



DIFENSORE CIVICO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI NOVARA

RELAZIONE ANNUALE (ex art. 71, c. 6, Statuto Provinciale)

**Periodo
dal 1° gennaio 2013
al 31 dicembre 2013**

Illustre signor Presidente della Provincia,

egregio signor Presidente del Consiglio provinciale,

on.li Sindaci dei Comuni convenzionati,

pregiati Assessori,

egregi signori Consiglieri,

con questa relazione si completa il secondo anno di pieno esercizio dell'incarico triennale affidato dal Consiglio Provinciale (delibera 49 del 20/11/2011) al Difensore Civico Territoriale scrivente. Considerato il periodo trascorso ritengo opportuno proporvi un elaborato dal taglio più snello e pratico rispetto ai precedenti, per passare da una fase programmatica ad una di valutazione. In effetti ancora oggi incontro molto spesso cittadini e amministratori che non conoscono quali siano le funzioni e le attività svolte dal Difensore Civico. Focalizzerò quindi l'attenzione sui casi trattati, anche in un'ottica divulgativa.

OSSERVAZIONI GENERALI

Prima di esporre dati, casi ed elenchi, anticipo un breve bilancio dell'attività svolta attraverso alcune osservazioni.

- Le istanze ricevute e quindi i casi trattati sono costantemente aumentati. Si è passati da 88 nell'anno 2012 a 98 nel 2013. Nel corso del precedente mandato i casi affrontati sono stati 74 nel 2009 e 99 nel 2010, per poi calare a 11 nel 2011 a causa della nomina vacante. Ritengo che il progresso della domanda sia in stretta connessione con la costante ed effettiva presenza del servizio, che permette così di creare un certo affidamento e passaparola tra i cittadini. Reputo rilevante anche il riflesso che alcune pratiche hanno avuto sulla stampa locale. E ancora non può essere trascurato l'impegno e la fiducia di alcuni amministratori e consiglieri, che hanno saputo orientare i cittadini all'utilizzo del servizio.
- Nei casi di totale o parziale incompetenza è stata comunque fornita una risposta agli utenti. Spesso l'orientamento e il parere generico si sono dimostrati utili e risolutivi: informazioni sulla possibilità di accedere al gratuito patrocinio, sui servizi offerti dal settore pari opportunità, modalità di accesso ai servizi sociali, istituti di partecipazione democratica agli enti territoriali, ecc. I cittadini nella quasi totalità dei casi hanno manifestato soddisfazione e riconoscenza verso l'ufficio e ritrovata fiducia verso la pubblica amministrazione. Spesso, anche se impropriamente, le persone si rivolgono al Comune o alla Provincia per trovare un ascolto e un supporto, in quanto identificano tali enti come una casa comune a loro vicina e al servizio della collettività. L'assenza di risposta, il

rapido scarico da parte degli impiegati di sportello, la scarsa attenzione a problemi specifici e casi particolari, sono considerati dai cittadini un grave torto, e diventano una sorta di auto giustificazione, la leva che i medesimi utilizzano per poi disattendere le regole del vivere collettivo.

- Negli ultimi anni, il clima di incertezza e sfiducia gettato dalla politica nazionale, anche con provvedimenti legislativi concreti, in ordine al futuro ruolo delle province, si è riverberato anche sulla funzione del difensore civico territoriale. I cittadini spesso si sono presentati criticando l'utilità dell'istituzione provinciale, salvo poi pretendere l'erogazione precisa e puntuale dei servizi. I funzionari e i dirigenti dei vari settori non sempre hanno potuto rispondere adeguatamente, per effetto di tagli spregiudicati delle risorse disponibili e a causa dell'impossibilità di pianificare non solo nel medio ma anche nel breve periodo. L'incertezza sicuramente non favorisce un'amministrazione trasparente, efficiente ed efficace.

- Il numero dei Comuni convenzionati nel 2013 è rimasto invariato: Gozzano ha risolto il rapporto per ben noti problemi economici, mentre si è associato Sizzano. In effetti la giustificazione economica alla mancata adesione al servizio è stata invocata da diverse città come Novara e Borgoriccio. Nonostante le mancate adesioni, diversi Comuni, informati per conoscenza di doglianze di loro cittadini, hanno di fatto collaborato ed interagito con il Difensore Territoriale per raggiungere una soluzione. La causa dello scarso convenzionamento, ad avviso dello scrivente, è attribuibile a vari fattori, oltre a quello economico. In primis si tratta di una scelta politica, dettata anche da rapporti contingenti tra maggioranze ed opposizioni. Pesa poi l'incertezza per il futuro ruolo della Provincia come sopra riferito. E ancora, si tratta di un tema relativo ai rapporti istituzionali tra soggetti autonomi che non percepiscono la difesa civica solo come un servizio, ma concentrano l'attenzione sulla figura del difensore civico, che potrebbe rappresentare una sorta di potere scarsamente controllabile. A sommosso avviso dello scrivente, l'unica soluzione percorribile, in attesa di una riforma organica della materia, è quella di coinvolgere i comuni nel procedimento decisionale della provincia, sia per il regolamento che per la nomina della carica.

- Segnalo infine un interessante suggerimento emerso nel corso del mandato. Si è riscontrato che la nostra Provincia non ha stipulato nessuna convenzione con il Tribunale di Novara per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità in sostituzione di pena detentiva, per condanne connesse a violazioni del Codice della Strada. Ebbene, a fronte delle ristrettezze economiche dell'Ente, potrebbe sicuramente giovare la possibilità di utilizzare personale aggiuntivo senza retribuzione.

ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO.

Anche per l'anno 2013 i cittadini sono stati ricevuti, con o senza appuntamento, tutti i giovedì, presso la sede della Provincia, dalle ore 10:00 alle 13:00 e dalle 15:00 alle 16:30. Confermata anche la possibilità di accogliere gli utenti previo appuntamento ogni martedì, sia in Novara che presso qualsiasi comune convenzionato.

L'attività ha comportato 12 trasferte presso il comune di Trecate, programmate ogni primo lunedì del mese al pomeriggio, appuntamento poi spostato al mercoledì mattina, onde favorire una maggiore fruibilità del servizio, in concomitanza con l'orario di apertura dell'Ente e nel giorno di mercato. A fronte di specifica richiesta dell'utenza, sono state ulteriormente effettuate 4 trasferte presso il comune di Castelletto Sopra Ticino, 2 ad Invorio ed 1 a Suno.

Anche per il 2013 il Difensore Civico ha rinunciato alla richiesta di rimborso delle spese di trasferta e parimenti ha rinunciato all'utilizzo del cellulare di servizio, in un'ottica di contribuzione al contenimento della spesa e per favorire il concreto accesso dei cittadini, senza imporre alle Amministrazioni convenzionate un ulteriore costo "a prestazione".

Nei giorni in cui non avviene il ricevimento il Difensore Civico è comunque reperibile telefonicamente in orario ufficio, previo filtro selettivo dell'URP e delle segreterie comunali convenzionate.

Quanto alle modalità di richiesta dell'intervento, come meglio dettagliato in seguito, sono state accettate istanze orali, via email / form online, via posta, via telefono.

AMBITO DI COMPETENZA

Il Difensore Civico territoriale è istituzionalmente competente nei confronti della Provincia di Novara e verso i Comuni convenzionati, oltre che verso società ed enti da questi partecipati o controllati. Inoltre, indipendentemente dalla stipula della convenzione, è competente per tutte le istanze di riesame avverso il diniego all'accesso ai documenti amministrativi, ex L. 241/90, verso i medesimi soggetti. Sono escluse le amministrazioni periferiche dello Stato, che sono sottoposte alla competenza amministrativa della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Grazie alla convenzione stipulata con lungimiranza dalla Provincia di Novara con il Difensore Civico della Regione Piemonte, l'ambito di intervento di questo ufficio territoriale si è di molto ampliato. Ad esempio grazie alla stretta collaborazione instaurata è stato possibile operare a pieno titolo anche nei confronti di ATC Novara e VCO, nonché verso l'ASL 13.

Inoltre, per dare sempre e comunque una risposta ai cittadini, evitando un servizio a “macchia di leopardo”, si è scelto di trasmettere le doglianze ricevute nei confronti dei Comuni non convenzionati per conoscenza ai medesimi, senza alcuna valutazione né richiesta. Ebbene, il metodo è stato apprezzato, in quanto quasi sempre i Comuni hanno risposto e hanno spontaneamente scelto di collaborare attivamente fornendo documenti e accettando il confronto. Infine, quanto ai casi di totale incompetenza, è stato comunque fornito un parere generico, un primo orientamento.

CONVENZIONE CON I COMUNI

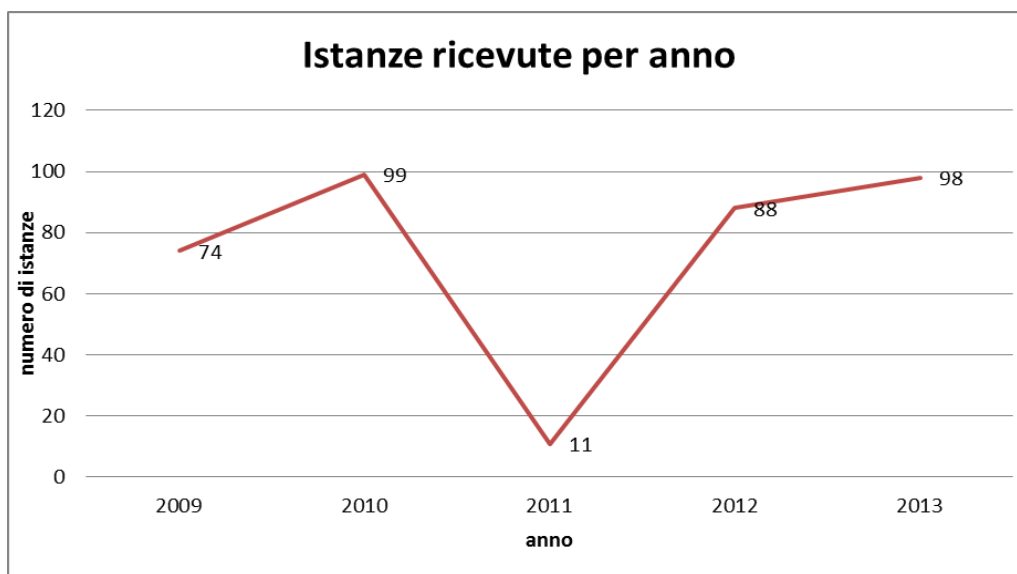
Ad oggi risultano convenzionati 13 Comuni sugli 88 che compongono la Provincia. Rispetto al 2012 Gozzano ha risolto il rapporto per ben noti problemi economici, mentre si è associato Sizzano. Trecate (20.190 abitanti), Castelletto Sopra Ticino (10.259 abitanti), Romagnano Sesia (4.103 abitanti), Invorio (3.717 abitanti), Suno (2.840 abitanti), Ghemme (3.670), Fara Novarese (2.093 abitanti), San Pietro Mosezzo (1.992 abitanti), Briona (1.244 abitanti), Recetto (948 abitanti), Tornaco (864 abitanti), Vicolungo (831 abitanti), Landiona (614 abitanti).

ISTANZE RICEVUTE

Anno 2013: totale istanze ricevute 98 (100%)

Tutte le nuove istanze ricevute sono state concluse nel medesimo anno di competenza ad eccezione di una ancora pendente.

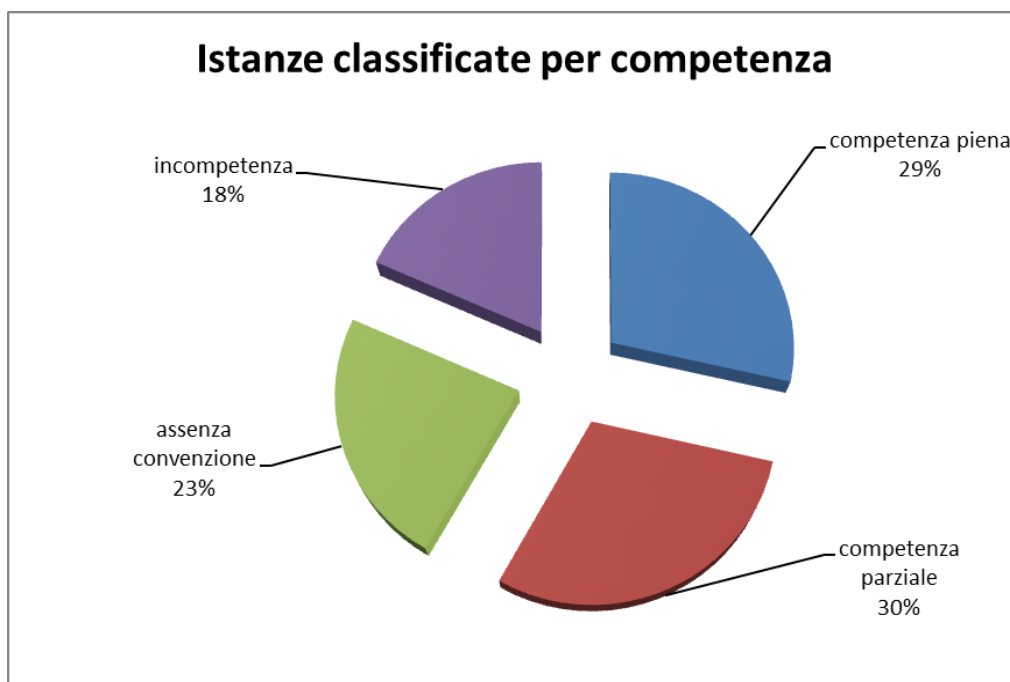
Appare utile fornire di seguito il grafico relativo all’andamento storico delle istanze trattate.



Competenza

Di seguito le istanze ricevute nel 2013 vengono classificate sulla base della corrispondenza o meno del tema rispetto alla competenza del Difensore Civico. Si è ritenuto di differenziare le pratiche relative a temi totalmente estranei all’attività del Difensore Civico (incompetenza), da quelle relative a temi di competenza ma da esplicitarsi nei confronti di comuni non convenzionati. Per competenza parziale si intendono i casi che riguardano solo in parte temi pubblicitici o che coinvolgono sia soggetti pubblici di competenza che altri.

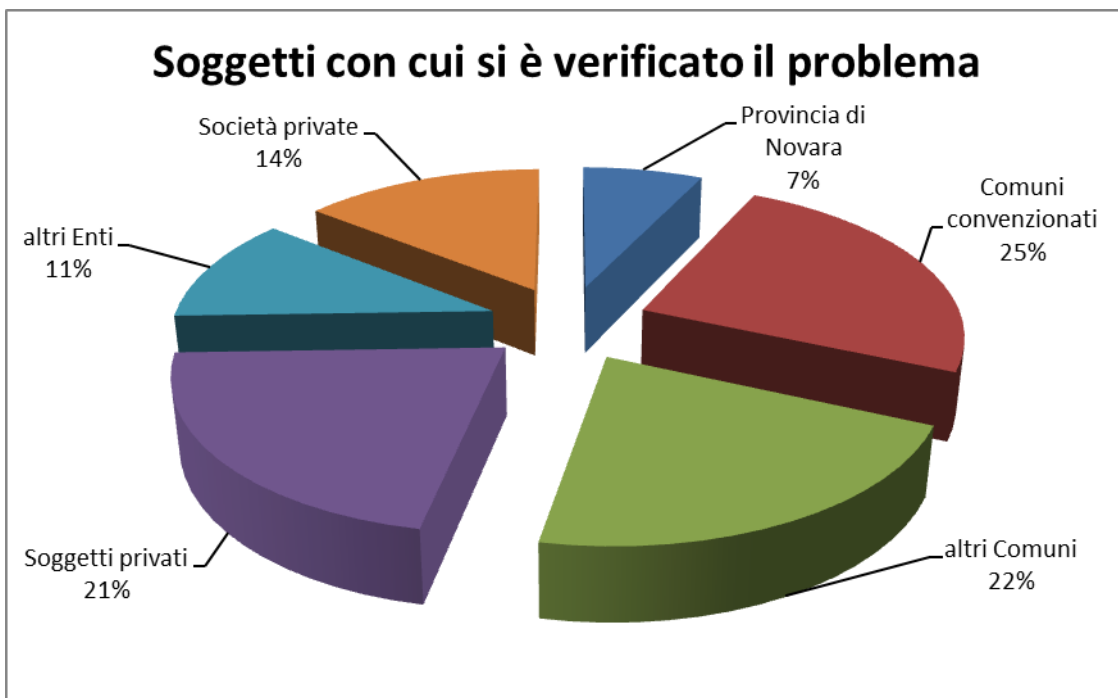
Di seguito sono espressi i dati con valore assoluto, mentre il grafico rappresenta i valori percentuali. Competenza piena: 28, competenza parziale: 29, incompetenza per assenza di convenzione: 23, incompetenza: 18.



Controparte.

Le istanze ricevute vengono di seguito classificate sulla base del soggetto destinatario della doglianza. I dati sono riportati in valore assoluto di seguito, e in valore percentuale nel grafico.

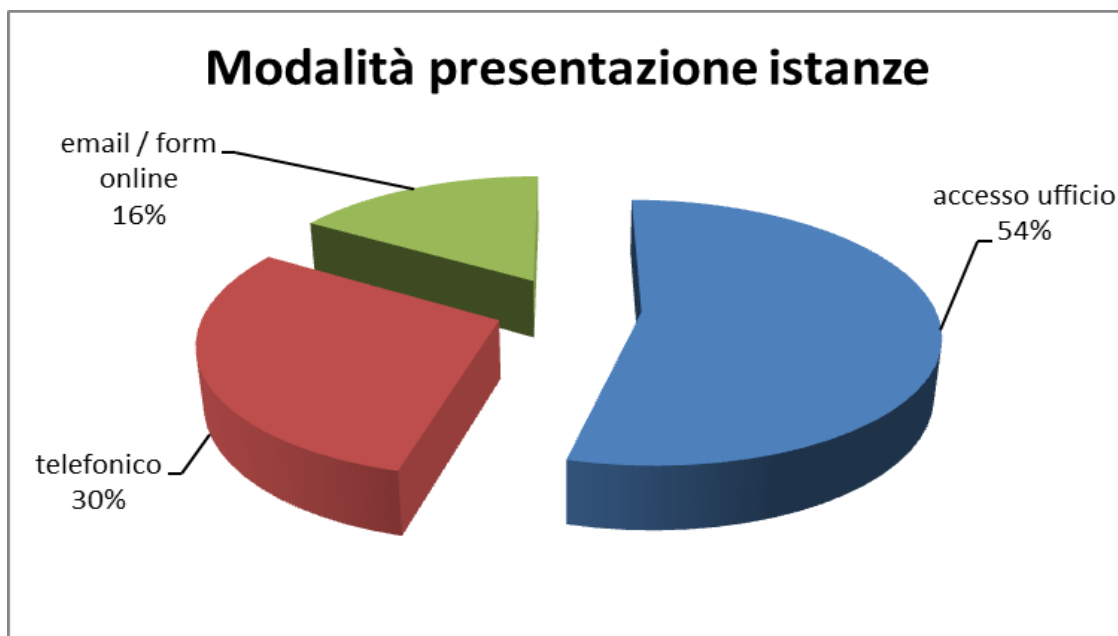
Provincia di Novara: 7, Comuni convenzionati: 24, Comuni non convenzionati: 21, privati: 21, altri Enti: 11, Società private: 14. Si specifica che per “Comuni non convenzionati” si intende il numero di istanze presentante dai cittadini nei confronti di Comuni che non hanno aderito al servizio di Difesa Civica Territoriale, con i quali questo ufficio ha interagito trasmettendo la segnalazione ricevuta per mera conoscenza, e/o collaborando solo ove richiesto.



Modalità di accesso.

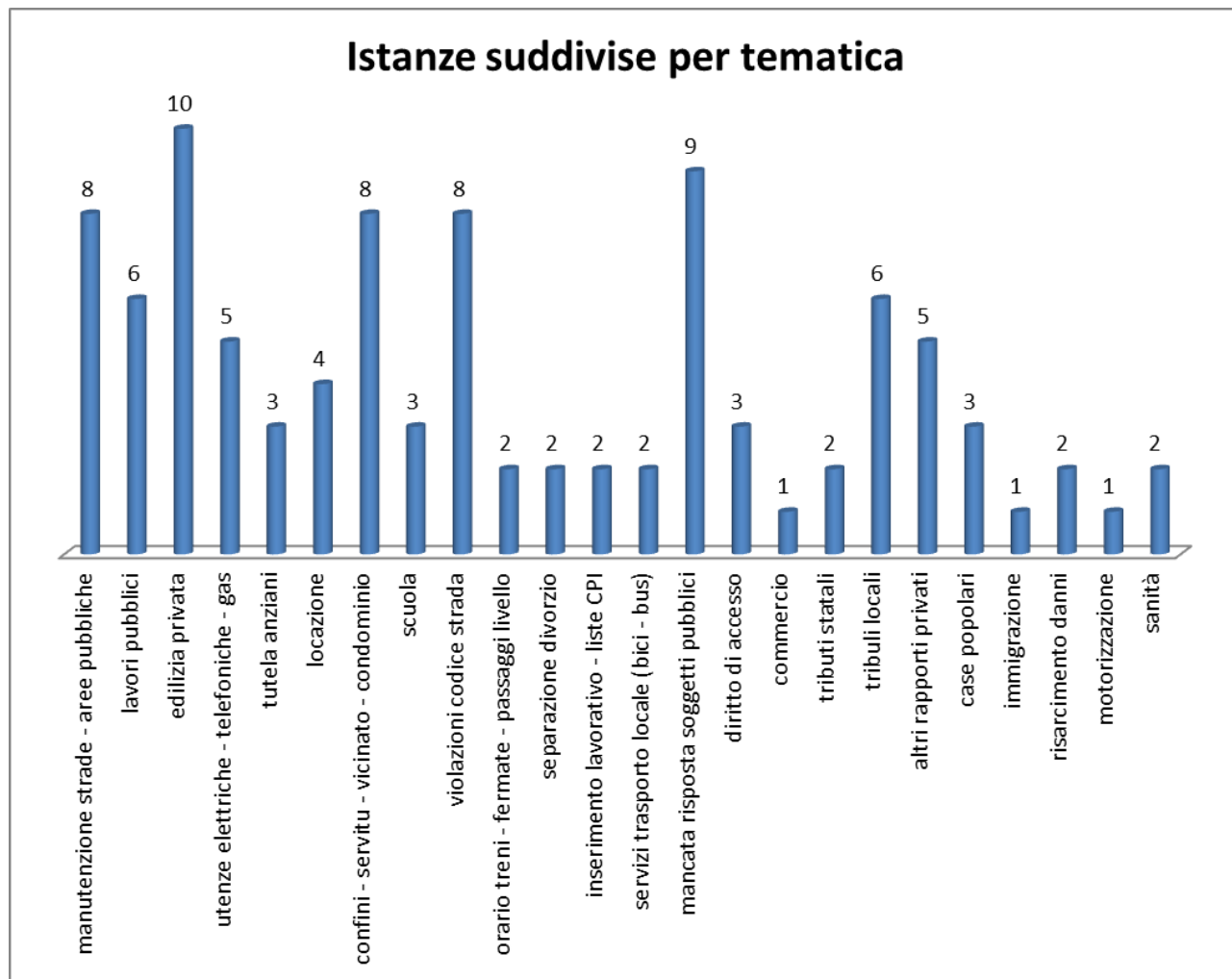
Di seguito si classificano le istanze sulla base della modalità di primo contatto scelta dagli utenti.

Accesso presso l'ufficio: 53, telefonico: 29, email/modulo online: 16.



Materie trattate.

Si conclude con la classificazione delle istanze sulla base del tema trattato.



CASI D'INTERESSE

In questo rapporto annuale si sceglie di non inserire specifici paragrafi intestati a singoli Comuni convenzionati, così da non creare disparità di trattamento per nessuna Autonomia e soprattutto per favorire la percezione della Difesa Civica come un servizio unitario. L'istituzione, per essere realmente utile, deve rimanere equidistante tanto dai cittadini, quanto nei confronti della Pubblica Amministrazione. L'ufficio, per acquisire credibilità ed autorevolezza, deve accogliere il più ampio bacino di utenza possibile, con la possibilità di interagire verso qualsiasi soggetto che accetti il confronto. Proprio in questo senso è stata intesa anche la convenzione con la Difesa Civica Regionale. L'obiettivo è quello di non lasciare mai un vuoto quando un cittadino si rivolge alle istituzioni. Anche nel caso di problemi tra privati, ad esempio vicini di casa, pur non essendo compito del Difensore Civico, della Provincia o del Comune risolvere una lite personale, sono

convinto che sia comunque un dovere del settore pubblico informare ogni membro della società degli strumenti che la collettività mette a disposizione per dirimere le controversie senza ricorrere alla violenza o all'autotutela. Mai smetterò di riferire che il silenzio da parte di chi si propone in via amministrativa o politica di occuparsi della cosa pubblica, del vivere comune, è il più grave oltraggio che si possa perpetrare nei confronti dei consociati, la negazione stessa del sistema che l'uomo ha creato nei secoli per convivere con gli altri uomini.

Proprio per meglio comprendere l'attività del Difensore Civico, si riferiscono di seguito alcuni casi significativi trattati nell'anno 2013.

Raddoppio del canone di locazione per gruppo di inquilini ATC.

Ben 229 inquilini di un grande complesso immobiliare di ATC, costituiti in gruppo permanente, hanno deciso di rivolgersi al Difensore Civico per il tramite di tre loro rappresentanti. Gli assegnatari, sottoscrittori di uno specifico esposto aperto, rimasto inascoltato, lamentavano l'esorbitante aumento dei canoni di locazione, a loro dire non giustificato.

Il Difensore Civico Territoriale, legittimato dal quello Regione, decideva di istruire la pratica. In effetti dall'esame delle richieste di pagamento inviate da ATC agli assegnatari negli ultimi tre anni, emergeva come il canone fosse più che raddoppiato. Venivano così richiesti dei chiarimenti all'Agenzia per la casa, ed in particolare, per tre casi pilota, veniva richiesto il prospetto di calcolo del canone. Nel corso della procedura seguivano costanti incontri con gli inquilini ad alcuni colloqui informali con ATC e con rappresentanti di altre istituzioni (Prefettura, Provincia, Regione) che nel frattempo erano stati interessati della vicenda dagli stessi reclamanti. Dall'esame dei documenti forniti dall'Agenzia, nonché dallo studio delle leggi e dei regolamenti regionali, emergeva che il forte aumento degli importi richiesti era cagionato da una particolare interpretazione della norma relativa alla formula di calcolo del canone, ed in particolare dei parametri da assegnare alla ristrutturazione avvenuta qualche anno prima presso l'immobile in oggetto. Ebbene, una volta accertati incontrovertibilmente i fatti ed individuata la causa, considerata l'evidente disparità di trattamento rispetto agli altri assegnatari di case ATC, oltre alle gravi ricadute economiche per le famiglie disagiate coinvolte, l'Agenzia ha preso coscienza del problema ed ha interessato la Regione. L'epilogo finale è stata l'effettiva riduzione del canone, completamente sterilizzato dall'aumento dovuto alla ristrutturazione, e riallineato agli aumenti "standard" praticati per la totalità degli assegnatari.

Accesso documenti amministrativi da parte di associazione ambientalista.

Un'associazione senza scopo di lucro, dedita alla tutela del paesaggio e dell'ambiente di uno specifico Comune, ha denunciato al Difensore Civico il diniego oppostogli dall'Amministrazione locale all'accesso dei documenti amministrativi relativi ad una certa pratica di edilizia pubblica. L'Ente aveva giustificato il proprio parziale diniego per due motivi. Riteneva non sussistere un interesse attuale e concreto degli istanti, e intendeva scongiurare il pericolo che l'associazione divulgasse senza limiti i documenti acquisiti, che contenevano anche dati personali di alcuni soggetti coinvolti nel complesso progetto. Il Difensore Civico, dopo aver chiesto informalmente senza esito eventuali memorie da parte dell'Ente, emetteva una decisione di riesame, con la quale riteneva di concedere il diritto di accesso (visione ed estrazione di copia all'associazione interessata), in quanto si trattava di richiesta in materia ambientale assistita da specifica normativa, inoltre la domanda di accesso proveniva da associazione residente nel Comune per la quale sussiste il diritto all'accesso anche senza necessita di uno specifico interesse, comunque verificato nel caso esaminato e conforme con l'obiettivo costitutivo dell'associazione. Infine non è compito dell'Amministrazione prevenire violazioni del diritto alla privacy prima ancora che esse vengano eventualmente compiute.

Il Comune interessato non ha contestato la decisione pronunciata dal Difensore Civico e il diritto di accesso è stato effettivamente attuato.

Sospensione servizio mensa per figli di genitori morosi.

A fronte di un certo allarme sociale generato da un caso di minacciata sospensione del servizio di mensa scolastica per i minori i cui genitori risultano morosi nel pagamento del relativo costo, una cittadina (non morosa) ha ritenuto di ricorrere alle cure del Difensore Civico, nel preminente interesse dei minori. Grazie all'ampia collaborazione manifestata dal Comune interessato, anche per l'importanza e la delicatezza del caso trattato, è emerso come in realtà la minaccia paventata fosse solo l'ultimo stadio di un ben più ampio ed articolato progetto di governo dei servizi pubblici e gestione dei servizi e delle prestazioni sociali. L'Ente, dopo aver ripianato morosità pregresse di vari anni, così impedendo che gli assegnatari dell'appalto mensa interrompessero l'erogazione (come possibile da contratto), o che il costo e la problematica ricadesse sulla scuola, aveva attuato un piano di aiuti per le famiglie residenti in difficoltà. Nel particolare caso in esame però i soggetti

interessati non avevano prestato diligente collaborazione. I minori non sono mai stati a rischio digiuno, ma non per questo l'incuria dei genitori deve ricadere senza controllo sulle casse della collettività. Nel rispetto della privacy, senza entrare nel dettaglio, il cittadino istante e gli altri genitori i cui figli frequentavano la scuola in oggetto, grazie all'istruttoria del Difensore Civico, sono stati rassicurati in ordine alla specificità del caso e alla totale buona fede e disponibilità dell'Amministrazione.

Blocco prenotazione visite oculistiche.

Il Difensore Civico è stato raggiunto da una segnalazione relativa al totale blocco delle liste di prenotazione delle visite oculistiche presso alcuni presidi dell'ASL 13. In verità tale segnalazione era già giunta anonimamente nell'anno precedente, grazie ad una posa fotografica che riproduceva un cartello esposto proprio presso un centro di prenotazione di un ospedale, in cui si dava atto del blocco indeterminato delle visite di oculistica e odontoiatria. Il Difensore Civico ha preliminarmente verificato i fatti chiamando esso stesso il numero verde di prenotazioni dell'ASL, e appurando che in effetti gli operatori non consentivano di effettuare alcuna prenotazione oculistica, e invitavano i cittadini a richiamare successivamente, senza altra specificazione.

La segnalazione veniva quindi trasmessa per competenza al Difensore Civico Regionale, il quale investiva lo scrivente della piena competenza a trattare il caso, intimando all'ASL di riferire direttamente al livello territoriale. Nelle more giungeva poi ulteriore segnalazione di una cittadina impossibilitata a prenotare un esame specialistico di oculistica. Anche un medico di famiglia, con richiesta di anonimato, riferiva l'esistenza di disservizi sistematici, ed in particolare il mancato rispetto delle classi di priorità nelle prenotazioni.

Stante la rilevanza della questione, il Difensore scrivente richiedeva alla Provincia, per il tramite dell'ufficio stampa, la diffusione di un comunicato stampa attraverso il quale la cittadinanza venisse informata dell'istruttoria aperta, con invito a segnalare tutte le eventuali difficoltà riscontrate. Nelle more perveniva un'articolata relazione da parte dell'ASL, con la quale sostanzialmente, pur ammettendo la problematica, questa veniva circoscritta a fenomeni contingenti, sporadici e temporanei, irrilevanti rispetto alla globalità delle prestazioni erogate, e sempre con salvaguardia di quelle urgenti.

Indicazione della somma da pagare nei verbali i violazione al codice della strada.

Un cittadino si è rivolto al servizio di difesa civica lamentando di aver tempestivamente pagato il bollettino allegato al verbale di contestazione recapitatogli dalla polizia municipale del proprio comune per violazione al codice della strada. Ciò nonostante a distanza di molto tempo l'istante si è visto recapitare ulteriore sanzione raddoppiata, per non aver correttamente adempiuto.

L'istruttoria del Difensore Civico ha appurato che i bollettini premarcati inviati dall'amministrazione riportavano prestampata la somma da pagare oltre alle spese di notifica, senza i costi ulteriori dovuti per il perfezionamento della notifica non correttamente consegnata in "prima battuta". In effetti in tali ipotesi deve essere inviata la cosiddetta CAN (comunicazione di avvenuta notifica a persona diversa dal destinatario), oppure la CAD (comunicazione di avvenuto deposito in giacenza). Il cittadino, che dovrebbe conoscere la legge e verificare attentamente tutte le istruzioni pur riportate nel verbale di contestazione, dovrebbe integrare la somma prestampata sul bollettino, onde evitare appunto il raddoppio della sanzione, per non aver adempiuto correttamente.

Ebbene, è di tutta evidenza la facilità di errore in cui può cadere il sanzionato, con le gravi conseguenze del caso. L'amministrazione interessata, verificata la bontà della segnalazione, pur osservando che in tali casi invia sempre un avviso al sanzionato prima di procedere a nuova contestazione, ha deciso di modificare in origine il modello di verbale notificato ai trasgressori. In particolare, oltre ad una evidenza delle somme ulteriori da pagare in caso di notifica CAN e CAD, il bollettino premarcato non riporterà più la somma da pagare, costringendo così l'obbligato a verificare con attenzione le istruzioni.

RINGRAZIAMENTI

Concludo manifestando doverosamente i miei sinceri ringraziamenti a tutti i settori, i dirigenti, i funzionari, gli impiegati, della Provincia, dei comuni e degli enti, che hanno positivamente collaborato con il Difensore Civico.

Una speciale menzione all'Ufficio Relazioni con il Pubblico che si occupa delle funzioni di segreteria del servizio di difesa civica. Nel proprio ruolo di front office, è infatti la struttura che deve gestire in prima battuta situazioni imprevedibili sotto il profilo relazionale, problematiche difficili e casi umani, nei quali è assolutamente necessario un particolare savoir-faire. Le collaboratrici ivi operanti, con impegno degno di nota, hanno dimostrato le necessarie competenze professionali aggiuntive per poter fornire risposte di primo orientamento all'utenza, lavoro fondamentale e apprezzato dai cittadini, consci di trovare così, già nel primo contatto, un

interlocutore sensibile ai bisogni, capace nell'ascolto ed empatico nella comprensione dei problemi. E' perciò meritato un sincero apprezzamento per la dedizione dimostrata.

Novara, 20 marzo 2014.

Il Difensore Civico Territoriale

(Avv. Cristian Sorrentino)

Si allegano:

- estratto degli articoli di stampa locale relativi alle pratiche e all'attività del Difensore Civico Territoriale;
- tabella descrittiva di tutte le istanze ricevute.