



# COMUNE DI MODENA

**N. 28/2021 Registro Comunicazioni**

## **ATTI DEL CONSIGLIO COMUNALE SEDUTA DEL 15/04/2021**

L'anno duemilaventuno in Modena il giorno quindici del mese di aprile (15/04/2021) alle ore 15:10, regolarmente convocato, si è riunito il Consiglio Comunale in seduta pubblica per la trattazione degli oggetti iscritti all'ordine del giorno (1° convocazione)

A seguito dell'emergenza Covid-19, la presente seduta si è svolta anche in modalità videoconferenza, ai sensi dell' art. 73 del D.L. 17/03/2020 n. 18, secondo i criteri previamente fissati dal Presidente con nota prot. 82479 del 25/03/2020. Tutte le votazioni della presente seduta si sono svolte per appello nominale.

Hanno partecipato alla seduta:

Sindaco Muzzarelli Gian Carlo	Presente in videoconferenza
Presidente Poggi Fabio	Presente in aula consiliare
Vice Pres. Prampolini Stefano	Assente
Aime Paola	Presente in videoconferenza
Baldini Antonio	Presente in videoconferenza
Bergonzoni Mara	Presente in videoconferenza
Bertoldi Giovanni	Presente in videoconferenza
Bosi Alberto	Presente in aula consiliare
Carpentieri Antonio	Presente in aula consiliare
Carriero Vincenza	Presente in videoconferenza
Cirelli Alberto	Presente in videoconferenza
Connola Lucia	Presente in videoconferenza
De Maio Beatrice	Presente in videoconferenza
Fasano Tommaso	Presente in videoconferenza
Forghieri Marco	Presente in videoconferenza
Franchini Ilaria	Presente in videoconferenza
Giacobazzi Piergiulio	Presente in videoconferenza
Giordani Andrea	Presente in aula consiliare
Guadagnini Irene	Presente in videoconferenza
Lenzini Diego	Presente in aula consiliare

Manenti Enrica	Presente in videoconferenza
Manicardi Stefano	Presente in videoconferenza
Moretti Barbara	Presente in videoconferenza
Parisi Katia	Presente in videoconferenza
Reggiani Vittorio	Presente in aula consiliare
Rossini Elisa	Presente in videoconferenza
Santoro Luigia	Presente in videoconferenza
Scarpa Camilla	Presente in videoconferenza
Silingardi Giovanni	Presente in videoconferenza
Stella Vincenzo Walter	Presente in aula consiliare
Trianni Federico	Presente in videoconferenza
Tripì Ferdinando	Presente in videoconferenza
Venturelli Federica	Presente in videoconferenza

e gli Assessori:

Baracchi Grazia	Presente in videoconferenza
Bortolamasi Andrea	Assente
Bosi Andrea	Assente
Cavazza Gianpietro	Presente in videoconferenza
Ferrari Ludovica Carla	Assente
Filippi Alessandra	Presente in videoconferenza
Lucà Anna Maria	Presente in videoconferenza
Pinelli Roberta	Assente
Vandelli Anna Maria	Presente in videoconferenza

Ha partecipato il Vice-Segretario Generale del Comune MARCHIANO' LUISA.

---

Il Presidente POGGI FABIO pone in trattazione il seguente

### **OGGETTO**

**APPELLO E COMUNICAZIONI VARIE - RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO**

Relatore: Presidente

Il Segretario Generale, su invito del Presidente, procede all'appello nominale e si constata la presenza del numero legale.

Il PRESIDENTE: "Come avete visto dalla convocazione, iniziamo con un argomento particolare la seduta. Permettetemi però prima di salutare i nostri ospiti, di salutare anche i ragazzi della Classe V A ad indirizzo AFM del "Barozzi" e la loro professoressa Maria Teresa Vescovini. Li ho incontrati stamattina on-line per fare un'interessante chiacchierata e confronto sul ruolo del Consiglio comunale, della Giunta eccetera e hanno detto che si sarebbero collegati oggi pomeriggio per guardarci in streaming, quindi li saluto e do anche a loro il benvenuto.

Dicevo, come visto da convocazione, iniziamo parlando del difensore civico territoriale, quindi ringrazio da subito sia l'avvocato Patrizia Roli, che è Difensore Civico Territoriale del Comune di Modena, che la professoressa Maria Paola Guerra, docente di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Collegata con noi c'è anche il Direttore Generale, la dottoressa Valeria Meloncelli, alla quale il Difensore Civico fa riferimento per tutto quello che riguarda gli adempimenti della struttura tecnico-amministrativa del Comune di Modena. Ne approfitto per salutare anche il Sindaco che è collegato da casa, come del resto tutti gli altri Consiglieri.

Credo che anche dalle volte precedenti, in particolare quando l'abbiamo fatto l'anno scorso, tutti i Consiglieri abbiano potuto non solo apprezzare, ma anche constatare l'importanza del ruolo del difensore civico nel nostro Comune. L'anno scorso con i Capigruppo avevamo convenuto di far fare la relazione alla dottoressa Roli in Commissione, credo che sia stata un'occasione davvero importante. Quest'anno con la dottoressa, senza per questo – dopo ci torno – precludere l'ipotesi di fare un approfondimento anche in Commissione, abbiamo pensato di fare anche un approfondimento, di cercare di capire come il ruolo del difensore civico si colloca all'interno dei diversi istituti di partecipazione, in particolare nel rapporto fra cittadini ed ente locale, per questo abbiamo chiesto alla professoressa Guerra di guidarci in questa introduzione. Mi permetto di anticiparla oltre che ringraziarla perché credo che sarà davvero interessante. Abbiamo scambiato alcune parole, alcune battute con la professoressa Guerra nei giorni scorsi e penso che il contributo che ci darà sarà molto importante e molto interessante, così come certamente la relazione dell'avvocato Roli. Come dicevo prima, ovviamente con la Capigruppo e i Presidenti di Commissione valuteremo se anche quest'anno poi procedere con un approfondimento in Commissione dei contenuti della relazione.

Intanto, ringraziandola ancora per la disponibilità, la parola alla professoressa Maria Paola Guerra. Il titolo del suo intervento è *Il Difensore Civico Territoriale: un "ponte" tra cittadini ed Ente Locale*. Prego".

La Professoressa Maria Paola GUERRA: "Grazie, Presidente. Buon pomeriggio a tutti. Io credo – e credo che questa non sia soltanto una patologia professionale – che sia importante, anzi, necessario, per queste mie brevi considerazioni sulla figura del difensore civico, prendere le mosse dal quadro normativo vigente nel nostro Paese in ordine al tema della difesa civica e partire dalla constatazione dell'assenza della previsione del difensore civico nazionale. Teniamo conto che l'Italia è l'unico Paese tra quelli fondatori dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa privo di difensore civico nazionale. Sono state avanzate delle proposte nelle legislature scorse e anche nella legislatura in corso. Forse si è facili profeti dicendo che anche in questa legislatura sarà difficile arrivare in porto con questo tipo di proposta.

A livello di amministrazione locale, quindi innovativamente, il difensore civico viene introdotto con la legge 142/1990, la legge che venne approvata, sappiamo, con vari decenni di ritardo rispetto alla norma della Costituzione finale e transitoria che prevedeva un adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni costituzionali, in particolare al principio di autonomia, entro un triennio, e poi venne trasfusa nel Testo Unico degli Enti locali del 2000. Peraltro venne introdotto come scelta rimessa agli statuti, quindi Comuni e Province si trovavano di fronte alla facoltà di istituire questo organismo con il proprio statuto. Organismo che veniva indicato come titolare di un compito di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale, con il compito di segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti del cittadino.

Essendo una facoltà rimessa alle scelte dei singoli Comuni, dobbiamo dire che rimase, dal punto di vista concreto, tutto sommato circoscritta l'istituzione del difensore civico. Intorno al 10 per cento delle amministrazioni comunali fecero questa scelta e sostanzialmente soprattutto nell'area centro-settentrionale.

Resta il fatto che verso la fine del primo decennio del nuovo secolo, in concomitanza con il manifestarsi della forte crisi economico-finanziaria, venne adottata, con la Legge Finanziaria del 2010, la scelta di soppressione del difensore civico comunale.

Ho fatto il richiamo alla scarsa applicazione dell'istituto per rimarcare ulteriormente la natura a mio avviso sostanzialmente poco, certo, rispettosa del principio autonomistico da parte del legislatore statale che nel contenimento dei costi va per prima cosa a mettere le mani su una figura di questo tipo che certamente è improbabile rappresentasse costi molto cospicui ai danni dell'erario.

La scelta operata dalla Finanziaria venne in parte però subito rimangiata, soltanto parzialmente, ma nel senso che neanche un mese dopo, con un decreto-legge, venne introdotta la possibilità per il comune di attribuire le funzioni del difensore civico comunale, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune e si diceva in tale caso: il Difensore Civico Provinciale assume la denominazione di Difensore Civico Territoriale.

A fianco di queste considerazioni fatte con riferimento più specifico alla vicenda del difensore civico locale, ricordo che ci sono stati altri interventi da parte del legislatore di carattere settoriale. In particolare ricordo la legge 241/1990 che nella disciplina relativa al diritto d'accesso ai documenti amministrativi introdusse, in realtà con una modifica successiva, la possibilità, di fronte a un rifiuto, tacito o espresso, all'accesso, per il soggetto richiedente, di rivolgersi al difensore civico dell'amministrazione da cui era stato emanato l'atto o meglio i documenti oggetto della richiesta di accesso, oppure al difensore civico del livello territoriale immediatamente superiore. Questo tipo di disposizione viene ripresa poi più di recente dal decreto legislativo 33/2013, come profondamente modificato nel 2016, con riguardo all'accesso civico.

Poi abbiamo, ad esempio, un'altra disposizione che vale la pena di richiamare, contenuta nella legge quadro in materia di assistenza, che prevede la possibilità per il difensore civico di costituirsi come parte civile nei processi penali a tutela di persone portatrici di handicap che siano state lese per una serie di reati contro la persona individuati dalla normativa stessa.

È il caso di ricordare un'ultima disposizione contenuta nella 'Bassanini 2', la legge 127/1997, che andava a riguardare il difensore civico regionale prevedendo che potesse svolgere il proprio ruolo di difesa civica anche nei confronti delle amministrazioni statali ricomprese nell'ambito della circoscrizione regionale.

Torno al dato relativo all'evoluzione normativa con riguardo al difensore civico locale. Sulla base di quanto ho ricordato un attimo fa, gli enti locali (i Comuni e le Province) si sono in definitiva trovati di fronte a una situazione di scelta: se istituire il difensore civico, per quanto riguarda le Province, e, per quanto riguarda i Comuni, se convenzionarsi o meno con il difensore civico istituito dalla Provincia. Limitandomi a considerare la situazione come si è evoluta nella nostra regione, bisogna dire che, se non vado errata – l'avvocata Roli potrà correggermi sul punto – la nostra Provincia, la Provincia di Modena, è rimasta sostanzialmente sola nella scelta di istituzione del difensore civico. Questo anche in relazione al fatto che, come tutti sappiamo, nel 2014 è stata approvata la legge 56/2014 che dava luogo a una nuova configurazione istituzionale della Provincia, però in qualche modo sospesa negli esiti finali all'approvazione e poi alla conferma di una riforma costituzionale che andava nella direzione di sopprimere l'ente provinciale, quindi probabilmente anche questo elemento ha giocato come fattore disincentivante per le Province rispetto all'istituzione del difensore civico provinciale.

Altri anni sono comunque passati e resta il fatto che questa istituzione è rimasta in qualche modo in un cono d'ombra, per cui io credo che vada veramente posta attenzione alla rilevanza della scelta che è stata fatta nel nostro territorio dalla Provincia e dal Comune di invece prevedere questa figura. Nello Statuto provinciale del 2015 è stata prevista l'istituzione del difensore civico e si è anche previsto all'articolo 29, primo comma, cioè proprio nell'incipit del Capo II dello Statuto dedicato al Difensore Civico Territoriale, un impegno in capo alla Provincia di promuovere la sottoscrizione con tutti i Comuni del territorio di apposita convenzione per lo svolgimento delle funzioni del Difensore Civico Territoriale. Il Comune di Modena a propria volta ha previsto nel proprio Statuto la stipulazione di questa convenzione con la Provincia e vi ha provveduto concretamente e così pure

al suo rinnovo.

In sostanza, quello che io volevo porre in luce con questo rapido excursus è il fatto che dietro all'incontro di oggi c'è una scelta politica rilevante assunta dal Comune di Modena e dalla Provincia di Modena a favore dell'istituzione sul territorio della difesa civica. Scelta che oltretutto viene valorizzata proprio dalla previsione, sempre da parte dello Statuto, della relazione annuale da parte del difensore civico in seduta pubblica del Consiglio.

In proposito richiamiamo alla mente quanto ricordato prima sulla scorta della previsione contenuta nella legge 142/1990, cioè che questo organismo, nello svolgimento del suo compito di garanzia, va a segnalare abusi, disfunzioni, carenze, ritardi dell'amministrazione, quindi la scelta di dare questo rilievo – cioè la presentazione della relazione del difensore civico – mi pare una scelta importante da parte dell'amministrazione nel senso anche di automonitoraggio. Quindi, con riferimento alla relazione, non solo c'è la valorizzazione di tutti gli elementi che arrivano dal rapporto con i cittadini, ma anche, appunto, un automonitoraggio sugli eventuali fattori disfunzionali o anche di carenze più significative che si possono essere verificate durante l'anno.

Ora mi pare opportuno fare un altro piccolo richiamo in chiave storica, brevissimo, però io lo credo fondamentale quando ci si avvicina a un istituto di questo tipo, ossia: perché la legge 142/1990 lo inserisce, qual è lo spirito di questa previsione da parte della prima riforma degli enti locali? Certamente giocava un ruolo di sollecitazione la presenza di questo tipo di organismo – in versioni, diciamo, varie, ma comunque con una sostanza unitaria – in vari altri Paesi a noi vicini (pensiamo alla figura del “médiateur” in ambito francese, alla vecchia figura dell’“ombudsman” della tradizione svedese o analogo istituto in Spagna e così via). Ma io credo che più ancora di questo fattore derivante da una comparazione con esperienze a noi vicine, abbia giocato un ruolo proprio lo spirito della riforma del 1990. Ho segnalato prima che è intervenuta a distanza di quarant'anni, più o meno, rispetto al momento in cui sarebbe dovuta essere stata approvata e lo spirito che la permeava era quello proprio di una riscoperta in chiave attuativa del significato dirompente dell'articolo 5 della Costituzione. Da lì secondo me bisogna prendere le mosse per considerare la figura del difensore civico perché l'articolo 5 della Costituzione affermava il principio di autonomia e di decentramento e noi siamo abituati ad averlo nella nostra Costituzione, quindi sostanzialmente diventa un elemento forse non così considerato, ma dobbiamo tenere conto che al momento in cui viene approvato il testo costituzionale si trattò di una scelta dirompente rispetto alla tradizione precedente dello Stato liberale. Significava proprio operare una scelta, nel quadro complessivo soprattutto dei principi della prima parte della Costituzione, che esigeva un nuovo tipo di relazione anche tra cittadini e istituzioni.

Da questo punto di vista, gli istituti di partecipazione introdotti dalla legge 142/1990 vanno a dare seguito e a cercare di attuare questa nuova relazione tra istituzioni locali e cittadini, una nuova relazione che vede al centro le persone sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, come dice l'articolo 2 della Costituzione. È in questo spirito che la legge 142/1990 affianca all'istituto della rappresentanza politica..., che era stato introdotto fin dall'inizio dell'esperienza dello Stato unificato. La prima legge comunale provinciale del 1865 già prevede la formazione elettiva del Consiglio comunale sulla base di un principio di rappresentanza politica generale, al di là del fatto che allora l'elettorato era molto circoscritto e che solo nel primo decennio del 1900 si arriva al suffragio universale maschile e poi solo nel 1946 il suffragio diventa veramente universale venendo allargato anche all'elettorato femminile. Ma la relazione, a parte la parentesi del ventennio fascista, tra cittadini e istituzioni già con lo Stato liberale accentrato si svolgeva in base a un criterio di rappresentanza generale e gli enti pubblici territoriali erano definiti come enti peculiari perché proprio caratterizzati dalla preposizione elettiva dei loro organi di governo.

La partecipazione va a esplicitare un ruolo complementare rispetto al principio di rappresentanza politica, va quindi ad arricchire la relazione tra amministrazione locale e cittadini, che quindi non viene più circoscritta solo al momento elettorale, al momento della scelta dei rappresentanti, ma viene concepita come una relazione continua che riguarda tutta l'esplicazione dell'azione dell'amministrazione.

La figura del difensore civico nella legge 142/1990 viene collocata nel capo relativo alle forme di partecipazione all'amministrazione locale e spesso viene assimilata alle forme di partecipazione all'amministrazione locale. In realtà possiamo dire che condivide lo spirito delle forme di partecipazione all'amministrazione locale, ma la figura del difensore civico presenta anche una sua

specificità in quanto forma di garanzia non contenziosa, facilmente accessibile per i cittadini sia perché è gratuita, sia perché è priva di formalismi procedurali. È una forma di tutela precontenziosa o non contenziosa, con la finalità di correggere le disfunzioni, le inefficienze, i possibili arbitri dell'amministrazione.

Io ho utilizzato nel titolo la figura del ponte, del difensore civico come ponte tra cittadini e amministrazione per evocare che si tratta di una relazione che ha un duplice senso di marcia come avviene per i ponti, che sono strutture di collegamento fra due territori, fra due ambiti e con un duplice senso di marcia. Così è anche per il difensore civico perché il difensore civico è un organismo che funziona sia come supporto ai cittadini che trovano nell'amministrazione un referente particolarmente facile da raggiungere, una facilità di accesso che non ricorre nelle altre modalità di relazione con l'amministrazione. Le stesse modalità partecipative hanno una disciplina che per quanto orientata a consentire da parte dei cittadini l'espressione delle loro esigenze, delle loro proposte, delle loro sollecitazioni all'amministrazione, però sono tutte forme che hanno una disciplina che le regola, in modo tale che per un certo tipo di cittadino possono essere di accesso non semplice oppure richiedono un impegno maggiore rispetto a quello che magari si vuole o si può fronteggiare in determinate situazioni.

Da un lato il difensore civico come supporto ai cittadini, ma dall'altro anche come supporto all'amministrazione proprio perché l'amministrazione dal difensore civico e dal fatto che il difensore civico rappresenta questo ponte, questa possibilità facile di accesso da parte dei cittadini, viene sollecitata e aiutata nell'impegno istituzionale che le è proprio di garantire l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento, di imparzialità, di trasparenza.

Portandomi a vedere un pochino più da vicino com'è strutturata questa figura, tralascio una trattazione minuziosa, da aula scolastica, relativa agli aspetti che riguardano, ad esempio, la selezione del difensore civico, la modalità di scelta delle candidature, com'è disciplinata dallo Statuto provinciale, che prevede un esame da parte di una commissione costituita dai Capigruppo consiliari, il procedimento elettorale. Mi limito a segnalare che è prevista una maggioranza veramente molto molto elevata, i tre quarti dei componenti, e ove non sia raggiunta dopo tre votazioni svolte in sedute distinte e consecutive, il difensore viene eletto con la maggioranza dei due terzi dei componenti. Questi dati procedurali sono rilevanti perché mettono in luce che si tratta di una figura che non è concepita come espressione della maggioranza, ma il più possibile viene proprio configurata come espressione di un accordo molto più ampio, il più possibile trasversale rispetto all'intera assemblea consiliare.

Poi nello Statuto sono previsti i requisiti di eleggibilità, le condizioni di incompatibilità. Ma, ripeto, questo richiederebbe un altro tipo di contesto e anche di tempo. Fra l'altro temo di essere già verso l'esaurimento dei miei minuti, quindi accelero.

Soffermiamoci un attimo sui poteri. Il difensore civico ha potere di intervento – questo credo che sia importante coglierlo – su richiesta da parte dei cittadini, e, tra l'altro, lo Statuto precisa, italiani o stranieri, e anche questo mi sembra un dato molto importante, coerente peraltro con il Testo Unico degli Enti locali che apre possibilità di partecipazione espressamente anche ai cittadini stranieri. Non solo intervento su richiesta, ma anche intervento di propria iniziativa. Questa possibilità di intervenire d'ufficio da parte del difensore civico ne accentua il profilo di organo, certo, di ascolto dei cittadini, ma, in un senso più generale, anche di controllo sul buon andamento dell'amministrazione, sulla buona amministrazione, che sappiamo che è un principio fondamentale sancito come diritto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

L'ambito di applicazione è molto esteso perché riguarda non soltanto l'amministrazione diretta – nel nostro caso l'amministrazione diretta comunale – ma anche tutte le istituzioni, le società che gestiscono servizi pubblici nell'ambito del territorio, i concessionari di servizi e così via, cioè tutto l'insieme degli organismi attraverso cui nell'epoca attuale si può dire che passa l'esercizio delle funzioni, delle competenze dell'amministrazione locale. Sappiamo che non solo c'è un'amministrazione diretta, ma c'è anche tutto questo insieme di ulteriori soggetti.

Guardando i poteri del difensore civico, i poteri che gli sono dati a disposizione per svolgere quel ruolo di cui abbiamo detto, innanzitutto ha un'ampia attività istruttoria. Il difensore civico ha la possibilità di individuare l'ufficio e il responsabile della pratica oggetto della richiesta da parte del cittadino o della sua attivazione d'ufficio, ha un ampissimo diritto di accesso agli atti e alle informazioni, con un obbligo di risposta che è espressamente sancito dallo Statuto entro trenta

giorni... in realtà è sancito dalla convenzione tra Provincia e Comune di Modena, entro trenta giorni c'è l'obbligo della risposta.

Viene proprio formulata con estrema chiarezza questa possibilità così ampia del difensore civico di accedere ai documenti e alle informazioni. Si sottolinea che al difensore civico non può essere opposto il divieto di accesso agli atti e alle informazioni, salvo i casi specifici espressamente previsti dalle leggi e dai regolamenti vigenti. Ovviamente poi è chiaro che il difensore civico è tenuto al segreto d'ufficio rispetto alle informazioni che acquisisce in ragione del suo ruolo.

In questa attività istruttoria è possibile anche il ricorso da parte del difensore civico alla richiesta di esame congiunto con il funzionario a cui è affidata la pratica. Questo evidenzia una prospettiva di collaborazione fra il difensore civico e apparati dell'amministrazione.

Possiamo dire: poteri istruttori affidati al difensore civico molto estesi.

Veniamo alla determinazione finale. Una volta che il difensore civico, attraverso l'esame istruttorio, è arrivato a una sua determinazione rispetto al caso che è stato sottoposto alla sua attenzione, cosa può fare? La convenzione individua queste alternative: può esprimere un proprio parere al richiedente per iscritto o verbalmente; può, se si tratta di un caso di ritardo nell'espletamento di un procedimento, affidare un nuovo termine al responsabile della pratica entro il quale provvedere; può segnalare al Sindaco e al Segretario generale le disfunzioni, gli abusi, le carenze di volta in volta riscontrati. Se, nonostante questo tipo di intervento del difensore civico, l'amministrazione, il concessionario o comunque il soggetto responsabile dell'attività amministrativa cui inerisce il problema sottoposto al difensore civico, non ottempera alle indicazioni del difensore civico, cosa si può fare? Il difensore civico – dice la convenzione – nel caso in cui l'intervento non ottenga esito favorevole, ne dà comunicazione all'interessato e lo informa delle azioni che possono essere promosse in sede amministrativa o giurisdizionale.

In sostanza, c'è un dovere di comunicazione all'interessato, una segnalazione sicuramente importante al Sindaco e al Segretario generale, ma al di là di questo non c'è una possibilità da parte del difensore civico di risolvere direttamente, di sostituirsi all'amministrazione. D'altronde la configurazione dell'organismo non lo contempla neanche nella norma legislativa nazionale istitutiva. Viene configurato nella normativa nazionale e anche nello Statuto comunale e nello Statuto provinciale e nella convenzione essenzialmente come un organismo con un ruolo di moral suasion potremmo dire.

A questo punto ci possiamo porre secondo me due domande. Una può essere quella di interrogarci se, nei limiti dati che certamente non contemplano e non ammettono una sostituzione del difensore civico all'amministrazione, tuttavia si può, attraverso un approfondimento istruttorio come ipotizzava prima il Presidente, arrivare ad individuare ulteriori integrazioni che possano eventualmente potenziare questa figura, già comunque, ripeto, delineata con un ruolo significativo.

La seconda domanda, con riferimento al fatto che ho detto che la natura prevalente è di organismo con un ruolo di moral suasion, certo, orientato a una funzione di precontenzioso, ma con questo tipo di possibilità di intervento, la seconda domanda potrebbe essere: ma allora che valutazione possiamo dare sulla rilevanza di questo organismo? Il fatto che sia un organismo di moral suasion deve indurre ad una svalutazione, ad una considerazione, diciamo, svalutativa di questo tipo di organismo?

Io personalmente sono di avviso opposto. Ritengo infatti – e questo lo devo dire anche per esperienza personale perché mi è capitato di dover ricorrere, non per me stessa, ma per altra persona, al difensore civico, non nella Provincia di Modena – che vada sottolineata l'importante funzione di supporto ai cittadini, in particolar modo potendo il difensore civico dare rilievo a situazioni che poiché non rivestono il ruolo di diritti soggettivi o di interessi legittimi o di interessi diffusi, collettivi, non troverebbero altre modalità di tutela, non dimentichiamo questo. È una possibilità di tutela per posizioni che sono attualmente non protette nel nostro ordinamento e che tuttavia per la situazione del singolo soggetto hanno rilevanza. Inoltre è una possibilità di intervenire quando la via di tutela giurisdizionale non risulta più percorribile perché, ad esempio, sono scaduti i termini, quindi è una funzione di ascolto, una funzione di informazione anche al cittadino, magari al cittadino meno attrezzato, però di guida, di orientamento nel ginepraio delle pubbliche amministrazioni anche, ad esempio, rispetto al referente competente per il suo tipo di questioni. Io ho letto le relazioni della dottoressa Roli dell'ultimo triennio e ho visto che ricorre questo caso in cui c'è un ruolo anche semplicemente di informazione, che però è un ruolo anche

questo rilevante. Inoltre c'è un ruolo che ha più risonanza che è quello di sollecitazione all'amministrazione nei confronti delle sue disfunzioni perché possa mettere correzione alle sue disfunzioni.

Mi sembra che questo tipo di ambiti di rilevanza consenta di individuare nel difensore civico una valenza di legittimazione dell'amministrazione nei rapporti con i cittadini. Proprio valorizzando la relazione dell'amministrazione con i cittadini si ha al tempo stesso una legittimazione dell'amministrazione stessa nei confronti dei cittadini, e in questo momento, in questi anni, mi sembra francamente una funzione quanto mai rilevante. Personalmente, quindi, ritengo – sono state un po' queste le considerazioni di inizio e con queste chiudo – che vada sottolineata l'importanza della scelta fatta dall'amministrazione comunale e dall'amministrazione provinciale di istituire e valorizzare questo tipo di istituto.

Peraltro mi sia consentito anche di indirizzare un apprezzamento all'interpretazione proprio dello spirito più forte, del nucleo più significativo di questa figura, data dal difensore civico attualmente incaricato per il nostro territorio, perché leggendo le relazioni si vede proprio questa interpretazione molto modulata sui diversi piani che ho cercato di portare alla vostra attenzione.

Mi scuso se sono andata oltre il tempo. Vi ringrazio per l'attenzione".

Il PRESIDENTE: "Grazie professoressa Guerra. È davvero interessante, credo che le cose che ci ha detto, se da una parte devono aumentare la nostra orgogliosa consapevolezza di avere questo istituto all'interno del nostro ente, dall'altra aumentino anche la nostra responsabilità nel sostenerlo, nel promuoverlo e in particolare nel ringraziare chi sta svolgendo questa funzione in questo momento, quindi ancora grazie.

La parola all'avvocato Patrizia Roli per la presentazione della Relazione sull'attività svolta nel 2020 nella sua funzione di Difensore Civico. Grazie ancora, professoressa Guerra. La parola all'avvocato Roli".

L'Avvocato Patrizia ROLI: "Buonasera a tutti. Ringrazio di avermi invitato a partecipare e ringrazio particolarmente la professoressa Guerra perché il suo intervento a mio modo di vedere è stato perfetto, di altissimo livello, ha colto perfettamente nel segno di come secondo me deve essere interpretato il difensore civico e adesso mi è molto difficile parlare dopo un intervento così completo. Quello che però voglio riprendere, perché ben descrive la mia relazione, è proprio il titolo che ha scelto la professoressa Guerra, cioè questa funzione di ponte tra cittadini e amministrazione, questo nuovo tipo di relazione che si deve instaurare perché il difensore civico solo così può essere veramente una figura terza e imparziale e può effettivamente essere di aiuto ai cittadini e anche all'amministrazione.

A mio modo di vedere, di interpretare questo istituto, il difensore civico deve in primo luogo avere capacità di ascolto, cioè disponibilità all'ascolto, perché spesso basta solo questo per risolvere da solo tanti problemi. Capire cosa vogliono raccontare i cittadini, avere la sensibilità e l'attenzione vuol dire predisporre già il cittadino a trovare una soluzione insieme perché in fondo è il dialogo tra più persone che agevola la comprensione reciproca.

Questa capacità di ascolto è il primo punto da cui deve partire il difensore civico e da cui io sempre parto. Molti cittadini sono usciti dalla mia stanza contenti già solo per il fatto di aver potuto con calma raccontare la loro vicenda ed esprimere le loro ragioni. Proprio mettendoli a loro agio, senza fretta nella possibilità di raccontare il loro caso, talvolta il cittadino stesso coglie la criticità magari della sua problematica e coglie la criticità anche delle sue motivazioni, e quindi il mio compito è quello di aiutarlo, di accompagnarlo a trovare poi il modo giusto per presentarsi all'amministrazione per esporre il suo problema. Questo è il dato da cui io parto.

In secondo luogo il difensore civico deve ovviamente avere un confronto con l'amministrazione perché questo è ineludibile. Ma anche in questo caso, come ho sempre detto, il confronto deve essere sempre con toni amichevoli e pacati perché siamo tutti qui per lavorare in un'unica direzione, cioè quella di aiutare l'amministrazione a risolvere i problemi nell'ottica che ciò è utile per tutte le parti. Per agevolare questo confronto è innanzitutto ineludibile che al cittadino deve essere accessibile sia il linguaggio che le motivazioni dell'amministrazione e per fare questo è necessario che le parti si trovino sullo stesso piano. È scontato che spesso il cittadino si trova in un piano invece deteriore rispetto ad un funzionario perché ovviamente nella maggior parte dei casi, ma non



sempre, non ha la capacità tecnica e le stesse conoscenze del funzionario con cui ha iniziato la sua pratica. Se però il difensore civico riesce a riportare in equilibrio questo rapporto tra le parti ha già fatto un buon lavoro perché se effettivamente si rivela una problematica concreta con la procedura amministrativa si potrà insieme lavorare per risolverla; in caso contrario il cittadino, qualora non ci sia effettivamente un abuso o una disfunzione, anche se magari non condivide la scelta dell'amministrazione, sarà messo in grado di capirne le motivazioni e di capire l'iter che è stato fatto e quindi in ogni caso di accettare la decisione che è stata scelta dall'amministrazione per chiudere la sua pratica.

Come ho scritto anche nella mia relazione, partendo da questa base, io interpreto il ruolo, come sempre ho fatto, in modo estremamente sciolto e ancor di più adesso, in questo anno di pandemia. Ormai devo dire che (...), con la mia valente segretaria abbiamo proprio uno schema, nel senso che lavorando con i mezzi tecnologici a distanza, da casa o dal mio ufficio, noi riceviamo le pratiche praticamente sempre, che vuol dire non solo nei giorni canonici, ma come arrivano, e come arrivano subito le elaboriamo. A quelle che non hanno bisogno di istruttoria diamo una risposta immediata, che vuol dire veramente immediata; la cosa può far sorridere, ma abbiamo dato delle risposte anche di sabato e di domenica perché nel momento in cui io la vedo, se sono già in grado di rispondere, rispondo.

Quello che ci ha dato grande soddisfazione è vedere che in questo momento di pandemia l'ufficio ha continuato a funzionare perfettamente e con soddisfazione dei cittadini, che quindi si sono rivolti anche per avere semplici informazioni anche sui decreti ministeriali che sono usciti in rapporto alla pandemia, su come comportarsi, sia su altri campi.

Come ho messo in luce, purtroppo la base sociale è un po' cresciuta, nel senso che questo particolare momento in cui viviamo ha amplificato bisogni, necessità dei cittadini, di cui mi sono fatta portavoce ovviamente nel relativo settore delle Politiche Sociali.

Non posso che dire che con questa amministrazione si lavora bene, le risposte sono sempre precise cercando di rispettare i termini, sempre con tono cordiale e cercando effettivamente di trovare una soluzione comune perché nel mio piccolo cerco anch'io di dare un contributo proprio per sciogliere i nodi che a volte possono presentarsi.

Come ho riassunto brevemente nella relazione, a parte le pratiche di pronta soluzione di cui dicevo, per altre viene sempre fatta un'istruttoria con un confronto perché è mia doverosa prassi comunque confrontarmi con gli uffici competenti e con il funzionario che ha emesso l'atto.

Il mio impegno è sempre quello di dare comunque risposta scritta ai cittadini cosicché, nel bene o nel male, possono comunque avere un punto fermo da cui eventualmente ripartire se ritengono di utilizzare altre soluzioni oltre a quella del difensore civico.

Non posso che ringraziare l'amministrazione per questa scelta che continua a valorizzare sottoscrivendo una convenzione e voglio ringraziare tutti gli uffici con i quali mi sono rapportata per la valida collaborazione.

Vi ringrazio tanto e sono qui per qualsiasi domanda o chiarimento sulla mia relazione".

Il PRESIDENTE: "Grazie, avvocato Roli. Faremo avere a tutti i Consiglieri la relazione del Difensore Civico e poi, come anticipavo, valuteremo con i Capigruppo e con i Presidenti di Commissione se fare un secondo momento di confronto sulla relazione stessa. Intanto grazie ancora sia alla professoressa Guerra che all'avvocata Roli. Certamente con l'avvocato Roli ci saranno altre occasioni per incontrarci e speriamo anche con la professoressa Guerra perché credo davvero che il suo contributo sia stato interessante. Grazie ancora".

Del che si è redatto il presente verbale, letto e sottoscritto con firma digitale

Il Presidente  
POGGI FABIO

Il Vice-Segretario Generale  
MARCHIANO' LUISA



**COMUNE DI MODENA**

**ATTESTAZIONE DI AVVENUTA PUBBLICAZIONE**

**Deliberazione di Giunta n. 28 del 15/04/2021**

**OGGETTO : COMUNICAZIONI VARIE - RELAZIONE DEL DIFENSORE CIVICO**

La presente Deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune per quindici giorni consecutivi a decorrere dal 10/06/2021 ed è divenuta esecutiva ai sensi dell'art. 134, comma 3, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL. dal 21/06/2021

Modena li, 28/06/2021

**II SEGRETARIO GENERALE  
(DI MATTEO MARIA)  
con firma digitale**