

**RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO**  
**PROF. AVV. EMILIO PAPA**  
**PER L'ANNO 2007**  
**AI SENSI DEL COMMA QUARTO ART. 24**  
**DELLO STATUTO DELLA CITTA' DI TORINO**

**All'Ill.mo Signor SINDACO  
SEDE**

-----

**All'Ill.mo Signor Presidente del Consiglio Comunale  
SEDE**

**Agli Ill.mi Signori Consiglieri Comunali  
LORO SEDI**

La casistica, per l'anno 2007, relativa alle richieste di intervento del Difensore Civico, presenta un'ampia ed accresciuta articolazione abbracciando più vasto campo di interessi. Tanto, malgrado sia stato un anno difficile il 2007 per il funzionamento degli Uffici della Difesa Civica, a causa di lavori di ristrutturazione edile apportati nei locali nei quali detta attività è svolta. Tali lavori hanno anche comportato a varie riprese la chiusura dell'Ufficio.

Ampio e diversificato è inoltre risultato l'impegno del Difensore Civico nel campo dei rapporti istituzionali esterni, quale rappresentante eletto dei Difensori civici delle città piemontesi alla Conferenza Nazionale, e soprattutto in ordine alla istituzione avvenuta proprio a fine 2007 del "Coordinamento dei Difensori Civici Metropolitan".

In tale ultima associazione la quale raccoglie i difensori civici delle dodici città metropolitane individuate dal vigente ordinamento (art. 114 Cost. e legislazione afferente), il Difensore Civico torinese è stato eletto assieme a quelli milanese e palermitano membro della Giunta Esecutiva. Si tratta di una collaborazione di estremo interesse in ordine alla discussione di problemi comuni nell'esercizio della difesa civica nelle realtà metropolitane, nella previsione di forme permanenti di collaborazione intercomunale.

Le città metropolitane individuate nell'ordinamento italiano - com'è risaputo - sono le seguenti (delle quali si specifica di seguito il numero degli abitanti stando ai dati del censimento del 2001): Bologna (371.217); Catania (313.110); Firenze (356.118); Genova (610.307); Milano (1.256.211); Napoli (1.004.500); Palermo (686.722); Roma (2.546.804); Sassari (120.729); Torino (865.263); Trieste (113.005); Venezia (271.073).

E' interessante rilevare che l'iniziativa sopra cennata si presenta parallela rispetto a quella intrapresa dai Presidenti dei Consigli Comunali delle città metropolitane italiane, i quali si sono anch'essi riuniti in apposita associazione (presieduta dal Presidente del Consiglio Comunale di Milano) ed hanno intrapreso una loro collaborazione di studio e di informazione. E' prossimo un incontro fra le giunte esecutive dei due organismi associativi.

Il Coordinamento dei difensori civici metropolitan segnava l'avvio di una cooperazione tesa a valorizzare ed a rendere sempre più efficiente la realtà della *difesa civica*, la quale assicura nell'intero territorio nazionale l'esistenza di un importante ponte per la partecipazione democratica dei cittadini all'Amministrazione, rinsaldando, secondo i principi di una matura civiltà politica il rapporto Cittadini - Amministrazione, ai fini del miglioramento complessivo dei servizi e di una più completa informazione. Si tratta di uno stimolo efficace alla diffusione della cultura della difesa civica, la quale nel territorio della Repubblica si è affermata con difforme intensità, rivelandosi purtroppo, nella sostanza, una istituzione in anticipo rispetto ai tempi di sviluppo del progresso in atto volto a recepire una crescente domanda di partecipazione dei cittadini.

Tornando alla casistica torinese del 2007. Essa può essere raccolta nelle categorie sotto indicate. Attesa la necessità del rispetto del diritto alla riservatezza, i vari casi trattati non possono essere indicati in modo che venga svelata la identità dei protagonisti delle rispettive vicende oggetto di intervento del Difensore Civico (attraverso la indicazione specifica di nomi, di luoghi, o di troppo specifici riferimenti).

### *Territorio e Ambiente (60 interventi)*

E' frequente il fenomeno della formazione di comitati atti a rivendicare esigenze o a far valere diritti con riferimento a situazioni esistenti in varie realtà territoriali, rionali ecc. afferenti, per esempio, i temi dell'inquinamento atmosferico, acustico e da sorgenti elettromagnetiche. Per quanto attiene in ulteriore ipotesi il campo della difesa ecologica in tema di rumori, di fenomeni causa di frastuono e disturbo, si sono formati Comitati che hanno inviato al Difensore Civico richieste di intervento firmate anche da centinaia di cittadini. Sono stati tenuti contatti con gli Uffici, e provocati incontri fra Cittadini ed Amministrazione a tutti i livelli.

La gamma degli interventi va da una fenomenologia che riguarda situazioni generali di disturbo afferenti interi quartieri (si pensi alle zone con luna park o che sono sede di abituali cerimonie festose le quali si protraggono nelle ore notturne) a situazioni più delimitate relative alla rumorosità di impianti di pubblici locali (sale da ballo, sale giochi, ristoranti e bar ecc.).

In ordine alla prima ipotesi. E' evidente che i criteri di scelta delle aree territoriali vengono sempre più invocati in modo che rispettino forme di rotazione fra varie zone cittadine e criteri di lontananza da grosse agglomerazioni abitative. La collaborazione della Amministrazione e gli interventi per appurare tramite ogni apparato tecnico a disposizione l'entità reale dei disturbi arrecati (intensità del rumore, inquinamento dell'aria ecc.) si è dimostrata a livello degli Uffici molto vicina e sensibile alle esigenze dei cittadini. Si tratta tuttavia di una problematica in continua gestazione e per la quale la logica dell'intervento caso per caso è una realtà ricorrente, in attesa di soluzioni di più ampio respiro quali possibili nella realtà del territorio. Alcuni problemi sono stati in ogni caso risolti con interventi tempestivi ed hanno destato riconoscimento da parte dei cittadini istanti.

In ordine ad istanze presentate da singoli cittadini. Interventi sono stati effettuati relativamente ad una problematica la più varia, che va dal cittadino il quale vive in zona di estrema periferia non fornita di luce elettrica o di acqua, con problemi afferenti partecipazione a spese, ecc., a casi di consueta ricorrenza, relativi al disturbo della quiete (e della salute in genere) dovute al cattivo o ineducato uso di strumenti, veicoli, ecc.

La Difesa Civica ha puntualmente verificato la ricorrenza di ogni dovuto accertamento, e postulato ove necessario e legittimo ogni opportuno intervento dell'Amministrazione.

### *Lavori pubblici, viabilità, espropriazioni, catasto, ERP, ecc. (73)*

In tale campo la disamina caso per caso compiuta, riguarda situazioni particolari individuali o di singole famiglie, e stante il divieto di infrangere il cennato diritto alla riservatezza, non è possibile inoltrarsi nel riferire specifiche situazioni.

Si registrano tuttavia a livello di più estesi interessi petizioni di cittadini firmate anche da centinaia di persone. E si è verificato anche il caso bizzarro – che qui genericamente indichiamo – di due comitati che hanno rivolto petizioni all'Amministrazione per ottenere l'una il provvedimento .... esattamente contrario rispetto a quello invocato dall'altra (apertura o chiusura alla circolazione di un tratto di via urbana?).

Il caso è soltanto in apparenza bizzarro. Il Difensore Civico quando a suo avviso non rileva - accampate dal cittadino - violazione di legge, abuso di potere, disparità di trattamento, funge da semplice – ed efficace – canale di comunicazione per la partecipazione democratica dei cittadini al formarsi del potere decisionale amministrativo. Conduce dunque – in qualche raro caso - alla disamina dell'Amministrazione, proposte anche fra di loro contraddittorie.

A volte, accade poi di dover intervenire anche per richiesta di un singolo cittadino il quale sottopone all'Amministrazione una sua opinione ritenendo di offrirle consiglio nella soluzione di determinati problemi. Il Difensore Civico ha trasmesso caso per caso tali proposte, qualche volta evidenziando ragioni di generale interesse particolarmente apprezzabili e riferendo poi al cittadino dell'esito del suo intervento. In qualche caso ha riscontrato che il cittadino istante è stato altresì ricevuto da Uffici dell'Amministrazione o gli è stata data risposta scritta diretta.

### *Polizia Locale e Sanzioni Amministrative (51)*

Un clima di particolare polemica e litigiosità caratterizza le proteste dei cittadini quando entra in campo la materia contravvenzionale. Mentre è generalmente molto sentita l'esigenza di interventi repressivi in ordine a riscontrate situazioni di danno ecologico e da rumori nella circolazione dei veicoli, quando si tratti invece di comportamenti relativi a guida veloce o non in regola con le norme di una corretta circolazione stradale, le reazioni di coloro che vengono contravvenuti sono sovente molto accese. E' dato indubbio, essere molto alto, anche grazie a rilevazioni facilitate dal ricorso a strumentazioni tecnologiche appropriate, il numero delle violazioni contestate.

La richiesta di intervento del Difensore Civico o senz'altro il successivo ricorso al Giudice di Pace afferiscono tuttavia nella maggior parte dei casi questioni di legittimità formale. Va rilevato a tale proposito che accanto a pochi casi di errore nella contestazione (i quali, se rilevati, sono a volte oggetto di annullamento per autotutela), si riscontrano sovente sommarietà ed anche assoluta incertezza nella contestazione – quale perviene al cittadino - dei fatti contestati in violazione alle norme della circolazione. Il modulo meccanografico inviato al contravvenuto andrebbe infatti accompagnato sempre da copia del verbale di contravvenzione (ed è questo un rimedio che è stato annunciato di prossima attuazione). Non è infatti possibile a distanza di mesi che il cittadino ricordi un suo comportamento in ordine al quale gli vengono soltanto riferiti giorno ora e nomi delle due vie di un incrocio, con la indicazione di un articolo di legge che contempla una ventina di fattispecie contravvenzionali e con la puntualizzazione astratta di una violazione (per esempio: non avere seguito la segnaletica, senza che venga specificato di quale segnale fra i molti possibili, in particolare trattavasi). Deve infatti ritenersi diritto del cittadino conoscere i

fatti che gli vengono contestati quali anomali e come tali puniti dal codice stradale.

In tema di eccesso di velocità lamentano i cittadini come abnorme ed impopolare l'aumento in atto del numero delle contravvenzioni, e tuttavia soltanto in pochissimi casi è stato possibile rilevare sul piano di una efficiente prevenzione da parte dell'Amministrazione una segnalazione non sufficientemente adeguata.

Molte lamentele sono rivolte contro la prassi di sanzionare violazioni per eccesso di velocità le quali consistono nell'aver superato anche di un solo chilometro il limite consentito. Questo Ufficio ha per esempio ricevuto fra le molte, una lettera di un Difensore Civico di una città toscana il quale con accenti quasi di rampogna evidenziava che un cittadino della sua città recatosi a Torino per poche ore aveva poi ricevuto notifica di due riportate contravvenzioni a distanza di pochi minuti l'una dall'altra, l'una per il supero di un chilometro e l'altra per il supero di tre chilometri del limite consentito (luogo dei fatti, è ben chiaro, è ... naturalmente corso Regina, ove peraltro la segnaletica verticale e quella altresì sul manto stradale è piuttosto consistente). Si meravigliava il predetto collega soprattutto per la prima contestazione ... un solo chilometro! Egli ignorava, con ogni evidenza, che la rilevazione tecnica della violazione implica in sede strumentale, il comperto di cinque chilometri e che quindi, per esempio, l'ipotesi del rilievo di una velocità di 71 chilometri orari, concerne in realtà l'ipotesi di una velocità di 76 chilometri orari.

Per quanto concerne il caso di ... contestazioni multiple in immediata successione, è evidente che non essendo giuridicamente concepibile l'istituto giuridico della continuazione, il rimedio può soltanto essere indicato nella saggezza dell'Amministrazione in ordine almeno ad alcuni limitabili casi che si presentano eccessivamente onerosi per i cittadini che vengono colpiti da forse troppo meticolosamente attenta sorveglianza civile!

Non meno accese sono le contestazioni relative a casi di divieto di sosta. Non mancano lettere di cittadini che porgono all'Amministrazione l'ausilio di loro opinioni anche molto ampiamente e suadentemente espresse, relativamente alla opportunità del divieto di sosta in particolari luoghi, vie, piazze, ecc. Intervendendo, il Difensore Civico in tali casi si fa premura di trasmettere le predette ... dissertazioni agli Uffici competenti ed agli stessi personaggi coi quali i cittadini impegnano la loro polemica. E' dato ricordare a questo proposito vari casi di articolate risposte ottenute da cittadini e trasmesse per conoscenza al Difensore Civico, inviate loro anche da alti esponenti dell'Amministrazione, nelle quali le loro posizioni critiche sono contraddette o prese in positiva considerazione nel contesto di un efficace colloquio Cittadino - Amministrazione.

### *Sicurezza Sociale, Cultura e Tempo Libero (60)*

E' questo un campo nel quale la casistica si riferisce pressoché per intero, in modo molto specifico, a singoli casi; la materia il più delle volte riguarda proteste relative alla valutazione dei titoli di cittadini istanti in ordine all'applicazione di punteggi in graduatoria, ritenuti inadeguati o fondati su

circostanze contestate come inesistenti o non fondate su circostanze invece accampate come esistenti. Ricorrente è anche il caso della esclusione dalla fruizione di determinati benefici previsti per categorie di cittadini che versano in particolari condizioni economiche o di salute o per situazioni di loro provvisorio disagio. E' un campo quest'ultimo nel quale molto attento è il controllo degli Uffici di fronte alla ricorrenza di casi non infrequenti di individui che vogliono trar profitto in malafede di benefici che andrebbero riservati ad una grande massa – purtroppo! - di cittadini per i quali ricorrono le condizioni per la loro concessione. In vari casi accade tuttavia di dover riscontrare la necessità di prendere atto di dati documentali e di appurare l'esistenza reale di determinate situazioni meritevoli di essere riconsiderate. L'intervento del Difensore Civico molto spesso si rivela un importante contributo per il chiarimento di situazioni peraltro sempre molto difficili da approfondire.

### *Servizi Pubblici Locali (16)*

Interventi puntuali hanno avuto luogo a seguito di denunce di difetto o di mancanza di illuminazione in luoghi indicati, e sono sempre stati risolti in modo rassicurante per i cittadini istanti.

Per quanto concerne il trasporto pubblico sono in lieve aumento le proteste di cittadini i quali prospettano esigenze in ordine alla individuazione dei punti di fermata dei mezzi pubblici o considerano negativamente i criteri adottati per stabilire il tracciato specifico dei percorsi delle varie linee in funzione. Siffatte ragioni vengono puntualmente trasmesse agli Uffici competenti dai quali vengono fornite sempre articolate spiegazioni.

Qualche istanza riguarda il campo delle facilitazioni, abbonamenti, ecc. per esempio in ordine al rilascio di abbonamento a tariffa agevolata per i disoccupati. Tali benefici riguardano naturalmente i cittadini che rientrano in determinati limiti di reddito o per i quali ricorrono specifiche condizioni, del nucleo familiare (composto da più di cinque persone, figli a carico, presenza di portatori di handicap, ecc.). Nei due casi occorsi sono state illustrate situazioni specifiche e sono state ottenute precise e documentate risposte.

Non è stato oggetto di formali denunce e istanze il tema angoscioso della sicurezza dei cittadini durante il trasporto sui mezzi di servizio urbano. La casistica di furti, scippi, violenze subite, presenta invero un ritmo crescente, ma i cittadini preferiscono farne oggetto di amara conversazione piuttosto che di formale denuncia, e numerosi sono coloro che presentando una loro istanza al Difensore Civico colgono l'occasione per esprimere al cennato proposito le preoccupazioni più vive, e chiedono se non siano possibili misure di polizia più efficaci per prevenire fatti tanto gravi e incresciosi garantendo una maggiore presenza nei luoghi ove tale fenomenologia, tipica ormai di tutte le realtà metropolitane, abitualmente si presenta con tanta frequenza.

Un caso di un certo interesse è stato prospettato in tema di rinnovo di permessi gratuiti di sosta, i quali sono subordinati alla presentazione ogni anno di relative certificazioni previste dal D.M. 28/2007 e di cui alla delibera di Giunta Comunale 2663/006. Qualche cittadino ha ritenuto che l'obbligo non possa essere preteso come annuale e che tanto non è comunque da darsi per implicito nel testo della citata delibera di Giunta. E' evidente che l'attenzione

dell'Amministrazione si rivolge ad abusi purtroppo molto frequenti (e dallo stesso cittadino deplorati) e che tanto ha lasciato ritenere necessaria la ricorrenza annuale della presentazione di documenti i quali attestino la permanenza di determinate condizioni meritevoli di considerazione per l'erogazione dei relativi benefici. Il Difensore Civico ha comunque trasmesso le ragioni del cittadino, segnalando l'opportunità, nel caso di una rivisitazione dei contenuti della citata delibera, di una senz'altro esplicita indicazione della frequenza annuale della presentazione dei certificati *de quibus*, con eventuale determinazione – se ritenuta necessaria in sede politica – di ipotesi chiare e delimitate di esclusione da tale onere.

### *Servizi di amministrazione generale (38)*

Complesse situazioni giuridiche contemplano a volte l'attività dei servizi amministrativi comunali in ordine al rilascio di documenti e di concessioni e la casistica che deve essere affrontata negli interventi richiesti al Difensore Civico dai cittadini è la più varia, per quanto attiene il tema delle condizioni di rilascio di certificazioni e delle relative procedure. I casi di errore verificatisi sono estremamente rari e non numerose sono le lamentele relative a ritardi. Qualche singolare caso si è tuttavia verificato soprattutto nel campo del rilascio di certificati di residenza a volte avvenuto con ritardo causa non adeguata comprensione di situazioni giuridiche (non rapidamente percepite) da qualche singolo addetto. L'intervento della difesa civica ha portato alla definizione dei problemi anche previo interessamento talvolta di Uffici subito intervenuti con solerte efficienza.

Delicato il campo relativo a questioni attinenti il personale comunale (mobilità interna, concorsi interni, richieste di riammissione in servizio, di indennità di disagio, ecc.). C'è il pericolo che il Difensore Civico intervenendo si trasformi in una sorta di mediatore sindacale interno all'Amministrazione: ci si è pertanto limitati alla trasmissione delle istanze ed alla verifica di dati di diritto invocati. Si fa presente che il Difensore Civico milanese vede sottratta dalle sue competenze la materia afferente rapporti del personale comunale con l'Amministrazione.

### *Tributi e diritti (29)*

In tal campo sono state seguite contestazioni di cittadini relative a loro specifiche situazioni in ordine al pagamento di tributi. Tien campo soprattutto sul campo quantitativo la materia attinente la TARSU.

Si rileva che sugli avvisi di pagamento inviati ai contribuenti, non vengono elencate per ragioni di spazio tutte le riduzioni ed agevolazioni e rispettive modalità di applicazione previste dal regolamento per l'applicazione della TARSU. In particolare in ordine al riferimento all'agevolazione tariffaria prevista per i nuclei familiari in condizioni economiche disagiate, l'informazione che viene data alla cittadinanza avviene mediante i mass-media a più larga diffusione e tramite volantini distribuiti presso le Circoscrizioni ed i punti informativi della Città di Torino. In punto informazione, viene invocata da



qualche cittadino una ancor più efficace pubblicità almeno delle norme più importanti (che vorrebbero veder riportati nei documenti che ricevono).

Vi è poi il caso – seppur raro – di pagamenti avvenuti per errore in supero, e dell'iter da seguirsi per le complesse procedure volte alla restituzione di quanto versato in eccedenza, con problemi da affrontare non soltanto burocratici ma a volte di avvenuta prescrizione ecc. In tale ultimo caso il ricorso all'istituto dell'autotutela mirato alle situazioni più meritevoli di attenzione, parrebbe un ottimo rimedio sul piano di una evoluta sensibilità amministrativa.

### *Patrimonio (10)*

Oltre temi di normale amministrazione si segnalano interventi compiuti in ordine a danni cagionati da lavori in corso per conto comunale; e controversie relative a sinistri di cittadini.

Il tema delle "buche" nella pavimentazione cittadina del quale ci si è molto occupati fin dal primo anno di mandato, continua ad essere di interesse, attesa la casistica corrente. Si rileva che la situazione appare sotto pieno controllo in ordine alla rapidità degli interventi quale avviene dopo la segnalazione dei punti di pericolo rilevati. E' a livello di una auspicabile, più sollecita segnalazione da parte delle circoscrizioni, delle predette situazioni di pericolo che sarebbe ancora opportuno raccomandare che vengano effettuati controlli sulla diligenza di quanti sono addetti al lavoro di verifica delle situazioni del manto viabile e delle zone pedonali in genere.

### *Attività produttive (8)*

Il campo delle licenze per l'esercizio del commercio e della complessa casistica per la concessione delle autorizzazioni ha presentato minore estensione rispetto agli anni immediatamente precedenti, a seguito anche della avvenuta sistemazione di realtà mercatali che sono state soggette a trasferimenti causa apportati lavori di risistemazione. E' venuta pertanto a mancare la relativa casistica di istanze afferenti situazioni di disagio e di casi di asserita disparità di trattamento.

Interessanti problematiche si sono verificate nel campo dei mercati tematici periodici, in ordine all'ottenimento in concessione di posteggi ed alla ammissibilità di merceologie particolari (in relazione alla tipologia delle merci che vengono commercializzate). Si tratta di questioni che attengono la qualificazione commerciale dei venditori e che presentano anche in sede di fruizione dei cittadini una loro rilevanza culturale che va apprezzata.

Premessi i dati sopra descritti, valga presentare un quadro complessivo della casistica generale affrontata, divisa analiticamente materia per materia nelle singole partizioni oggettive:

## **Territorio e Ambiente – n. 60**

- Urbanistica, Edilizia, Usi civici (24)
- Risorse idriche (1)
- Rifiuti (11)
- Inquinamento atmosferico, acustico e da sorgenti elettromagnetiche (14)
- Disturbo quiete pubblica (10)

## **Lavori pubblici, Viabilità, Espropriazioni, Catasto, ERP – n. 73**

- Opere pubbliche, programmi, manutenzioni, ecc. (24)
- ERP, costruzione, assegnazioni, gestione (39)
- Viabilità, ZTL (10)

## **Polizia Locale e Sanzioni Amministrative – n. 51**

- Contravvenzioni (40)
- Problemi con VV. UU. (11)

## **Sicurezza sociale, cultura e tempo libero – n. 60**

- Assistenza sociale (famiglia, minori, donne, anziani, disabili, tossicodipendenti) (38)
- Invalidità civile e disabilità (12)
- Istruzione e asili nido (diritto allo studio, trasporti, mense, graduatorie) (6)
- Centri per l'impiego, Cantieri di Lavoro (4)

## **Servizi Pubblici locali – n. 16**

- Trasporti (12)
- Altri servizi (4)

## **Servizi di amministrazione generale – n. 38**

- Personale (21)
- Servizi demografici (anagrafe, stato civile) (17)

## **Tributi e diritti – n. 29**

- ICI (3)
- TARSU (17)

- Imposta pubbliche affissioni (3)
- Tassa occupazione aree pubbliche, altro (6)

#### **Patrimonio – n. 10**

- Sinistri, Risarcimento Danni (10)

#### **Attività produttive – n. 8**

- Commercio (8)

#### **Trasparenza e diritto d'accesso - n. 3**

- Diritto d'accesso (3)

#### **Varie – n. 70**

- Problemi condominiali (2)
- Problemi non di competenza (34)
- Problemi di competenza del Difensore Civico Regionale (6)
- Trasmissione atti a Difensori Civici di altri Comuni (14)
- Ricorsi di vario genere (14)

Torino li, 21 febbraio 2008

N.B. Il testo della presente relazione compare nel sito internet del Comune di Torino [www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it) .