelare del Tribunale di Venezia tenutosi il 24 febbraio 2006 a Mestre; la partecipazione all’inaugurazione dell’anno giudiziario del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto tenutasi a Venezia il 3 marzo 2006; la partecipazione all’incontro - tavola rotonda su “Cultura delle differenze” tenutosi il 31 marzo 2006 a Mestre.

In ambito regionale sono già programmati, inoltre, altri convegni e seminari che vedranno coinvolti tutti i componenti dell’Ufficio.

4.3 – LA PROMOZIONE DELL’ATTIVITA’ DEL DIFENSORE CIVICO: “stato dell’arte” e progetti in fieri

Utilizzare il canale dell’informazione ai cittadini affinché divengano consapevoli delle nuove possibilità loro offerte: ecco il vero obiettivo da perseguire incessantemente per diffondere la conoscenza dell’Ufficio del D.C. affinché ogni cittadino riconosca in lui un valido referente per le questioni che riguardano la Pubblica Amministrazione.

Peraltro, il Difensore Civico è, esso stesso, strumento di “pubblicità” per l’Amministrazione, in quanto facilita un dialogo continuo tra elettori ed eletti.

I “mass media” rappresentano, naturalmente, il mezzo più efficace per far conoscere il Difensore Civico, le sue funzioni e competenze, ma come ognuno di noi sa il “popolare” mezzo del “passa parola” alla fine risulta vincente per avvicinare il cittadino, spesso timoroso dell’autorità costituita.

La nostra attenzione si sta, inoltre, attivando sulle iniziative qui di seguito elencate e che troveranno, compatibilmente con le risorse a disposizione, concreto sviluppo nei periodi futuri:

- Sviluppo del Sito internet del Comune di Venezia per un’immediata riconoscibilità della funzione.
- Attuazione di un marchio / logo atto a dare maggior identificazione del D.C.
- Avvio di un’ulteriore mailing list rivolto ai cittadini per favorire la conoscenza del D.C. ed avvicinarlo alle Istituzioni.
- Affissioni di manifesti pubblicitari in tutte le Municipalità.
- Esposizione di vetrofanie informative sui mezzi di trasporto pubblici.
- Presenza nei Consigli di Municipalità per migliorare la conoscenza ed il rapporto con il D.C.
- Realizzazione e divulgazione di un Questionario / Indagine di “customer satisfaction” dei cittadini circa l’operato del D.C.
- Conferenze organizzate in collaborazione con diverse Associazioni.
- Incontri nelle scuole con gli studenti.

- Convegno (da effettuare nei prossimi mesi): a tale scopo sono avviati i contatti con i Difensori Civici della Provincia on. Bianca Maria Fiorillo e della Regione Avv. Vittorio Bottoli. Obiettivo primario sarà quello di dare “corpo” all’invocata legge dello Stato, anche sulla base delle esperienze sin qui fatte, perché tutti gli enti interessati (Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane) adottino una disciplina normativa che renda più efficiente ed efficace l’azione del Difensore Civico nell’interesse dei cittadini.

CONCLUSIONI

Mi piace menzionare quanto asserito dall'EUROPEAN OMBUDSMAN INSTITUTE: *“Perché un Ombudsman possa svolgere in modo efficiente il suo lavoro, la quantità dei ricorsi, una volta che la conoscenza dell'Istituto abbia raggiunto la massima diffusione, rimanendo immutata la situazione giuridica nonché le condizioni sociali ed economiche, dovrebbe **diminuire** piuttosto che aumentare”*.

Si ritiene che tale affermazione possa incarnare in maniera esaustiva un'attività, quella del Difensore Civico, che veramente si deve intendere come una missione: al servizio del Cittadino, per una Società libera e solidale!