

tra sistema interno dell'amministrazione e sistema esterno, e che opera in forme e con modalità immediate, dialogiche e propositive nel corso dello svolgersi dell'azione amministrativa.

Inoltre - e questo è il punto debole della difesa civica italiana - il difensore civico si qualifica per l'efficienza del sistema di relazioni di cui è co-protagonista e per l'adeguatezza delle condizioni operative in cui viene posto.

Dunque i pilastri sui quali può poggiare una strategia per una difesa civica diffusa sono essenzialmente due: la spinta delle autonomie regionali e locali e una più chiara e perciò visibile identità di ruolo.

Nella costruzione di questa più chiara identità di ruolo, credo possano concorrere in modo rilevante i difensori civici stessi attraverso una più intensa interazione tra loro.

In questa costruzione ha senza dubbio una parte necessaria anche il legislatore ed oggi, alla luce del nuovo art. 117 Cost., il legislatore regionale. Sarebbe però un errore ritenere l'approvazione di norme organiche sulla difesa civica il tocco di bacchetta magica risolutivo. Quello cioè dal quale può conseguire un'automatica diffusione dell'istituto.

Anche una legislazione compiuta porterà solo un contributo nella costruzione del sistema di difesa civica italiana, un contributo soprattutto di condizioni di contesto così sintetizzabili: la qualificazione dell'istituto non come facoltativo, ma come necessario; l'individuazione delle sue finalità e funzioni essenziali e dei modi e dei mezzi per esercitarle; l'affermazione dei principi di autonomia e di adeguatezza per ogni amministrazione riguardo le soluzioni organizzative; la legittimazione del difensore civico come espressione dell'assemblea elettiva, in quanto sede di più compiuta rappresentanza della comunità; il riconoscimento al difensore civico del potere di auto-organizzazione delle risorse che l'amministrazione gli conferisce per assicurare l'efficacia della sua azione a favore dei cittadini.

Questo può dare la cornice normativa. Ma la completezza, la vivacità, l'appello del quadro da collocare in questa cornice sono nelle mani dei protagonisti già ricordati: regioni e amministrazioni locali, difensori civici, mondo scientifico e della ricerca, sistema dei media.

In questa sede ritengo appropriato rivolgere un appello particolare alla Conferenza regionale delle autonomie ex art. 1, comma 16, della L.R. n. 1/2000 e alle sezioni lombarde delle associazioni dei comuni, delle province e delle comunità montane perché si facciano protagoniste di iniziative mirate alla promozione, allo sviluppo e al consolidamento di una vera e propria rete di difesa civica capillarmente articolata sul territorio della nostra regione.

6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

i dati relativi ai casi trattati nel 2001 confermano l'apprezzamento dei cittadini per la funzione di difesa civica, apprezzamento rafforzato anche dalle attese rilevate da Monitor Lombardia nell'aprile 2001 (cfr. la prima parte della relazione). Secondo questa indagine, condotta da IREER e ISPO per incarico del Consiglio regionale, oltre la metà (56%) degli intervistati indica la difesa civica tra le prime due funzioni da considerare prioritarie per un buon funzionamento dell'amministrazione.

Con 5118 casi il 2001 si è rivelato l'anno con più alto volume di attività, anche rispetto al precedente picco di 5020 del 1998. Il 2001 ha registrato un +20,5% sul 2000.

Nel corso del 2001 l'Ufficio ha operato su 809 casi avviati negli anni precedenti, portandone a termine 525, pari al 64,9%.

805 (+3,9% sul 2000) sono state le richieste pervenute nel corso del 2001 per le quali è stato formalizzato un fascicolo. Di queste ne sono state concluse 353 entro il 31.12.2001, pari al 43,9%.

Sono dati confortanti. Infatti nel 2000 si era concluso il 50,4% dei casi giacenti al 1.1.2000 avviati negli anni precedenti e il 36,4% di quelli iniziati nel corso del 2000, mentre nel 2001 si è passati rispettivamente al 66,3% e al 43,8%, complessivamente quindi dal 43,2% al 54,4%.

In deciso aumento, rispetto all'anno precedente, risultano anche i casi trattati in colloqui telefonici o svolti direttamente in sede per i quali non si è dato luogo alla costituzione di un fascicolo. Sono stati 3504, con un incremento del 28,3% rispetto al 2000.

Nel 2001 l'Ufficio ha potuto contare su risorse professionali in misura minore rispetto all'anno precedente: 15,5% unità contro 17. L'onere per la funzione di

difesa civica ha inciso sul bilancio regionale per 771.307 euro, con una flessione rispetto alla spesa del 2001 (-5,4%).

I dati di sintesi sui casi esaminati nel 2001 sono i seguenti:

a	b	c	d (b:a)	e (c:b)
Unità di personale	Casi esaminati	Costi complessivi (euro)	Casi esaminati per unità di personale	Costo medio per ogni caso esaminato (euro)
15,5	5118	771.307	330	150,70

Note:

- (a) *Compreso il difensore civico. Le unità che hanno operato a tempo parziale sono state calcolate in modo da poterle ricondurre ad unità a tempo pieno.*
- (b) *Si intende per "caso esaminato" ogni questione che abbia comportato un esame di merito e per la quale l'Ufficio o ha svolto un'istruttoria, dandone conto al richiedente, o ha elaborato una risposta argomentata, o è intervenuto su altri soggetti affinché ponessero rimedio al problema rappresentato. Non sono invece comprese le richieste di informazioni alle quali è stata comunque data risposta.*

L'evoluzione complessiva degli ultimi cinque anni è così sintetizzabile:

Tipo di istanza	1997	1998	1999	2000	2001
Di anni precedenti	551	574	740	742	809
Formalizzate nell'anno	773	750	600	775	805
Colloquio/Telef.	3.080	3.696	1.875	2.731	3.504
Totale	4.374	5.020	3.215	4.248	5.118

La domanda del 2001 si è dimensionata secondo la seguente articolazione percentuale per materia:

	%
<i>Sicurezza sociale</i>	16,0
<i>Trasparenza e partecipazione al procedimento</i>	12,2
<i>Assetto istituzionale</i>	11,9
<i>Territorio</i>	11,8
<i>Sanità e igiene</i>	11,6
<i>Edilizia residenziale pubblica</i>	10,1
<i>Personale</i>	7,1
<i>Assistenza sociale</i>	5,2
<i>Ambiente</i>	3,7
<i>Ordinamento finanziario</i>	3,1
<i>Istruzione, Cultura, Informazione</i>	3,1
<i>Economia</i>	2,2
<i>Altre</i>	2,0

Va segnalato il consistente incremento della quota di richieste riguardo la trasparenza e partecipazione al procedimento: dal 6,8% al 12,2%.

La distribuzione territoriale della domanda indica una persistente e ulteriormente accentuata concentrazione nell'area milanese: il 70% delle richieste, a fronte del 41,4% della popolazione.

Le quote di domanda dalle altre province è in generale diminuzione, fatta eccezione per le province di Lodi e Varese.

Se dal milanese si registra la più alta intensità di domanda (1,42 richieste ogni 10.000 abitanti), all'estremità opposta stanno Como e Pavia (0,28), Mantova (0,29), Brescia (0,31), Cremona (0,33) e Bergamo (0,39). Mentre le altre province

costituiscono un gruppo intermedio che va da un indice di 0,62 (Sondrio) ad uno di 0,76 (Lodi), passando da 0,68 (Varese) e 0,74 (Lecco).

Questa distribuzione territoriale della domanda oggettivamente condizionata dall'allocazione della sede dell'Ufficio in Milano, deve indurre ad una valutazione sull'opportunità di decentrare i punti di contatto con i cittadini e di raccolta delle loro istanze.

Si tratta di una misura organizzativa già positivamente sperimentata in altre regioni che comunque potrebbe essere adottata solo in concomitanza con un adeguamento delle risorse.

Chi rivolge istanze al difensore civico regionale?

La distribuzione di richieste tra le diverse tipologie di soggetti attivatori rimane di massima stabile. I singoli cittadini rappresentano la quota più alta (81,9%, nel 2000 81,8%). I soggetti istituzionali (altri difensori civici, enti e consiglieri locali, enti pubblici) incrementano la loro quota passando all'11,7% (10,7% nel 2000). Una conferma per la domanda collettiva (associazioni, gruppi, comitati): 4,8% a fronte del 4,7% nel 2000. In flessione le società: calano all'1,4% dal 2,3% dell'anno precedente.

L'attivazione del nuovo sistema informativo ha favorito una più puntuale valutazione dell'attività svolta e dei suoi effetti. Ha dato modo, in particolare, di analizzare i casi conclusi nel 2001 sotto vari profili (tempi di trattazione, esito, destinatari dell'azione del difensore civico).

Su un totale dei 1614 casi formalizzati in fascicolo (809 avviati negli anni precedenti + 805 iniziati nel 2001) ne sono stati portati a termine nel corso del 2001 878, cioè il 54,4%.

L'analisi dei dati riferiti alla durata dei tempi di trattazione - dalla richiesta alla conclusione - evidenzia che il 33,6% dei casi è giunto a termine entro sei mesi.

Mentre un altro 24,4% ha comportato una trattazione sviluppatasi tra sei e dodici mesi. In 120 casi (13,7%) l'istruttoria ha comportato un lavoro protrattosi tra dodici e diciotto mesi. Ai rimanenti 161 casi (18,3%) l'Ufficio ha dedicato più di diciotto mesi di lavoro.

Quale esito hanno avuto gli 878 casi portati a termine nel 2001?

Nel 10% dei casi è stata fornita una consulenza all'istante, senza che ciò comportasse un intervento dell'Ufficio nei confronti di un'amministrazione. Nel 40,9% l'intervento dell'Ufficio ha procurato un esito conforme alla richiesta, mentre nel 13,7% dei casi l'amministrazione destinataria dell'intervento non ha accolto la proposta formulata dal difensore civico.

Talvolta il cittadino avanza un'istanza ad un ufficio pubblico interessando anche il difensore civico. Nel 5,7% dei casi conclusi nel 2001 l'Ufficio è stato informato dal cittadino che l'istanza è andata a buon fine prima che il difensore civico intervenisse.

Accertata l'infondatezza della pretesa del cittadino, nel 6,4% dei casi l'Ufficio non ha istruito un intervento, informando l'istante delle ragioni di tale opzione.

Il 4,5% delle 878 richieste qui considerate è stato orientato verso altro soggetto (altro difensore civico, patronato, ecc...).

E' noto che in una larga parte dei cittadini il ruolo del difensore civico non è conosciuto con precisione. Non a caso dunque nell'8,4% dei casi l'Ufficio non ha proceduto alla trattazione per incompetenza (controversie tra privati, richieste di tutela in sede giurisdizionale, gratuito patrocinio, ecc...).

Non sono mancati casi di rinuncia dell'istante a coltivare la richiesta in precedenza presentata all'Ufficio (8,8%).

L'intervento è stato interrotto per mancanza di collaborazione dell'ente al quale il difensore civico si è rivolto solo nell'1,6% dei casi.

Sugli 878 casi conclusi nel 2001 si misura anche la tipologia di destinatari dell'azione del difensore civico, nella sostanza, a chi si rivolgono i suoi interventi.

Il 28,6% degli interventi dell'Ufficio ha come destinatarie strutture della Regione e degli enti regionali. Mentre più di un quarto (25,7%) dell'azione del difensore civico regionale è rivolta agli enti locali.

Le amministrazioni e gli enti statali hanno un'incidenza del 14,9%.

Quasi un terzo (30,8%) dell'attività svolta ha come destinatari i cittadini e gli altri soggetti che presentano richieste al difensore civico.

Si tratta di una "mappa" tendenzialmente stabile: per i richiedenti e gli enti locali il 2001 conferma i dati del 2000. Mentre l'area Regione "allargata" (Regione + enti regionali) segnala una quota di attività crescente (da 27,0% del 2000 al 28,6% del 2001). Risulta in flessione l'area statale, che passa dal 16,5% al 14,9%.

L'analisi dei dati riguardanti i tempi di istruttoria e gli effetti dell'attività del difensore civico mette in luce ancora una volta la criticità sia del rispetto dei tempi di risposta degli interlocutori alle richieste del difensore civico, sia della congruità di contenuto di tale risposta a fronte dei rilievi formulati dal difensore civico.

Si tratta di ribadire e di rendere effettive due condizioni che sono indispensabili per accrescere l'efficacia dell'azione del difensore civico: a) l'obbligo di risposta in tempi brevi alle richieste che il difensore civico indirizza ai diversi uffici; b) l'espressa e puntuale motivazione di qualsiasi scostamento che il destinatario dell'intervento del difensore civico ritiene di dover decidere rispetto alle indicazioni formulate dal difensore civico.

Nella sostanza va sempre ricordato che il dialogo è efficace in quanto sia serrato e pertinente nella motivazione delle reciproche prese di posizione.

Il cittadino risulterà perciò maggiormente tutelato se le amministrazioni prevederanno la sanzionabilità di comportamenti difformi da quelli indicati sia sul

piano della tempestività di risposta, sia sul piano della congruità della risposta stessa sotto il profilo dei contenuti.

Ho già segnalato la contrazione di risorse professionali e finanziarie che si è verificata nel 2001.

Devo aggiungere che rimane irrisolto il problema dell'adeguamento minimo dell'organico, già individuato nella necessità di inserire un funzionario che collabori con il responsabile in ciascuna delle quattro aree ove ancora manca, sulle sette complessive in cui si articola l'attività istruttoria e d'intervento. Sottolineo anche in questa sede che si tratta di una misura minimale sia per garantire continuità di servizio e riduzione dei tempi di trattazione, sia per corrispondere alle sollecitazioni crescenti dell'utenza.

Nel frattempo, per far fronte allo squilibrio creatosi nelle diverse aree tra risorse professionali dedicate e carichi di lavoro, con decorrenza 15 marzo, è stata ritoccata l'aggregazione delle materie per area e si è fatto leva sulla mobilità di unità di personale tra aree. L'assetto che ne è risultato è riportato al punto 7.3.1 dell'Appendice alla relazione.

Il collocamento a riposo con decorrenza 1 marzo della dirigente, che ha assolto con passione il suo compito sin dalla prima costituzione dell'Ufficio, ha lasciato priva la struttura, per la restante parte dell'anno, di un elemento essenziale all'organizzazione. Il difensore civico ha tuttavia potuto contare sul più alto senso di responsabilità e sul più impegnato spirito di collaborazione da parte di tutto il personale. Condizioni indispensabili per far fronte a due condizioni critiche concomitanti: l'indebolimento della struttura e l'aumento della domanda.

Come annunciato nella relazione dello scorso anno, nel 2001 è entrato in esercizio il nuovo programma di applicazione informatica relativo alla procedura di gestione dell'attività dell'Ufficio. Se ne sono già potuti apprezzare i benefici in termini di efficienza operativa nelle funzioni di segreteria, di più immediata

informazione all'utenza, di autocontrollo sull'attività svolta da parte di ciascun funzionario, di analisi complessiva dell'azione d'intervento dell'Ufficio.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

il prolungarsi del processo di rifondazione statutaria, conseguente alle modifiche apportate alla Costituzione delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, continua a segnare in termini di incertezza la necessaria revisione della legge regionale sulla difesa civica con riflessi negativi anche sul sistema di difesa civica locale lombardo, costituito attualmente da 273 comuni, 8 comunità montane, 7 province e che vede attivi oltre 150 difensori civici che rendono il loro servizio al 31,3% della popolazione a livello comunale e al 79,5% a livello provinciale.

Sia in questa relazione (cfr. prima e quinta parte) sia nella relazione dello scorso anno (cfr. prima parte) mi sono soffermato puntualmente sulle ragioni che sollecitano un impegno del Consiglio regionale in proposito. In varie occasioni ho illustrato le conseguenti proposte di merito. Da ultimo le ho portate all'attenzione della Commissione speciale per lo Statuto nell'audizione del 23 novembre. Sono peraltro note sia all'Ufficio di Presidenza del consiglio sia ai presidenti dei gruppi consiliari.

Qui basti sottolineare che la modifica dell'art. 117 Cost. - con la quale la competenza legislativa è stata ripartita in statale, concorrente e regionale, e sono state poste tra le materie attribuite a quest'ultima tutte quelle non espressamente attribuite alle altre due - riconosce in capo alle regioni il potere legislativo esclusivo in materia di difesa civica, fatta eccezione per quegli aspetti che sconfinassero in materie espressamente indicate nel secondo e terzo comma del citato art. 117.

Mi limito dunque a rammentare i cardini di un ordinamento aggiornato della difesa civica:

- funzione necessaria;*

- *suo radicamento nell'assemblea in quanto espressione di più compiuta rappresentanza della comunità;*
- *indipendenza e status del difensore civico;*
- *modalità d'intervento finalizzate ad assicurare efficacia all'azione del difensore civico;*
- *autonomia organizzativa e gestionale del difensore civico nell'ambito di un budget deliberato dall'organo consiliare commisurato alla popolazione da servire;*
- *coordinamento a rete su base regionale;*
- *riconosciuta autonomia agli enti locali nell'organizzazione della rete ispirata ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza.*

L'obiettivo è evidente: assicurare a tutti i cittadini, quale che sia la parte di territorio in cui operano, una forma di tutela secondo criteri extragiudiziali nei confronti di tutte le amministrazioni e di tutti gli erogatori di pubblici servizi, con modalità omogenee ed efficaci.

La nostra Regione ed il nostro paese potranno così sintonizzarsi con le esperienze di difesa civica considerate normali secondo gli standards ormai consolidati a livello europeo.

Esperienze con le quali ho potuto confrontarmi nel corso della terza Conferenza dei difensori civici nazionali e regionali svoltasi a Bruxelles nel settembre 2001 sul tema "Gli ombudsmen contro la discriminazione". In tale sede ho potuto constatare una perfetta sintonia sul piano delle motivazioni che guidano la nostra azione per la tutela dei diritti degli interlocutori degli apparati pubblici e per il miglioramento dei sistemi amministrativi e di erogazione dei servizi pubblici. Ma ho potuto altresì ammirare sia un più solido e visibile riconoscimento istituzionale al ruolo della difesa civica, sia un più adeguato investimento di risorse, innanzitutto politiche, a favore di una funzione ritenuta essenziale per l'equilibrio democratico del sistema sociale.

I cittadini si attendono - l'hanno detto tramite Monitor Lombardia - che a questi obiettivi si orientino anche l'impegno e l'azione dei responsabili delle istituzioni della nostra Regione.

7 APPENDICI

7.1 Statistiche

Le tavole statistiche di seguito pubblicate consentono di analizzare gli interventi sotto diversi profili.

Nelle tavole 1a e 1b, accanto al numero di richieste - pervenute sia negli anni precedenti e ancora in istruttoria all'inizio del 2001, sia nel corso del 2001 - si trovano i dati relativi ai casi conclusi e a quelli ancora in istruttoria alla fine del 2001.

I dati riportati nelle tavole da 2 a 7 riguardano la domanda del 2001, limitatamente alle richieste per le quali è stato formalizzato un fascicolo, nei suoi vari aspetti: distribuzione per materie (tav. 2), articolazione e intensità territoriale (tavv. 3, 4 e 5), scansione temporale nel corso dell'anno (tav. 6), tipologie di soggetti presentatori (tav. 7).

Le due ultime tavole prendono a base non la domanda ma i casi conclusi nell'anno, originati sia da richieste pervenute negli anni precedenti sia da richieste pervenute nel 2001. In esse perciò sono pubblicati dati che concernono l'attività svolta. In particolare, nella tav. 8 si dà conto degli esiti e nella tav. 9 sono raccolti i dati relativi alle macro-aree in cui si raggruppano i destinatari dell'azione del difensore civico.

7 APPENDICI**7.1 Statistiche****Tav. 1a) - Richieste d'intervento pervenute negli anni precedenti il 2001**

in istruttoria al 1.1.2001		chiuse al 31.12.2001		in istruttoria al 1.1.2002	
n.	%	n.	%	n.	%
809	100,0	525	64,9	284	35,1

Tav. 1b) - Richieste d'intervento pervenute nel 2001

pervenute al 31.12.2001		chiuse al 31.12.2001		in istruttoria al 1.1.2002	
n.	%	n.	%	n.	%
805	100,0	353	43,9	452	56,1

7.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento 2001 - per materia

	n.	%
Sicurezza sociale	129	16,0
Trasparenza e partecipazione al procedimento	98	12,2
Assetto istituzionale	96	11,9
Territorio	95	11,8
Sanità e igiene	93	11,6
Edilizia residenziale pubblica	81	10,1
Personale	57	7,1
Assistenza sociale	42	5,2
Ambiente	30	3,7
Ordinamento finanziario	25	3,1
Istruzione, Cultura, Informazione	25	3,1
Economia	18	2,2
Altre	16	2,0
Totale	805	100,0

7.1.3 - Tav. 3 - Richieste d'intervento 2001 - distribuzione per provincia (*)

	n.	%
Bergamo	38	4,7
Brescia	35	4,6
Como	15	2,0
Cremona	11	1,5
Lecco	24	3,1
Lodi	15	2,0
Mantova	11	1,5
Milano	536	70,0
Pavia	14	1,8
Sondrio	11	1,5
Varese	56	7,3
Totale	766	100,0

(*) Non sono qui prese in considerazione le 39 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia