

## Il Difensore Civico



  
**COMUNE DI NAPOLI**

Relazione sull'attività svolta nel  
2007 e spunti programmatici





***Concordia parvae crescunt,  
discordia maximae dilabuntur***  
*Gaius Sallustius Crispus*  
*(Bellum Iugurthinum, 10, 6)*

*Con la concordia le piccole cose  
crescono, con la discordia anche  
le più grandi vanno in rovina*



## Sommario

Presentazione .....	1
Premessa.....	3
1. Le mie prime azioni .....	4
1.1 Attività di comunicazione.....	4
1.2 Programma di incontri con le Municipalità.....	5
1.3 Coordinamento dei Difensori civici delle città metropolitane. ....	5
1.4 Equitalia Polis Spa.....	6
2. I numeri della Difesa civica nel 2007 .....	7
3. Casi risolti più significativi .....	18
4. Casi non risolti più significativi.....	20
5. Casi non ancora chiusi e da risolvere.....	21
6. Servizio Difensore civico: criticità .....	22
7. Spunti programmatici al Consiglio comunale .....	24
8. Altri spunti programmatici.....	28
9. La Difesa civica a Napoli: conclusioni .....	29
<i>Appendice.....</i>	<i>31</i>
<i>a) Origini dell'istituto del Difensore civico .....</i>	<i>31</i>
<i>b) Il Difensore civico nella riforma della p. a.....</i>	<i>33</i>
<i>c) Brevi cenni sui compiti del Difensore civico.....</i>	<i>34</i>



## Presentazione

Sono stato nominato Difensore civico per la Città di Napoli il 24 settembre 2007 e mi sono insediato il successivo 2 ottobre. Era dal 2002 che Napoli attendeva il nuovo Difensore civico; il ritardo nella nomina deve essere attribuito, almeno a parere di chi scrive, ad un Regolamento molto severo che, all'articolo 5, richiede per l'elezione i due terzi dei voti dei Consiglieri assegnati.

Ribadisco che è mia intenzione dimostrare, sia ai Consiglieri che ho avuto modo di conoscere, sia agli altri, ma soprattutto ai cittadini che il mio impegno sarà massimo per confermare che la scelta è stata giusta, anche se coraggiosa.

Il Consiglio comunale ha infatti eletto il più giovane dei ventisette candidati (sono nato il 22 ottobre 1965) non iscritto ad alcun partito politico ed al primo incarico istituzionale. Al termine di un iter piuttosto lungo e tormentato, il Consiglio, con quarantadue voti su cinquantasei consiglieri presenti, mi ha scelto come secondo "ombudsman" cittadino, che succede al dott. Vincenzo Schiano di Colella Lavina, primo Difensore civico di Napoli, eletto nel 1997. All'inizio del mio mandato, Schiano di Colella mi ha affiancato e sostenuto. A lui vanno i miei ringraziamenti personali.

La Difesa civica partenopea ha avuto modo di esistere grazie al senso del dovere ed al rispetto delle istituzioni del dott. Schiano di Colella che, scaduto il suo primo mandato di cinque anni e dopo aver ripetutamente chiesto di essere sostituito, ha agito in "*prorogatio*" fino all'1 ottobre 2007.

Questa è la prima Relazione che, come previsto dall'articolo 27 dello Statuto del Comune di Napoli e dall'articolo 11 del Regolamento del Difensore civico, presento al Consiglio comunale.

La Relazione viene redatta in un momento di difficoltà che Napoli vive per l'emergenza rifiuti. Il Commissario straordinario, dott. Gianni De Gennaro, sta lavorando e combattendo con tantissimi problemi delicati, annosi e su cui si stanno giocando anche durissimi contenziosi politici che non giovano alla causa: per questo motivo ritengo doveroso richiamare questo ufficio, le istituzioni cittadine e i napoletani alla massima collaborazione con chi è chiamato a riportare la Città fuori dall'emergenza.



Nonostante il profondo senso civico che, a dispetto dei pesanti giudizi che piovono sulla cittadinanza, considero patrimonio di tutti i napoletani, parlare oggi di Difesa civica è impresa ardua. “Avvicinare i cittadini alle istituzioni” – compito affidato al Difensore civico – può addirittura sembrare, in questi giorni, una frase ironica. Ma chi scrive ha dalla sua entusiasmo e forza tali da non arrendersi di fronte agli ostacoli, anche se gli ostacoli sono cumuli di immondizia e proteste che arrivano da più parti. Vado avanti nel mio percorso fondandomi su alcune convinzioni.

Napoli ha mille problemi da risolvere, dei quali il più urgente è quello della spazzatura per le strade. Dedichiamoci con forza, ognuno per le proprie competenze, anche agli altri novecentonovantanove. Fermo restando il mio precedente appello alla massima collaborazione con il commissario De Gennaro, la Città (mi si consenta la maiuscola quando parlo della “mia” città) non può, non deve fermarsi in attesa che i rifiuti defluiscano in discariche e termovalorizzatori.

La Città ha le potenzialità per risorgere. Potremmo assistere ad un Rinascimento napoletano se soltanto ciascuno fornisse il suo contributo con dedizione e senso del dovere. Nella costruzione della Napoli del futuro, quella che speriamo di lasciare ai nostri figli, ognuno di noi deve posare il proprio mattone.

Giuseppe Pedersoli



## Il Difensore civico

*“Presenta annualmente una relazione sull’attività svolta, che è posta all’ordine del giorno della prima adunanza successiva del Consiglio comunale (...).”*

### **Art. 27 comma 2 dello Statuto del Comune di Napoli**

## **Premessa**

### **Le due fasi della Difesa civica nel 2007**

La relazione deve idealmente essere scissa in due parti: la prima, che va dall’1 gennaio all’1 ottobre 2007; la seconda, dal 2 ottobre alla fine del 2007. Nel primo dei due periodi la Difesa civica napoletana era affidata, come detto, al dott. Vincenzo Schiano di Colella Lavina.

Riepiloghi annuali, statistiche e tabelle comprendono, quindi, anche i primi nove mesi dell’anno. Mi soffermo, per evidenti ragioni, sul commento dell’ultimo trimestre del 2007. Questa seconda fase mi ha, infatti, visto direttamente responsabile dell’Ufficio del Difensore civico del Comune di Napoli ed è in relazione a questo secondo periodo che porterò le mie osservazioni su casi specifici e concreti. Il messaggio che ho voluto immediatamente trasmettere al *team* di collaboratori che mi assiste a Palazzo San Giacomo è stato: garantire a tutti una risposta ed evitare proclami demagogici. La non perfetta conoscenza della figura del Difensore civico fa sì che arrivino al mio Ufficio istanze, problemi ed esigenze non esattamente rientranti nei miei compiti istituzionali. Spesso il cittadino mi vede come “l’ultima spiaggia”, come la residua possibilità di farsi ascoltare dagli amministratori comunali. È mio dovere rispondere, ma qui entra in gioco l’approccio non demagogico: è accaduto (ed accadrà) che il Difensore civico comunichi al cittadino la propria incompetenza rispetto alla questione sottopostagli o, peggio ancora, l’impossibilità di trovare una soluzione. Ho più volte ripetuto che garantisco a tutti una risposta ma che non sempre è possibile assicurare anche una soluzione. Mi sono reso conto che ciò che maggiormente irrita il cittadino è il silenzio opposto alle sue richieste. Quando, invece, ci si vede recapitare una missiva su carta intestata del Comune di Napoli, chiunque ha la sensazione che le proprie



esigenze siano state quanto meno esaminate. Certo, risolvere tutti i problemi sarebbe preferibile, ma non sempre si può.

Anche in tal caso, tuttavia, bisogna avere il coraggio di rispondere a chi ti si rivolge. Garantire una risposta, però, non significa prestare il fianco a polemiche sterili. Non risponderò a chi vuole soltanto tirare in ballo il Difensore civico in questioni che nulla hanno a che vedere con il suo ruolo istituzionale; nemmeno risponderò a generiche lamentele e opinioni non finalizzate ad interventi costruttivi e che, anzi, sarebbero dannosi sia per il Comune sia per i cittadini.

Di seguito segnalerò: a) i casi più significativi, tra quelli risolti; b) i casi non risolti; c) i casi non ancora chiusi e da risolvere.

## **1. Le mie prime azioni**

### **1.1 Attività di comunicazione**

In dieci anni di vita della Difesa civica nel Comune di Napoli si è formata una squadra di professionisti che, al terzo piano di Palazzo San Giacomo, aiuta i cittadini napoletani a districarsi tra gli ostacoli della burocrazia. Il Servizio è affidato alla dirigente dr.ssa Antonietta Di Santo, patrimonio di esperienza e conoscenza per la Difesa civica. Se ottimo è il livello professionale del *team*, grazie al quale posso definirmi Difensore dei *cives* napoletani, non altrettanto posso dire del livello di conoscenza di una figura che solo da pochi anni è stata introdotta nel nostro Paese e che non tutti gli enti locali (Comuni, Province, Regioni) hanno previsto nel proprio Statuto. Per tale ragione, già nei primi mesi del mio mandato, ho dato impulso ad un'attività di comunicazione che potesse consentire ai miei concittadini di conoscere modalità ed ipotesi di intervento del Difensore civico. Con una conferenza stampa del 13 dicembre 2007, alla presenza del Sindaco Rosa Iervolino Russo, del Presidente del Consiglio Comunale Leonardo Impegno, di alcuni Assessori e Consiglieri comunali, sono state presentate le pagine *web* disponibili all'indirizzo [www.comune.napoli.it/Difensorecivico](http://www.comune.napoli.it/Difensorecivico) oppure cliccando sul *link* presente nella *home page* del sito *web* del Comune di Napoli. Sia chiaro, comprendo perfettamente che la presenza in Internet non costituisce un traguardo. Ma la terza città d'Italia per numero di abitanti non poteva mancare sul *web*. Internet è una vetrina, essere *on line* garantisce la trasparenza e dà a tutti la possibilità di conoscere, in



tempo reale, ogni notizia utile che riguarda il Difensore civico. Le pagine sono state realizzate dalla dr.ssa Di Santo con la collaborazione dell'ing. Giuseppe Contino, responsabile per l'appunto del *web* del Comune (senza consulenti esterni ed in pochissimi giorni: precisarlo è, per me, motivo di grande orgoglio). Chi scrive ha dato soltanto le indicazioni che riflettono i principi base ai quali quotidianamente si ispira: semplicità, accessibilità a tutti, linguaggio comprensibile e non tecnico, esempi concreti e casi risolti. Ogni mese, sulle pagine *web*, scriverò un breve commento per sintetizzare l'attività svolta e gli aspetti più interessanti del mio lavoro.

Cosciente, tuttavia, che solo parte della popolazione utilizza il computer – e quindi Internet – ho predisposto una brochure informativa, distribuita nelle Municipalità e dagli uffici dell'U.R.P. La brochure riassume, in poche facciate, tutte le informazioni necessarie ad illustrare quando e come il cittadino può rivolgersi al Difensore civico.

### **1.2 Programma di incontri con le Municipalità**

Subito dopo il mio insediamento e gli indispensabili colloqui con i collaboratori del Servizio, unitamente all'Assessore Bruno Terracciano ho invitato i Presidenti delle dieci Municipalità per un incontro in Sala Giunta. Si sono analizzati, con l'Assessore ed i Presidenti, i problemi relativi al cosiddetto "esordio" delle Municipalità. Lo sportello del Difensore civico da istituire presso ciascuna Municipalità, ad esempio, attende concreta attuazione. L'assessore Terracciano ha garantito il massimo impegno per attuare, in maniera incisiva e concreta, la riforma del decentramento. Mi sono reso disponibile per presentarmi ai Consigli di ciascuna Municipalità, definendomi "itinerante". Mi sono recato presso alcune Municipalità (la I, la X e la III, in ordine cronologico) per mettermi a disposizione, "sul territorio", dei Presidenti e dei Consiglieri che meglio conoscono le problematiche dei rispettivi quartieri. Non ho, al momento, ricevuto l'invito dalle altre Municipalità, ma mi rendo conto che il periodo di tensione che Nazione e Città stanno vivendo non contempra, tra le priorità, l'incontro con il Difensore civico.

### **1.3 Coordinamento dei Difensori civici delle città metropolitane.**

Ho partecipato ad alcune riunioni dei Difensori civici delle città metropolitane, a Milano, Palermo ed infine Venezia, dove il 21 gennaio 2008 è nato il "Coordinamento dei



Difensori civici delle città metropolitane”, per dare impulso e forza alla Difesa civica. È stata anche nominata la Giunta esecutiva del Coordinamento, della quale fanno parte i Difensori civici di Milano (Alessandro Barbeta, Coordinatore) Torino (Emilio Papa) e Palermo (Antonio Tito). Chi scrive ha chiesto di non far parte della Giunta per dedicarsi esclusivamente alla propria Città. Napoli attraversa un periodo di difficoltà ed il Garante dei cittadini partenopeo non può e non deve assumere altri impegni che possano distoglierlo dalla sua attività principale: la Difesa civica dei napoletani. Ho, tuttavia, ritenuto doveroso partecipare alle riunioni, perché Napoli non può essere assente ai tavoli di concertazione nazionale sulla Difesa civica. È la terza città d’Italia per numero di abitanti e l’assenza alle adunanze degli Ombudsman sarebbe interpretata, tra l’altro, come mancanza di rispetto e di poco garbo nei confronti dei colleghi.

#### **1.4 Equitalia Polis Spa**

Ho siglato un protocollo d’intesa con Equitalia Polis Spa (già Gestline Spa), l’Agente della Riscossione che ha il compito di incassare le cartelle di pagamento a vario titolo notificate ai cittadini-contribuenti. L’accordo prevede che, a mezzo posta elettronica, il Difensore civico possa chiedere all’Agente della Riscossione informazioni riguardanti i tributi e le iscrizioni a ruolo riguardanti il Comune. Anche questa è un’iniziativa volta a stemperare le tensioni che si vengono a creare con i cittadini, per mancata conoscenza delle norme ma anche per possibili errori di Equitalia e del Comune. Il Direttore generale di Equitalia mi ha infatti verbalmente garantito che autorizzerà la correzione di eventuali ed evidenti errori che penalizzano il cittadino napoletano.

Per quanto riguarda le altre attività da me svolte del 2007, rimando ai “casi” più avanti elencati. Preferisco concludere questa sezione chiarendo un principio al quale mi ispirerò nei cinque anni del mandato: estendere alla collettività la risoluzione del problema di un singolo cittadino. Ho seguito tale principio per l’autentica della firme che, in alcuni casi di costituzione in giudizio, è adesso possibile in tutte le Municipalità e così intendo comportarmi in futuro.



## **2. I numeri della Difesa civica nel 2007**

Nell'anno 2007 sono state ricevute in ufficio 1800 persone circa, con una presenza giornaliera media di 7 persone.

Alle varie problematiche esposte è stato garantito ascolto attento e informazione puntuale sui diritti riconosciuti. Tutti i cittadini hanno ricevuto il necessario sostegno e, quando possibile, il caso prospettato è stato risolto senza l'apertura formale di una pratica, utilizzando le vie brevi (una semplice telefonata all'ufficio competente) con piena soddisfazione del cittadino, spesso incredulo dell'informalità dell'approccio al mio ufficio.

Anche nei casi di manifesta incompetenza del Difensore civico, l'interessato, messo a proprio agio e ascoltato, ha ricevuto indicazioni concrete su come affrontare il problema ed è stato indirizzato all'ufficio competente, comunale e non.

**Sempre nell'anno 2007 sono state aperte ed istruite 840 nuove pratiche, 272 in più rispetto al precedente anno, aumento concentrato prevalentemente nell'ultimo trimestre.**

**Il protocollo del Servizio ha movimentato 2451 numeri in entrata e 2360 in uscita, con una media mensile di circa 200 lettere in entrata e 200 lettere in uscita.**

Spesso uno stesso soggetto si è rivolto in più di un'occasione al Difensore civico per esporre problematiche diverse.

A tutte le richieste e segnalazioni che hanno investito la propria competenza, l'Ufficio ha dedicato la massima attenzione, provvedendo con sollecitudine alla relativa istruttoria.

I tempi lunghi con cui alcuni Servizi comunali hanno risposto alle richieste di chiarimenti e informazioni, hanno costretto, in molti casi, l'Ufficio ad effettuare vari gradi di sollecito di riscontro, e ciò, nonostante la direttiva n. 691 del 18/02/04 del Direttore Generale e del Segretario Generale inviata ai Direttori Centrali, ai Coordinatori ed ai Dirigenti dei Servizi Autonomi richiami le strutture comunali a rispondere con tempestività alle richieste provenienti del Difensore civico.

In caso di persistente inadempienza per ottenere una risposta, è stato necessario convocare presso l'Ufficio il Dirigente preposto.

In altre occasioni, quando la delicatezza del caso trattato lo ha richiesto, per la valutazione delle notizie ricevute dai Servizi, si è proceduto ad un esame congiunto della pratica con i Dirigenti interessati.

In materia di ricorsi contro il diniego o il differimento dell'accesso agli atti (art. 25 L. 241/1990 e sue successive modificazioni) in più di un caso, per poter disporre degli atti occorrenti all'istruttoria entro i 30 giorni fissati dalla legge, a fronte dell'inerzia degli uffici detentori della documentazione, è stato necessario inviare il funzionario del procedimento per il loro "prelievo"; altre volte è stato convocato il Dirigente dell'ufficio.

Si ricorda che il cittadino che si vede respingere una richiesta di accesso alla documentazione amministrativa del Comune, in alternativa al TAR, può fare ricorso all'intervento del Difensore civico, chiedendo il riesame della determinazione di diniego.

Se il Difensore non si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, il ricorso s'intende respinto.

I grafici e le tabelle che seguono sintetizzano il lavoro svolto dal Difensore civico nel 2007.

**Il grafico 1 indica la ripartizione per mese delle istanze pervenute al Difensore civico.**

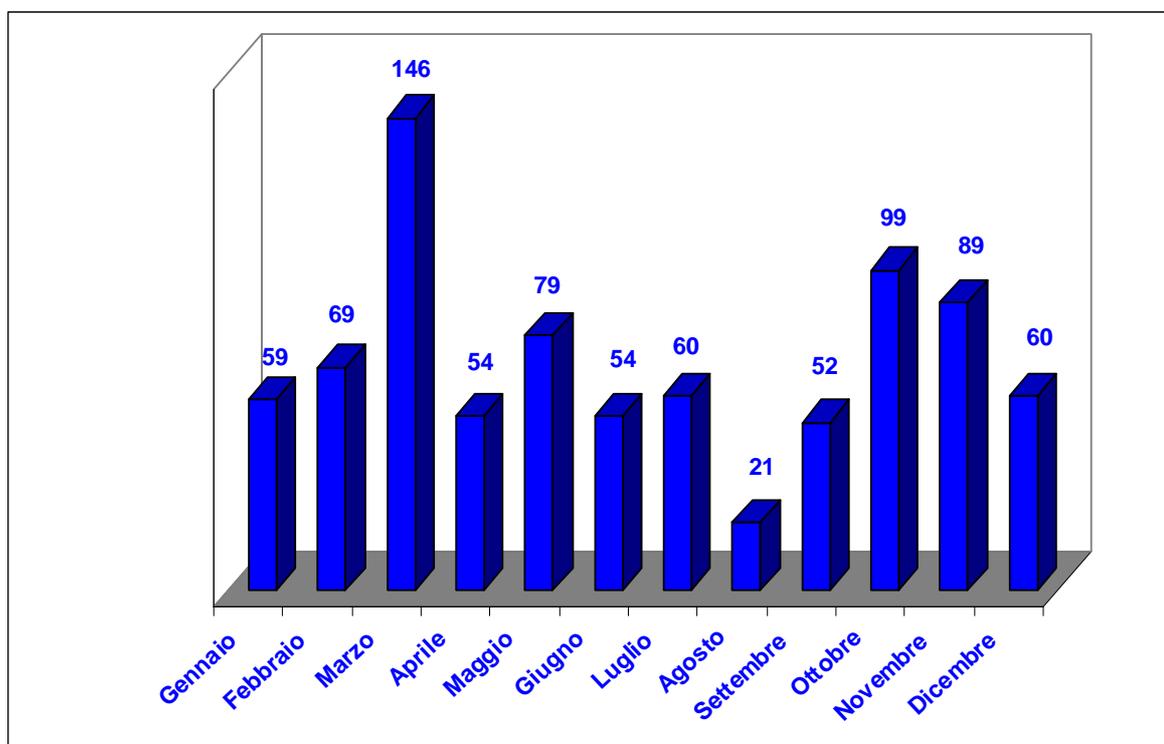


Grafico 1 Istanze per mese



**Il grafico 2 illustra la tipologia delle istanze pervenute al Difensore civico**

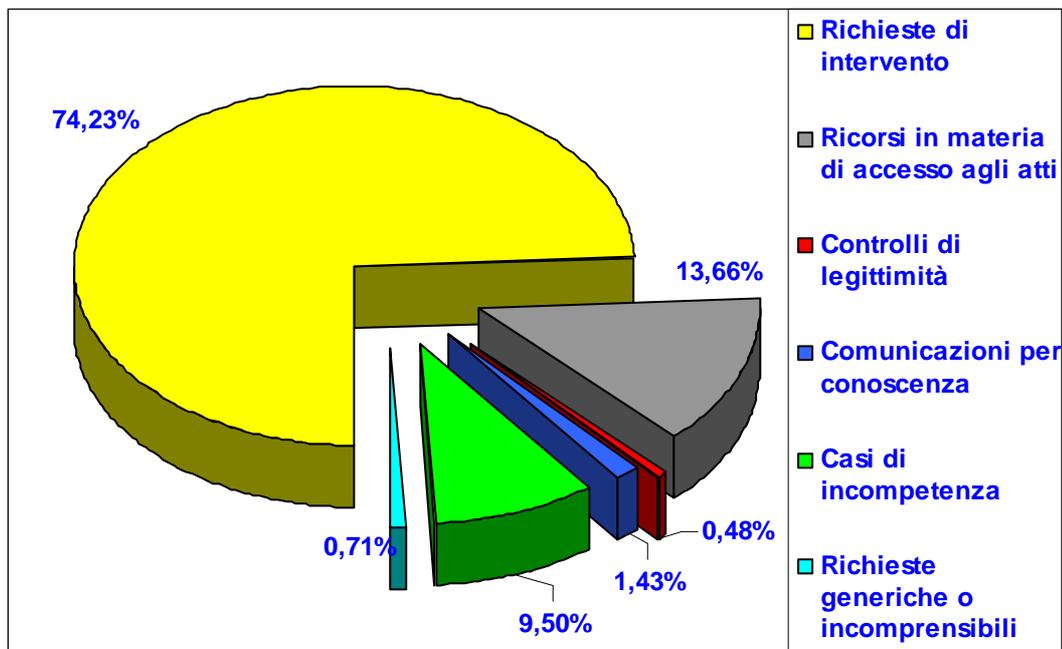


Grafico 2 Istanze per tipologia

**Il grafico 3 illustra l'esito delle richieste di intervento e segnalazioni pervenute al Difensore civico**

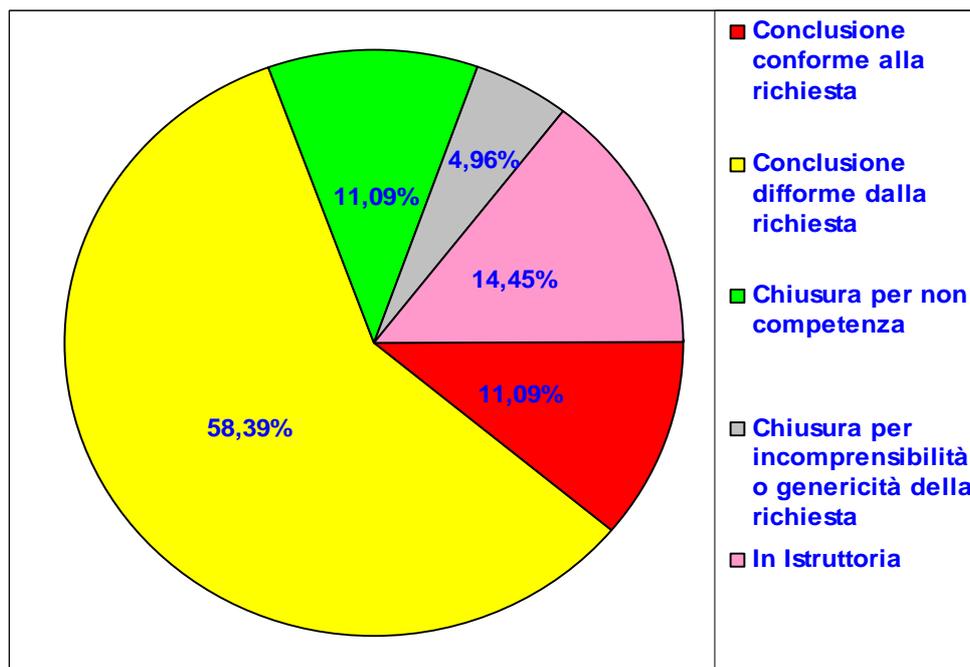


Grafico 3 Esito delle istanze di intervento

Come si vede dal grafico, il 58% delle pratiche per richieste di intervento si è concluso con esito difforme alla richiesta. In tale ambito sono ricompresi non i solo i casi non tecnicamente risolvibili, nel senso che l'intervento del Difensore non poteva andare oltre la trasmissione della segnalazione agli uffici competenti o la sottolineatura del disagio del cittadino, ma anche tutti quei casi in cui il problema, benché non immediatamente risolvibile, è stato preso in carico dal dirigente competente, con formale impegno a risolverlo appena possibile (ad esempio, dopo l'approvazione del bilancio, ecc...).

**Il grafico 4 illustra l'esito dei ricorsi in materia di diniego di accesso agli atti**

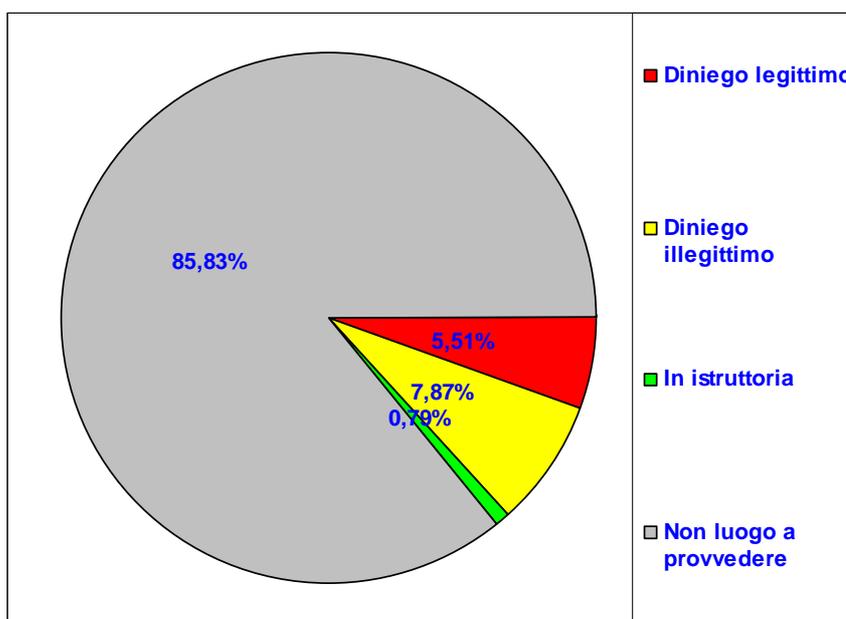


Grafico 4 Esito dei ricorsi

L'alto numero dei "non luogo a provvedere" deriva dal fatto che il cittadino, dopo aver proposto ricorso al Difensore, prima del decorso dei trenta giorni entro cui questo deve pronunciarsi, ha ottenuto l'accesso agli atti richiesti. In tal caso il Difensore, ricevuta dall'ufficio interessato la comunicazione dell'avvenuta trasmissione degli atti al cittadino, ha dichiarato il non luogo a provvedere.



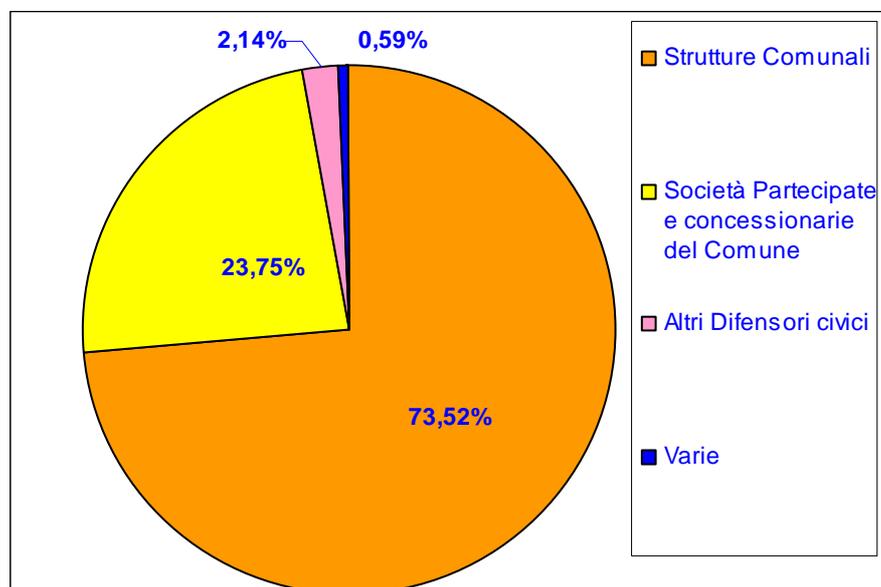
**La tavola I riporta i risultati delle richieste di controllo delle deliberazioni delle Municipalità, effettuate ai sensi dell'art. 47 del Regolamento delle Municipalità.**

<b>Esito del controllo</b>	<b>Controlli effettuati</b>
Non luogo a provvedere	1
Inammissibilità del ricorso	1
Parzialmente illegittima	1
Illegittima	1
<b>Totale</b>	<b>4</b>

*Tavola I - Controlli di legittimità anno 2007*

**I grafici 5 e 6 riportano gli interventi del Difensore civico per ambito di competenza.**

Com'è noto, il Difensore civico comunale svolge la propria attività nei confronti degli uffici dell'amministrazione comunale e di tutti gli enti e gli organismi strumentali e le società partecipate del Comune.



*Grafico 5 Interventi per ambito*

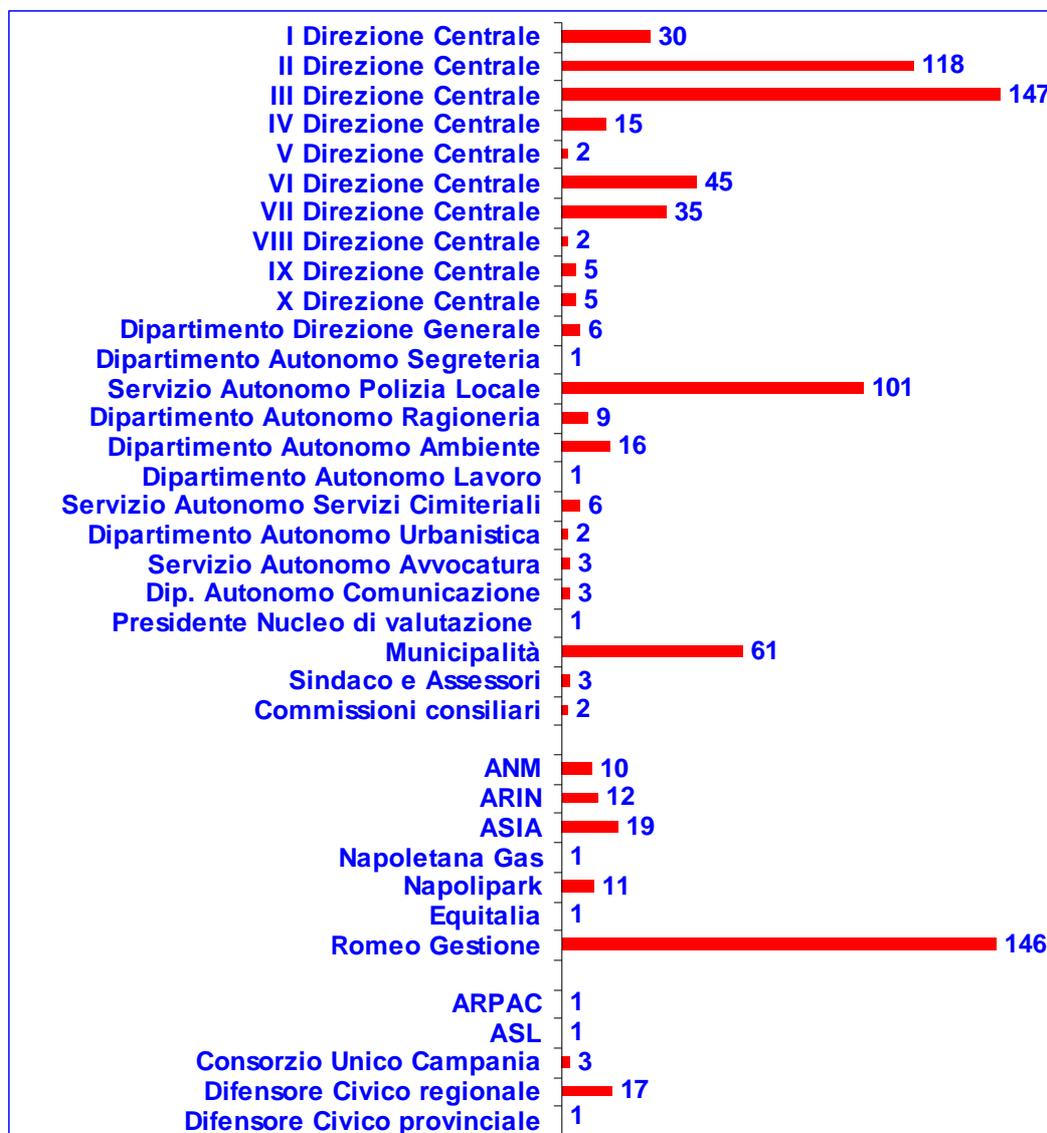


Grafico 6 Interventi per ambito e struttura

**Nella tavola II sono analiticamente riportati i Servizi comunali destinatari degli interventi del Difensore civico**

Tavola II - Interventi per Servizio

I Direzione	Interventi
Accertamento delle Entrate area Ici	10
Accertamento delle Entrate area Tarsu	16
Controllo spese del personale	1
Sif	3



<b>II Direzione</b>	<b>118</b>
Amministrazione delle Risorse Umane	105
Anagrafe	5
Contenzioso del lavoro	1
Direttore centrale	1
Disciplina	1
Gestione giuridica	1
Serv. Protocollo	1
Statistica	2

<b>III Direzione</b>	<b>147</b>
Assegnazione alloggi	23
Parchi e giardini	11
Patrimonio	108
Prevenzione e protezione	1
Provveditorato	1
Servizio Parchi e Giardini	3

<b>IV Direzione</b>	<b>15</b>
Fognature	5
Progettazione e manutenzione strade	4
Progettazione strade e illuminazione pubblica	6

<b>V Direzione</b>	<b>2</b>
Metro linea 6	1
Realizzazione linea 1 Metropolitana	1

<b>VI Direzione</b>	<b>45</b>
Antiabusivismo Edilizio	14
Condomo Edilizio	27
Edilizia privata	4

<b>VII Direzione</b>	<b>35</b>
Difesa sottosuolo	1
Sicurezza Abitativa	1
Dati di traffico e regolazione semaforica	2
Programmazione e controllo servizi trasporto pubblico	1
Sicurezza abitativa	4
Traffico e Viabilità	25
Direttore Centrale	1

<b>VIII Direzione</b>	<b>9</b>
Commercio al dettaglio	3
Commercio su aree pubbliche	1
Polizia Amministrativa	5



<b>IX Direzione</b>	<b>5</b>
Gestione grandi impianti sportivi	2
Progettazione e Programmazione culturale	1
Programmazione e progettazione grandi eventi	2

<b>X Direzione</b>	<b>26</b>
Attività educative dell'infanzia	9
Contrasto alle nuove povertà e rete delle emergenze sociali	1
Diritto allo studio	1
Politiche di inclusione sociale	14
Programmazione socio assistenziale	1

<b>Dipartimento Direzione Generale</b>	<b>6</b>
Dipartimentale	6

<b>Dipartimento Autonomo Segreteria Generale</b>	<b>1</b>
Dipartimentale	1

<b>Servizio Autonomo Polizia locale</b>	<b>101</b>
Comandante Polizia locale	7
Settore centrale	14
Settore collinare	13
Settore legale	59
Settore motorizzato	2
Settore occidentale	2
Settore orientale	1
Settore settentrionale	3

<b>Dipartimento Autonomo Ragioneria Generale</b>	<b>9</b>
Controllo spese per beni e servizi	1
Dipartimentale	3
Ragioniere Generale	4
Spese per opere pubbliche	1

<b>Dipartimento Autonomo Ambiente</b>	<b>16</b>
Coordinatore	1
Ambiente	11
Tutela della salute	4

<b>Dipartimento Autonomo Lavoro e Impresa</b>	<b>1</b>
Progetto lavoro socialmente utile	1



<b>Servizio Autonomo Servizi cimiteriali</b>	<b>6</b>
Cimiteri	6
<b>Dipartimento Autonomo Urbanistica</b>	<b>2</b>
Dipartimentale	2
<b>Servizio Autonomo Avvocatura</b>	<b>3</b>
Area legale amministrativa	1
Area Legale Civile	1
Dipartimentale	1
<b>Dipartimento Autonomo Comunicazione istituzionale e immagine</b>	<b>3</b>
URP	3
<b>I Municipalità</b>	<b>7</b>
Direttore	2
STM I Municipalità	5
<b>II Municipalità</b>	<b>6</b>
Direttore della II Municipalità	6
<b>III Municipalità</b>	<b>3</b>
STM Stella-San Carlo all' Arena	3
<b>IV Municipalità</b>	<b>7</b>
Direttore della IV Municipalità	6
Sam Poggioreale	1
<b>V Municipalità</b>	<b>20</b>
SAM Arenella-Vomero	1
STM Vomero-Arenella	18
V Municipalità	1
<b>VII Municipalità</b>	<b>8</b>
Direttore	3
SAM Miano	3
STM Miano	2
<b>VIII Municipalità</b>	<b>2</b>
Direttore	2
<b>IX Municipalità</b>	<b>3</b>
Direttore	1
STM Soccavo-Pianura	2
<b>X Municipalità</b>	<b>5</b>
STM Bagnoli-Fuorigrotta	5



Molte richieste e molte problematiche sono trasversali e riguardano più Servizi. Per alcuni Servizi c'è stato un più alto numero di interventi, ma ciò non è indice di maggior inefficienza o di minore professionalità e motivazione del personale. Va, invece, interpretato nel senso di un maggiore impatto della loro attività sull'utenza e quindi di una maggiore esposizione a disfunzioni.

**Il grafico 7 riassume gli interventi del Difensore civico per materia.**

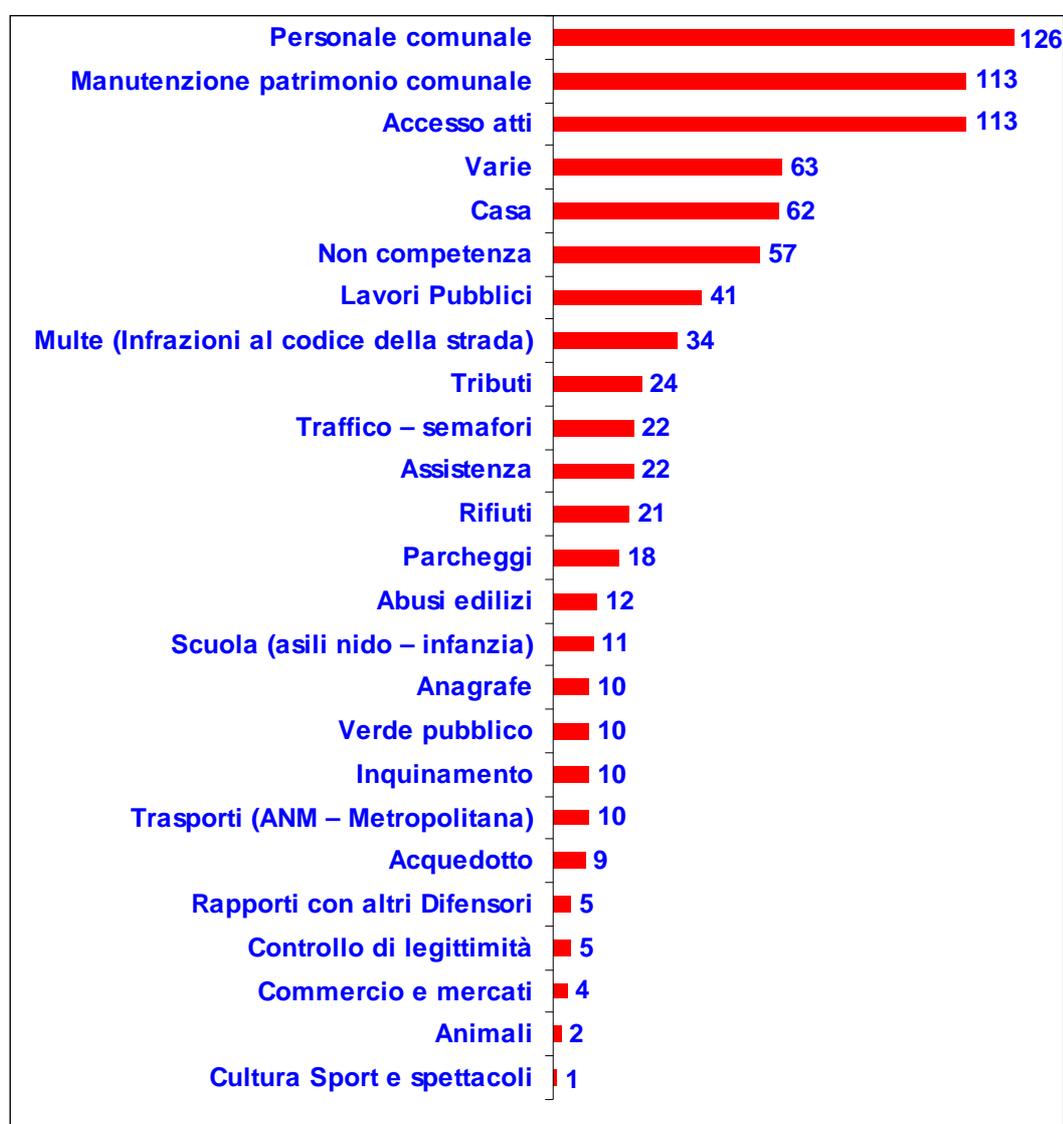


Grafico.7-Interventi per materia

I numeri mostrano che **la materia del personale comunale** è stata quella più "gettonata". Tra le richieste di intervento inoltrate da dipendenti comunali per questioni



attinenti al loro rapporto organico con l'Amministrazione ben 126 istanze sono riconducibili ad una stessa problematica: la revisione della posizione in graduatoria nella selezione a 400 posti nel profilo professionale di istruttori direttivi di vigilanza cat. D1. Tale richiesta, peraltro, è stata dichiarata infondata dal Servizio amministrativo delle risorse umane interpellato dall'Ufficio per avviare a soluzione il problema.

L'altra materia per la quale il Difensore civico ha attivato un elevato numero di interventi riguarda **la manutenzione del patrimonio comunale**, affidata alla società Romeo Gestioni S.p.A. (vedi anche i precedenti grafici 4 e 5).

La modalità di gestione global service del rapporto tra il Comune e la Romeo S.p.A. . assegna a quest'ultima la gestione integrata di tutte le attività amministrative, manutentive e contabili del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli.

Il Difensore civico, a seguito delle rimostranze degli assegnatari degli immobili relative alle varie problematiche della manutenzione, malgrado svariati gradi di sollecito alla proprie richieste di chiarimenti, solo raramente è riuscito ad ottenere risposta dalla società ed è stato costretto a chiudere le relative pratiche, non potendo tecnicamente il suo intervento andare oltre la trasmissione della segnalazione all'ufficio competente.

**In materia di casa** le richieste più frequenti hanno riguardato il rateizzo di arretrati sui canoni di locazione e la voltura della titolarità dei contratti.

**In materia di lavori pubblici** le doglianze hanno riguardato soprattutto la manutenzione delle strade e dei marciapiedi, l'illuminazione pubblica e la pulizia delle caditoie.

**In materia di multe** per violazioni al codice della strada i cittadini hanno portato più volte all'attenzione del Difensore casi di verbali relativi a infrazioni commesse nel territorio del Comune di Napoli con autovetture mai circolate nella nostra Città.

**In materia di tributi** i cittadini hanno segnalato frequenti casi di cartelle esattoriali relative a ICI e Tarsu già pagate o non più dovute per le quali non era stata effettuata la cancellazione dai ruoli.

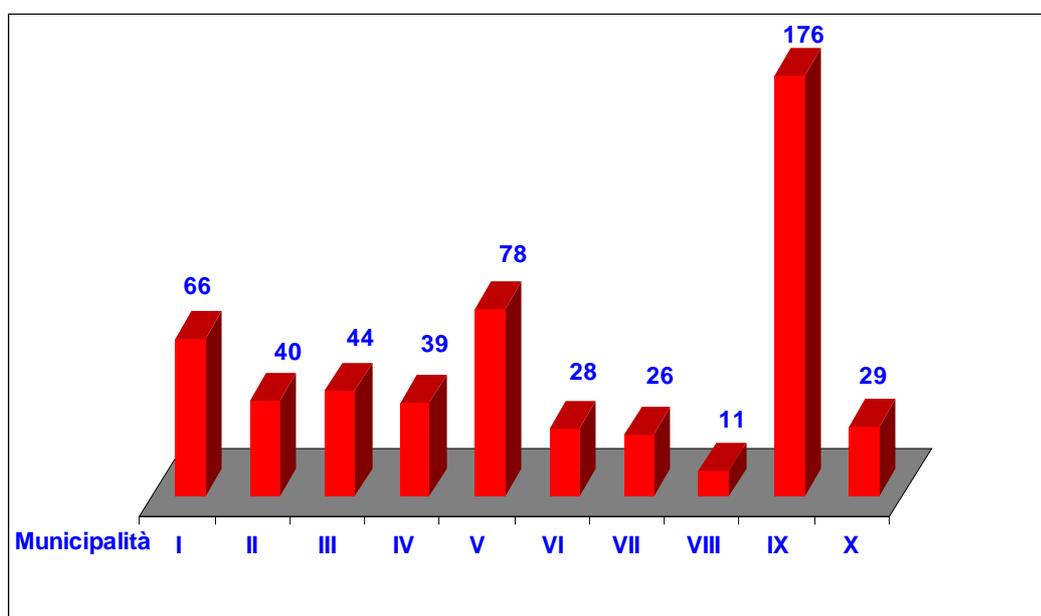
**In materia di traffico** le lamentele più frequenti hanno riguardato l'assenza e/o la scarsa presenza dei vigili urbani, la mancanza e/o il cattivo funzionamento degli impianti semaforici, e la sosta selvaggia.



**In materia di assistenza** le segnalazioni dei cittadini si sono concentrate prevalentemente su casi di esclusione dai benefici a cui ritenevano di aver diritto o sul ritardo nella loro corresponsione.

**In materia di rifiuti** molte doglianze hanno riguardato il mancato e/o il cattivo spezzamento delle strade, l'insufficienza dei cassonetti e la loro mancata pulizia.

**Il grafico. 8 illustra la ripartizione degli interventi del Difensore civico sul territorio cittadino**



*Grafico 8 Interventi nelle Municipalità*

Dal grafico risulta che, nel complesso, esiste una certa uniformità nella distribuzione degli interventi del Difensore tra le dieci Municipalità, con l'unica eccezione della IX Municipalità Soccavo - Pianura, dove raggiunge un valore molto alto, direttamente collegato al cospicuo numero di richieste di manutenzione di immobili comunali provenienti dagli assegnatari.

### **3. Casi risolti più significativi**

1) Un cittadino si è lamentato del comportamento dei funzionari in una Municipalità, i quali gli avevano opposto un rifiuto alla richiesta di autentica della propria firma per il conferimento di una procura speciale ad un avvocato per la sua costituzione di parte civile. Il



cittadino ha richiesto, quindi, l'intervento del Difensore civico per il riconoscimento del diritto all'autentica della firma. Ho interpellato il Segretario Generale reggente del Comune, che, riconoscendo le ragioni ed il diritto del cittadino, ha provveduto ad autenticare la firma apposta sotto alla nomina del legale. Per evitare il ripetersi di una simile vicenda, la dirigente del Servizio informazioni normative e studi insieme al Segretario Generale ha predisposto il decreto n. 647 del 2007 del Sindaco Rosa Iervolino Russo che autorizza gli uffici del Comune all'autentica della firma anche in quel caso particolare.

Il decreto si fonda su un principio che garantisce al cittadino il rispetto dei suoi diritti ma al tempo stesso tutela chi autentica la firma: *“l'autentica viene effettuata ai soli fini dell'autografia e della sottoscrizione e non investe il contenuto dell'atto sottoscritto, sicché l'autentica non pone al riparo da eventuali pronunce di nullità e/o inammissibilità della costituzione di parte civile”*. In altre parole, se l'atto di nomina non è redatto a regola d'arte, il funzionario comunale che autentica la firma non subirà alcuna conseguenza. Nel decreto è infatti stato disposto che in calce alla sottoscrizione sarà scritto: *“la presente autenticazione è limitata all'autografia della sottoscrizione”*. Questo caso è per me particolarmente significativo. Si parte dal problema di un singolo, si collabora con i preposti uffici del Comune e si arriva ad una soluzione che, seppure in minima parte, semplifica la vita dei napoletani.

2) È accaduto che alcuni cittadini, per proprie esigenze, non potessero attendere i normali tempi tecnici per la registrazione in Anagrafe del cambio di residenza e necessitassero, invece, in tempi rapidi di un certificato attestante la nuova residenza. Il Dirigente del Servizio Anagrafe si è dimostrato molto collaborativo e, anche soltanto a seguito di una telefonata, ha risolto lo specifico problema “terminalizzando” il trasferimento con conseguente possibilità di rilascio di un certificato. Cito questo genere di vicenda per segnalare come l'attuale Difensore civico non voglia diventare un “passacarte”. Il Regolamento mi consente di intervenire personalmente e verbalmente per le esigenze dei cittadini e – quando possibile – con un incontro o con una telefonata abbrevio i tempi di risoluzione del problema.

3) Altre lamentele sono arrivate al mio Ufficio in relazione a verbali, ritenuti errati, della Polizia Municipale. È stato chiesto il mio intervento per l'annullamento di verbali con indicazione di numeri di targa errati, di notifiche mai avvenute, relativi ad auto vendute in



data anteriore alla constatazione del verbale. Grazie alla collaborazione del Corpo, si sono potute risolvere simili anomalie, con la successiva comunicazione dell'annullamento all'Agente della Riscossione.

#### **4. Casi non risolti più significativi**

Sempre nell'ottica della totale assenza di demagogia, sottolineo tre casi nei quali non sono riuscito a dare piena soddisfazione ai cittadini.

1) Sono arrivate all'Ufficio molte richieste di intervento, oltre che proteste, per il problema dei rifiuti per le strade. Con umiltà - e senza demagogia - ho chiarito che nessun aiuto concreto può essere fornito dal Difensore civico. Per questa emergenza, infatti, sono scese in campo le più alte cariche dello Stato. Il sottoscritto nulla può di fronte ad una tragedia (termine utilizzato dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano) per la quale è stato nominato un "super commissario" (come lo hanno definito i media). Al dott. Gianni De Gennaro sono stati conferiti poteri straordinari per superare l'emergenza. Ho anche precisato ai cittadini istanti che bisogna avere fiducia nelle istituzioni che quanto prima risolveranno il problema.

2) Altre segnalazioni riguardano la vicenda delle case famiglia che solo con ritardo vengono pagate dal Comune. Ho affrontato il problema dialogando con la Ragioneria Generale di Palazzo San Giacomo e mi sono reso conto che non si tratta di *mala gestio*. La mancata corresponsione del dovuto, da parte del Comune, è causata da più generali problemi di bilancio. Il taglio dei trasferimenti erariali, deciso a Roma, ha reso ancora più difficile rispettare gli impegni con le strutture che ospitano bambini in difficoltà. In un colloquio con il Sindaco, Rosa Iervolino Russo, ho sottolineato le questioni più significative che ho riscontrato all'inizio del mio mandato. Nel corso dell'incontro ho evidenziato al primo cittadino le difficoltà delle case famiglia ed insieme abbiamo concordato il massimo impegno per individuare una soluzione soddisfacente. Auspico quindi che, in tempi relativamente brevi, il Comune possa trovare un equilibrio finanziario per onorare con puntualità le scadenze con le case famiglia.

3) Molte sono le istanze dei cittadini che arrivano all'Ufficio del Difensore civico e che riguardano la Romeo Gestioni S.p.A. (manutenzione, rateizzo ecc.). Quando mi rivolgo alla Romeo, tuttavia, soltanto raramente ottengo chiarimenti. Le più disparate richieste alla



società che gestisce il patrimonio immobiliare del Comune di Napoli devono essere spesso archiviate per mancanza di risposta da parte della Romeo. Sono costretto a riferire al cittadino istante che nulla può il Difensore civico in simili circostanze. Sarà mia cura contattare i vertici della Romeo, individuando forme di collaborazione che garantiscano soddisfazione e risposte ai cittadini.

## **5. Casi non ancora chiusi e da risolvere**

1) Un Assessore della I Municipalità mi ha chiesto di intervenire per via del Parco Grifeo, che è diventato una sorta di pomo della discordia tra Regione Campania e Comune di Napoli. Dal 2001 i due enti non trovano un accordo e non si riesce a comprendere se Parco Grifeo rientri o meno tra le “strade di pertinenza comunale”. Il recente incendio (nella notte di Capodanno) al Parco Grifeo ha reso, indubbiamente, la situazione insostenibile per le famiglie residenti e le conseguenze in tema di riscossione degli oneri per occupazione di suolo, spese per pulizia, manutenzione stradale ed illuminazione sono facilmente immaginabili. Ho avuto modo di dialogare con i competenti uffici del Comune e ritengo che con la collaborazione di Giunta e Consiglio comunali la situazione possa trovare adeguata soluzione, della quale sarà eventualmente data notizia.

2) Tra le pratiche del 2007 che ancora aspettano una soluzione, segnalo richieste di rateizzo del debito che molti cittadini hanno nei confronti del Comune per infrazioni al Codice della Strada, Tarsu, Ici e quant’altro. Per venire incontro alle esigenze (ma anche alle difficoltà) dei cittadini, in una successiva parte della presente relazione svilupperò una proposta concreta da sottoporre al Consiglio comunale. In questa sezione mi limito ad osservare che la crisi economica del Paese ha colpito la capacità di spesa delle famiglie. Molti nuclei familiari, quindi, hanno accumulato debiti con l’amministrazione comunale. Nella consapevolezza di dovere adempiere la propria obbligazione nei confronti del Comune, i cittadini chiedono soltanto di tenere in debito conto le difficoltà quotidiane legate a redditi bassi o (talvolta) inesistenti concedendo loro un tempo più lungo per onorare i suddetti debiti. Terminata la stagione dei “condoni”, quindi, si è mediamente compreso l’obbligo e l’importanza di contribuire, ciascuno per la propria parte, alla spesa pubblica.



## 6. Servizio Difensore civico: criticità

Primo aspetto critico da evidenziare riguarda la non perfetta autonomia del Servizio Difensore civico. Esso, infatti, è incardinato nel Dipartimento del Consiglio comunale. I rapporti e la collaborazione sono eccellenti. Tuttavia ho l'obbligo di ricordare quanto stabilito dal punto 5) dell'articolo 2 del Regolamento del Difensore civico: *“Il Difensore civico in nessun caso è soggetto a dipendenza gerarchica o funzionale di Organismi Comunali”*. Sarebbe opportuno, per la riorganizzazione del Servizio, che esso diventasse un Dipartimento autonomo, proprio per la necessità di garantirne la piena autonomia. Nel Comune di Roma, ad esempio, la struttura a supporto del Difensore civico è un “ufficio extradipartimentale”, al pari dell'Ufficio di Gabinetto, della Segreteria Generale, del Consiglio comunale, dell'Avvocatura municipale e della Polizia municipale. Il quadro organizzativo di Roma prevede Dipartimenti, Uffici extradipartimentali e Municipi (le nostre Municipalità che, invece, a Milano sono chiamate “Zone”).

Ribadisco che quelle qui contenute sono soltanto delle proposte, formulate ai sensi dell'art. 11 del Regolamento del Difensore civico.

Ulteriore punto di criticità deriva dall'aumento delle “pratiche” da esaminare. L'attività di comunicazione, alla quale ho dato impulso, ha comportato un fisiologico aumento del lavoro da svolgere. Le pratiche del 2007 sono state, in totale, 840, rispetto alle 568 dell'anno precedente. Nell'ultimo trimestre del 2007 (ovvero dal mio insediamento) si sono protocollate 248 pratiche rispetto alle 143 dell'ultimo trimestre del 2006. Confrontando l'ultimo trimestre dei due anni, si può constatare un raddoppio delle pratiche. Risulta evidente che il lavoro del Servizio è notevolmente aumentato ed è destinato – inevitabilmente – ad aumentare. Il personale non è, quindi, sufficiente e soltanto grazie al notevole sforzo dei componenti il *team* si riesce a fornire adeguate risposte ai cittadini. Sono anche preoccupato per possibili dilatazioni dei tempi di risposta: se le pratiche aumenteranno ancora, sarà difficile mantenere brevi i tempi di risposta alle istanze che arrivano all'Ufficio. C'è in buona sostanza, la necessità di una più complessa articolazione della struttura di supporto del Difensore civico, con maggiore dotazione di mezzi e di risorse umane. Al momento di redazione della presente relazione, la struttura organizzativa di cui il Difensore civico si avvale per svolgere la sua attività, ha la seguente configurazione:



1 Dirigente;

4 Funzionari (di cui due con posizione organizzativa) tra i quali viene ripartita la competenza istruttoria nei diversi settori di intervento;

3 Collaboratori (1 istruttore amministrativo direttivo, 1 istruttore amministrativo, 1 esecutore).

Tornando ai tempi medi di risposta al cittadino, osservo che essi non dipendono esclusivamente dal Servizio Difensore civico. Per fornire risposte adeguate, si attendono gli spesso necessari chiarimenti dagli uffici e dai dirigenti preposti. Tali risposte non sempre arrivano in tempi ragionevoli (o non arrivano affatto) e questo comportamento pregiudica l'efficienza del mio Ufficio. Si tenga conto che in taluni casi (accesso agli atti) dalla richiesta di intervento del Difensore civico decorrono tempi previsti dalla legge che non consentono deroghe e rinvii. Per volontà di chi scrive, la presente relazione non eccede nei tecnicismi giuridici; non posso, tuttavia, evitare un accenno al diniego o al differimento di accesso agli atti (legge 241 del 1990, art. 25: interruzione dei termini per ricorrere al T.A.R.) ed alla mancata interruzione, in tutti gli altri i casi, dei termini per la proposizione del ricorso al giudice adito. I tempi brevi, qualora l'intervento del Difensore civico non sia stato risolutivo, in questi casi non sono soltanto una generica necessità; costituiscono, piuttosto, un'espressa previsione normativa e/o una concreta dimostrazione di volontà di non precludere, al cittadino istante, la possibilità di adire le vie legali. È indispensabile, pertanto, che tutti gli Uffici del Comune e tutti i Dirigenti tengano nella massima considerazione le richieste del Difensore civico e a forniscano risposte chiare ed esaurienti in tempi brevi.

Per quanto concerne la logistica, evidenzio l'inadeguatezza dei locali a disposizione. La stanza del Difensore civico è separata dagli uffici operativi da un lungo corridoio. Gli spazi non sono sufficienti e – soprattutto – non sono confortevoli per i cittadini che si rivolgono al Servizio. Segnalo, infine, la necessità di migliorare ed incrementare le dotazioni informatiche.



*“Il Difensore civico può intervenire presso l’Amministrazione per suggerire, prospettare, nell’adozione di un atto, soluzioni che si ispirano ai principi di imparzialità, equità e buon andamento (...).”*

**Art. 9 Regolamento del Difensore civico**

## **7. Spunti programmatici al Consiglio comunale**

Nel rispetto dell’art. 11 del Regolamento del Difensore civico (...*formulando eventuali proposte per innovazioni organizzative ed amministrative...*) porto all’attenzione del Consiglio comunale le seguenti proposte, ad una delle quali si è fatto cenno in precedenza.

1) Rateizzo dei debiti dei cittadini nei confronti del Comune. Premetto che l’istituto della dilazione con pagamento a rate già esiste e pertanto non si tratta di una particolare innovazione. Per Tarsu, Ici e altri tributi comunali è possibile chiedere, ai preposti uffici di corso Arnaldo Lucci, una rateizzazione del debito. L’aspetto innovativo riguarda, invece, gli importi “iscritti a ruolo”, cioè quelli per i quali l’Agente della Riscossione (Equitalia Polis già Gestline) ha notificato una cartella di pagamento ai cittadini-contribuenti. La normativa vigente prevede che soltanto l’ente creditore (in questo caso il Comune di Napoli) possa concedere la rateazione. Si tratterebbe, con modalità e tempi da stabilire e concordare, in deroga a quanto previsto dalla legge, di autorizzare Equitalia Polis a concedere il rateizzo senza il preventivo assenso del Comune. Mi corre l’obbligo di precisare che si tratta di un’innovazione soltanto per il Comune di Napoli. A Genova, con delibere di Giunta n. 1068/2003 e 00361/2005, si è già deciso di sottoscrivere una convenzione con l’Agente della Riscossione per l’incasso, anche a rate, di sanzioni amministrative relative al Codice della Strada. Napoli potrebbe “allargare” l’oggetto della convenzione facendo rientrare nella stessa anche i tributi (Tarsu, Ici, Cosap e quant’altro). Anticipo la risposta a critiche preconcepite:



nessun danno verrebbe arrecato agli equilibri di bilancio del Comune di Napoli. Anzi, a parere di chi scrive, le casse comunali ne trarrebbero giovamento, monetizzando in anticipo - e con certezza - crediti che, diversamente, troverebbero iscrizione tra i “residui attivi”. La convinzione si fonda su un ragionamento elementare: per pagare la prima rata non si attende la risposta del Comune (che potrebbe tardare ad arrivare) all’istanza di dilazione. I punti essenziali della proposta al Consiglio, per un’eventuale delibera e successiva eventuale convenzione con Equitalia Polis S.p.A. sono i seguenti.

a) Prima rata della dilazione da versare agli sportelli di Equitalia Polis. Soltanto il versamento della prima rata fa decorrere la rateizzazione.

b) Il mancato pagamento di una rata fa decadere il cittadino dalla dilazione.

c) Chi decade dalla rateizzazione non può più richiederla.

d) Non si può accedere alla dilazione a rate nel caso in cui siano iniziate le procedure esecutive (altrimenti il cittadino potrebbe utilizzare lo strumento della dilazione soltanto ed esclusivamente per evitare la vendita all’asta dei beni di proprietà e sospendere il fermo amministrativo sui propri automezzi).

Si ribadisce che quelli appena elencati sono soltanto i punti essenziali della proposta e che altre decisioni, eventualmente, andrebbero assunte in relazione ai tempi massimi di dilazione, cadenza delle rate e tasso d’interesse da applicare. Preciso che Equitalia Polis è disponibile a gestire la rateizzazione. In conclusione, suggerisco l’introduzione del rateizzo dei “debiti iscritti a ruolo”. Tale decisione del Consiglio permetterebbe, ai cittadini che vogliono pagare, di farlo con una relativa “calma” (un conto è pagare 2.000,00 euro in un’unica soluzione, altro è versare 200,00 euro al mese nell’arco di un anno, soprattutto per chi vive di stipendi modesti); il Comune incasserebbe in tempi ragionevoli i crediti iscritti in bilancio; si salterebbe l’inutile “passaggio burocratico” cittadino – comune – esattore concedendo direttamente a quest’ultimo la facoltà di accordare il rateizzo.

## 2) Modifiche al Regolamento Tarsu.

L’attuale Regolamento Tarsu del Comune di Napoli è entrato in vigore dall’1 gennaio 2007. L’intento appare abbastanza chiaro: combattere l’evasione per consentire le necessarie entrate. Dalle istanze arrivate all’ufficio e dalle tante lamentele, rilevo, tuttavia, che l’articolo 8 (decorrenza dell’obbligazione tributaria) del suddetto Regolamento è eufemisticamente severo. Per la cessazione dell’utenza sono richiesti molti documenti, alcuni dei quali non



sempre sono in possesso dei cittadini. L'ultimo comma dell'articolo è ancora più severo: è possibile non pagare, se si è lasciato l'immobile, nel caso in cui si dimostri che la tassa è stata assolta dall'utente subentrato. Per la tutela dei propri diritti, il cittadino deve trasformarsi in delatore o, in ogni caso, svolgere attività di controllo e denuncia che dovrebbe invece essere propria del Comune. In sostanza chi, legittimamente, "cambia casa", si trova costretto a fornire una *probatio diabolica* per poter pagare la Tarsu relativamente al nuovo appartamento cancellando contestualmente la posizione precedente. Ho avuto modo di discutere con i Dirigenti preposti, ai quali ho manifestato le mie perplessità sull'articolo 8, per la seguente serie di ragioni.

a) Confrontando il Regolamento del Comune di Napoli con quello di altre città metropolitane, mi sono reso conto dell'eccessiva severità napoletana; bisogna quindi cercare altre strade per sconfiggere l'evasione ma al tempo stesso semplificare la vita ai cittadini onesti, che la Tarsu l'hanno sempre pagata e vogliono continuare a pagarla. Ma soltanto per il nuovo appartamento in cui hanno scelto di abitare.

b) Chi trasferisce la residenza in altro appartamento situato sul territorio del Comune o in altro Comune (situazione che si può riscontrare con le risultanze anagrafiche) e non riesce a "cancellare" la precedente posizione Tarsu ha come unico rimedio il ricorso in Commissione tributaria. I giudici tributari, constatando che il cittadino non risiede più nell'appartamento per il quale il Comune chiede il pagamento della Tarsu, in linea generale accolgono il ricorso. Il Comune corre il rischio della condanna al pagamento delle spese processuali ed il credito iscritto in bilancio dovrà necessariamente essere eliminato, con le conseguenze che si possono immaginare.

c) È necessario, a mio avviso, dare fiducia ai cittadini onesti e combattere con maggiore severità i disonesti. Parto, infatti, dal principio che i primi siano una larga maggioranza rispetto ai secondi.

Sono a disposizione dell'Assessore competente per individuare nuove modalità di lotta all'evasione Tarsu, da sottoporre alla Commissione Regolamenti e Statuti e poi al Consiglio comunale.

### 3) Modifiche al Regolamento Ici – riduzione per divorziati e separati

Un cittadino mi ha sollevato una questione molto interessante, quella dei separati e dei divorziati che lasciano l'appartamento a moglie e figli, magari continuando a versare le rate di



mutuo, ma che devono pagare l'Ici per intero e senza le detrazioni spettanti per la "prima casa". Suggestisco l'introduzione di una norma simile a quella contenuta dal comma 2 dell'art. 2 del Regolamento Ici del Comune di Caserta, che consente a chi lascia l'appartamento a seguito di separazione e/o divorzio, di pagare l'imposta comunale sugli immobili con l'aliquota ridotta. Ritengo che la ricaduta, in termini di bilancio, possa essere sopportabile da parte del Comune di Napoli, e che anche questa potrebbe essere una scelta che avvicini i cittadini all'istituzione-Comune. Come per la Tarsu, mi considero a disposizione dell'Assessore competente e della Commissione Regolamenti e Statuti.

#### 4) Modifiche allo Statuto del Comune ed al Regolamento del Difensore civico – Forum delle Culture

Confrontandomi con i miei omologhi delle città metropolitane, ho immediatamente riscontrato una particolarità dell'ambito di intervento del Difensore civico di Napoli, contenuta nell'articolo 25, comma 2, dello Statuto del Comune: "*Possano richiedere l'intervento del Difensore civico i residenti sul territorio comunale, anche se non cittadini italiani*". Già adesso interpreto il ruolo in modo non burocratico e formale e, quindi, non mi irrigidisco sulla residenza anagrafica degli istanti. Cerco infatti di dare risposta a chiunque abbia fondate ragioni di lamentarsi nei confronti dell'amministrazione comunale. Suggestisco, tuttavia, di modificare l'articolo 25 dello Statuto del Comune, introducendo una norma di raccordo nel Regolamento del Difensore civico, soprattutto nella prospettiva del Forum delle Culture. Di qui a qualche anno, infatti, Napoli ospiterà l'evento con l'auspicata presenza di moltissimi turisti. A mio avviso si deve, sin da ora, prevedere che questa moltitudine di "non residenti" abbia la possibilità di rivolgersi al Difensore civico. Ancora una volta mi considero a disposizione dell'Assessore competente e della Commissione Regolamenti e Statuti.

#### 5) Il "bilancio partecipato"

Nel 1989, a Porto Alegre, in Brasile, nasce il "bilancio partecipato" (o "partecipativo"). L'intento è quello di permettere a cittadini, associazioni, categorie professionali e lavorative, la partecipazione al documento di spesa preventiva del Comune. Indubbiamente l'esperienza sarebbe da sperimentare soltanto con un bilancio comunale florido e con una situazione politico-amministrativa stabile. In attesa di tempi migliori, però, si potrebbe iniziare la "sperimentazione" con una percentuale minima della spesa da lasciar decidere ai cittadini. A Porto Alegre la quota di spesa decisa direttamente dalla popolazione



pare sia arrivata al 25 per cento. Il Comune di Napoli potrebbe cominciare con l'1 per cento. L'iniziativa costituirebbe una concreta modalità di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte economiche, senza tuttavia pregiudicare l'equilibrio generale del bilancio.

## 8. Altri spunti programmatici

Sarebbe mia intenzione porre in essere altre iniziative che non vedono coinvolto, almeno direttamente, il Consiglio comunale.

### 1) La "redistribuzione del superfluo"

Parrocchie, case famiglia e più in generale strutture operanti nel cosiddetto Terzo Settore, quello definito anche "No Profit", spesso manifestano l'esigenza di mezzi e strutture che non possono autonomamente acquisire, per evidenti ragioni economiche. Altrettanto spesso, tuttavia, aziende ma anche privati cittadini, si trovano a disporre di beni in misura eccedente le reali necessità. Auspico la realizzazione di un circuito virtuoso che possa consentire il "trasferimento", naturalmente a titolo gratuito, dai più ai meno abbienti. Provo a spiegarmi meglio con un esempio. Un parroco di Secondigliano mi ha chiesto se è mia facoltà fare da tramite con imprese che abbiano necessità di smaltire personal computer, ancora funzionanti ma da sostituire con apparecchiature tecnologicamente più avanzate. I "vecchi" computer sarebbero utilizzati per una "alfabetizzazione informatica" dei giovani del quartiere che, diversamente, non avrebbero la possibilità di accedere alle moderne tecnologie. Oso un accostamento all'articolo 3 comma 2 della Costituzione: *"É compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana..."*. Se, infatti, il Difensore civico è egli stesso un'istituzione, insieme a Consiglieri, Assessori, Sindaco, può proporre forme di raccordo tra i vari strati della popolazione fornendo chance e possibilità a chi, altrimenti, non ne avrebbe. L'esempio dei computer è simbolico; penso a quanti di noi ricevono in dono, magari a Natale, oggetti di cui non hanno bisogno e che potrebbero dare a chi ne ha necessità: indumenti, giocattoli, cibo e quant'altro. Il circuito continuo qui suggerito potrebbe avere il suo culmine, sempre a mio avviso, in una "Festa del Superfluo" da organizzare annualmente, magari dopo le festività natalizie. I cittadini (e gli imprenditori) metterebbero a disposizione dei più bisognosi tutto ciò che posseggono in surplus rispetto al necessario.



## 2) Incontro del Difensore civico con le scuole

È mia intenzione programmare una serie di incontri con le scuole di Napoli. La scarsa conoscenza della figura del Difensore civico e, più in generale, delle istituzioni, può essere ridotta incontrando gli studenti. Se agli incontri, oltre al Difensore civico, partecipassero Consiglieri, Assessori, Sindaco, i ragazzi non vedrebbero più queste figure istituzionali quali icone di una realtà distante. Li considererebbero, piuttosto, l'esempio di come il cittadino può concretamente partecipare alla gestione della sua città.

## **9. La Difesa civica a Napoli: conclusioni**

I primi mesi del mio mandato, da ottobre a dicembre 2007, hanno rafforzato una mia convinzione: si può davvero lavorare per avvicinare i cittadini alle istituzioni. Il difficile è farlo in un clima di tensione e difficoltà, dovuto alle note ragioni esposte in premessa. Al di là del particolare periodo che Nazione e Città stanno vivendo, però, c'è una causa "propedeutica": la scarsa conoscenza della Difesa civica. Pochi sanno, ad esempio, che "*Il Difensore civico si impegna a non presentarsi candidato alle elezioni del territorio comunale nei successivi quattro anni dalla data di cessazione delle attività di Difensore civico*" (articolo 1 del Regolamento). L'impegno del Garante dei cittadini non è, quindi, finalizzato alla ricerca del consenso. In talune circostanze ho dovuto quasi bruscamente oppormi ad alcuni cittadini che mi chiedevano di assumere un atteggiamento di contrapposizione rispetto all'Ente Comune. Mi hanno chiesto di dare impulso alla costituzione di parte civile del Comune nel processo contro il Governatore della Regione Campania; di proporre al Comune la cancellazione della Tarsu per il 2008, in modo che i cittadini non paghino per lo smaltimento dei rifiuti, ritenuto inefficiente. Ritengo queste proposte scriteriate e catastrofiche, soprattutto per l'impatto che avrebbero sulle già disastrose casse comunali, al pari delle paventate "class action" contro il Comune per le quali, secondo qualcuno, dovrei farmi promotore. Preferisco, invece, prospettare l'introduzione di forme premianti ed incentivanti per la raccolta differenziata (naturalmente una volta conclusa la fase dell'emergenza). Il Comune di Fano (PU) ad esempio, concede degli sconti a chi puntualmente dimostra di effettuare la raccolta differenziata (articolo 10 del Regolamento per l'istituzione della tariffa di gestione dei rifiuti solidi urbani).



Ho anche provato a spiegare che il Difensore civico è, di per sé, l'alternativa a ricorsi ed iter giudiziari e che, in quanto tale, non può e non deve proporre azioni individuali o di massa contro chicchessia. L'articolo 2 comma 3 del Regolamento recita: “*Il Difensore civico provvede alla tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi e degli interessi diffusi*”. Unica eccezione è costituita dalla fattispecie prevista dall'articolo della legge 104 del 1992, che all'articolo 36 comma 2 prevede che per alcuni reati, quando la persona offesa sia handicappata, la costituzione di parte civile del Difensore civico.

Non sempre, però, il cittadino gradisce un simile comportamento di mediazione. Altro aspetto che ritengo di dover rilevare, è quello della contestualizzazione dei problemi all'interno dello scenario drammatico dell'emergenza rifiuti. Per qualcuno pare non si possa parlare d'altro. A mio giudizio, invece, il Difensore civico deve agire sugli aspetti burocratici suggerendo (come credo di aver fatto) alcune necessarie modifiche al Regolamento. Anche perché, ripeto, il comportamento di chi scrive non è teso all'ottenimento di un consenso ma al rispetto di *legalità, trasparenza, imparzialità, buon andamento, celerità, economicità, efficienza, efficacia della Pubblica Amministrazione* (articolo 2 comma 2 del Regolamento). Per questo motivo ritengo che il massimo sostegno assicurato a questo ufficio dal Consiglio comunale, in termini di proposte, sinergie, mezzi e strutture, possa contribuire a ricreare un clima di collaborazione e fiducia reciproca tra i cittadini e il Palazzo, nella logica comune del miglioramento della qualità della vita dei napoletani.



## Appendice

### a) Origini dell'istituto del Difensore civico

Storicamente la figura del Difensore civico viene fatta risalire al *defensor civitatis*, istituito a Roma alla fine del IV secolo d. C. per tutelare i cittadini dalle vessazioni fiscali e dai soprusi dei funzionari imperiali. Dopo aver perso gradualmente i suoi tratti peculiari la figura del *defensor civitatis* fu soppressa in seguito alla caduta dell'Impero.

La Difesa civica moderna nasce, invece, agli inizi dell'800, in uno degli Stati a costituzione democratica avanzata, la Svezia, con l'introduzione dell'"Ombudsman", rappresentante del Parlamento, con il compito di sorvegliare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dei giudici e degli ufficiali e funzionari governativi, nonché di proporre emendamenti alle leggi esistenti.

Il compito principale assegnato all'Ombudsman (che in lingua svedese significa - nel linguaggio primitivo - "delegato" e nel linguaggio giuridico, divenuto poi corrente, "uomo che fa da tramite", "procuratore") era, dunque, quello di un controllo della legalità formale delle attività del potere esecutivo.

La difesa dei cittadini, di fatto, non costituiva attribuzione propria e specifica dell'istituto e si realizzava solo di riflesso, laddove l'Ombudsman procedeva all'obiettivo riscontro della legalità formale dell'azione amministrativa.

Dalla metà del secolo scorso in molti Stati europei (e successivamente anche extra europei) si è venuta sempre più diffondendo l'esigenza di un organo cui affidare il delicato compito di fare da tramite tra i cittadini e l'Amministrazione: precisamente il compito di attuare - per l'efficienza stessa dell'azione amministrativa - una mediazione tra le situazioni e le attività della pubblica amministrazione e la tutela delle posizioni soggettive dei cittadini, per assicurare a questi ultimi, anche nella qualità di portatori dei cosiddetti interessi collettivi e diffusi, una partecipazione che non fosse puramente formale o indiretta, che non si esaurisse in semplici e sterili rivendicazioni o che non fosse realizzabile solo mediante il ricorso alla tutela giurisdizionale.

Tale modello ha trovato applicazione anche nell'ambito della Unione Europea, dove nel trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, è stata prevista all'art. 138 E, un Mediatore



nominato dal Parlamento europeo ed abilitato a ricevere le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione (*maladministration*) nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari.

In Italia, l'idea di un Ombudsman, con funzioni di garanzia degli interessi individuali e collettivi dei privati e, ad un tempo, di controllo della azione amministrativa, si è fatta strada a partire dalla seconda metà degli anni '60, quando sia in sede dottrinale sia in sede di iniziative legislative venne dibattuta l'opportunità di introdurre nell'ordinamento la nuova figura del "Difensore civico".

Il Difensore civico ha fatto il suo ingresso nel nostro ordinamento a partire dagli anni '70 in Regioni come la Liguria, il Lazio e la Toscana, seguite, poi, da quasi tutte le altre Regioni a statuto ordinario.

La Regione Campania ha istituito il suo Difensore civico con legge 11 agosto 1978 n. 23, modificata con una successiva legge dell'8 marzo 1985 n. 15.

La legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali ha, poi, introdotto il Difensore civico nell'ordinamento dei Comuni e delle Province, stabilendo nell'art. 8 che "lo Statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del Difensore civico".

Tale figura, come chiaramente risulta dal dato legislativo, non è tuttavia obbligatoria ma solo facoltativa ed è esclusivamente di natura statutaria, vale a dire che gli enti locali, possono, ove lo decidano, prevedere nei loro statuti istituzione della Difesa civica, dettandone la disciplina.

Lo stesso art. 8, oggi trasfuso nell'art. 11 del D.lgs. 18 agosto 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) assegna al Difensore civico due compiti fondamentali: quello di garante della imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione a livello comunale e provinciale e quello di segnalare su denuncia dei cittadini, singoli o associati ovvero di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze, le inerzie e i ritardi dell'amministrazione (presso la quale è istituito) nel soddisfacimento degli interessi della collettività.

Il Comune di Napoli ha introdotto nel proprio ordinamento l'istituto del Difensore civico con l'art. 25 dello Statuto, in attuazione di quanto disposto dall'art. 8 della legge 8 giugno 1990 n. 142, e ha disciplinato nei successivi artt. 26 e 27 della stessa normativa statutaria l'elezione, la durata in carica e i poteri dell'organismo. Dopo l'entrata in vigore dello Statuto è stato emanato il correlato Regolamento di esecuzione, approvato con



deliberazione consiliare n. 262 del 14 settembre 1995, e il Consiglio comunale, con deliberazione del 3 gennaio 1997, ha nominato il primo Difensore civico del Comune di Napoli.

### **b) Il Difensore civico nella riforma della p. a.**

A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso il legislatore, con una nutrita produzione normativa (riforma degli enti locali, trasparenza attività amministrativa, decentramento, semplificazione, comunicazione pubblica), ha completamente ripensato le funzioni e le modalità organizzative e gestionali della pubblica amministrazione.

La legge 8 giugno 1990 n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali", come si è detto, ha introdotto nel nostro ordinamento la figura del Difensore civico, espressione di una nuova concezione della pubblica amministrazione incentrata sulla partecipazione dei cittadini e sul controllo che essi possono esercitare sugli atti di loro interesse.

In particolare ha imposto Statuti per Comuni e Province, ha introdotto il principio generale che tutta l'amministrazione locale è pubblica e le regole della trasparenza. Con il riconoscimento del diritto di accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, ha valorizzato la loro partecipazione all'amministrazione locale, inaugurando un nuovo modello organizzativo, di tipo partecipativo- relazionale, che per la prima volta tiene conto dei bisogni e delle attese concrete dei cittadini: il diritto di accesso ha, infatti, un ruolo strumentale rispetto agli altri istituti di partecipazione che sono volti a valorizzare le libere forme associative per la protezione degli interessi collettivi (partecipazione popolare, azione popolare, Difensore civico).

Sulla scia della legge 142, la successiva legge 7 Agosto 1990 n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi" ha posto il principio di trasparenza a base di tutta la pubblica amministrazione, riconoscendo ai cittadini la possibilità di prendere visione e ottenere copia, su richiesta, degli atti amministrativi che li riguardano; individuando la figura del responsabile del procedimento, stabilendo l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento e di concluderlo entro i tempi stabiliti e l'obbligo generalizzato di motivazione dei provvedimenti.

Tutte le leggi successive hanno, poi, tracciato un quadro costituzionale e istituzionale che ha fatto dei cittadini e delle formazioni sociali i co-protagonisti della pubblica



amministrazione nel processo di ammodernamento e di semplificazione, delineando l'innovativo modello della "amministrazione della sussidiarietà", in cui i cittadini non più semplici amministrati, ma soggetti attivi che contribuiscono alla soluzione di problemi di interesse generale.

In questo contesto il Difensore civico, garante dell'imparzialità, della legalità, della trasparenza e del buon andamento delle attività della pubblica amministrazione assume il ruolo di mediatore tra cittadini ed amministrazione nelle controversie che possono sorgere tra loro, "ponte ideale" tra cittadini e potere pubblico per favorire il dialogo e la comunicazione.

### **c) Brevi cenni sui compiti del Difensore civico.**

Come si è detto l'art. 11 del D.lg.18 agosto 2000 delinea in via generale i poteri e i compiti del Difensore civico, che sono quelli di garante del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione a tutela dei diritti dei cittadini e riserva agli statuti il compito di completare la disciplina.

Sulla base di quanto previsto dallo Statuto del Comune di Napoli, dal Regolamento del Difensore civico e, da ultimo dal regolamento delle Municipalità, in estrema sintesi del Difensore civico può dirsi che:

- è promotore di giustizia, sostanziale e formale e di equità, nel rispetto delle leggi, dello Statuto e del regolamento, che, in pieno spirito di autonomia e nel massimo decoro;

- svolge ogni iniziativa mirante alla legalità, alla trasparenza, alla imparzialità, al buon andamento, alla celerità, alla economicità, alla efficienza e alla efficacia della Pubblica Amministrazione;

- provvede alla tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi degli interessi legittimi e degli interessi diffusi.

Si attiva, ad istanza degli interessati o di propria iniziativa, per eliminare irregolarità, negligenze, disfunzioni, ritardi, inefficienze, omissioni, illegittimità nell'azione e negli atti dell'Amministrazione Comunale, degli enti dipendenti, della società a partecipazione comunale e dei concessionari di pubblici servizi.

Oltre alle funzioni di verifica e stimolo sull'operato dell'amministrazione il Difensore civico, nei limiti delle illegittimità denunciate, esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni della Giunta e del Consiglio Comunale nelle materie previste dalla legge, e



di tutte le delibere delle Municipalità, quando ne faccia richiesta motivata, in forma scritta e con l'indicazione delle norme violate, rispettivamente un quarto dei Consiglieri Comunali ovvero un terzo dei Consiglieri della Municipalità.

Il Difensore civico esercita funzioni di garanzia rispetto al corretto esercizio del diritto di accesso dei cittadini ai documenti. Nella materia, in particolare, la legge prefigura in alternativa il potere cognitivo del giudice amministrativo e quello del Difensore civico.

L'articolo 25, comma 4, della legge 241/ 90 come modificato da ultimo dalla legge 15/2005, dispone, infatti, che in caso di rifiuto espresso o tacito (quando cioè l'inerzia della pubblica amministrazione si sia protratta per oltre 30 giorni), o di differimento dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale competente o in alternativa può chiedere al Difensore civico competente per ambito territoriale di riesaminare la decisione.