

Segnalo altresì la necessità di una presa in carico da parte dell'assemblea delle problematiche organizzative che rimangono irrisolte, puntualmente illustrate nelle **considerazioni conclusive**, che richiederebbero una più attenta valutazione in quanto incidono sia sulla effettiva indipendenza della funzione di difesa civica sia sulla sua possibilità di soddisfare con tempestività la domanda di servizio.

Osservazioni sulla qualità dei rapporti intercorsi con le singole direzioni generali della Giunta sono evidenziate nei paragrafi della seconda parte di questa relazione dove sono delineate le problematiche settoriali.

Qui invece ritengo di dover richiamare l'attenzione della Giunta e del suo Presidente su alcune proposte che, se accolte e messe in atto, costituirebbero un significativo contributo alla valorizzazione della difesa civica come meccanismo di miglioramento dell'azione amministrativa, con sicuro vantaggio dei destinatari finali della stessa, cittadini e altri soggetti istituzionali o sociali che sono interlocutori della Regione.

Da una più matura consapevolezza dell'autentico significato della funzione di difesa civica tra dirigenti e funzionari, che renderebbe più adeguato il loro dialogo con il difensore civico, trarrebbero giovamento i fruitori del servizio che essi rendono alla comunità.

E' questa la ragione che mi induce ad insistere nel proporre che la difesa civica entri sistematicamente nei piani di formazione degli operatori delle amministrazioni pubbliche locali, regionali e statali.

Ma proprio il vantaggio che traggono dalla difesa civica sia il destinatario dei suoi interventi (le amministrazioni) sia il cittadino che al difensore civico fa ricorso, prevenendo e deflazionando l'accesso alla giurisdizione amministrativa, deve indurre a rammentare in ogni occasione utile (circolari, avvisi pubblici, comunicazioni a destinazione individuale) l'opportunità offerta ad ogni soggetto che abbia in corso un procedimento o che abbia presentato una richiesta all'amministrazione di avvalersi dell'azione del difensore civico.

Ciò vale per la Regione, destinataria per il 29,7% degli interventi del difensore civico regionale. Ma vale anche per le amministrazioni locali (27,2%) e per le amministrazioni dello Stato (12,9%).

Nell'ambito di queste ultime mi voglio soffermare in particolare su di un settore che sta attraversando una fase di profonda trasformazione. Mi riferisco al sistema educativo e dell'istruzione.

Nella gestione dei rapporti con l'utenza si incontra talvolta ancora una sorta di impermeabilità all'accoglimento nell'amministrazione scolastica dei principi e dei dettami della L. n. 241/1990 (conoscibilità del responsabile del procedimento e del termine entro il quale il procedimento deve essere concluso, l'obbligo di motivazione e di conclusione espressa, ecc.).

Oggi, proprio alla luce della riconosciuta autonomia di ciascun istituto formativo, va colta l'occasione perché tutti gli operatori del settore assumano responsabilità più dense, oltre che sul piano della gestione amministrativa e della funzionalità didattica, anche nel perseguire l'obiettivo di realizzare capillarmente nel sistema educativo e dell'istruzione i principi della trasparenza e del dialogo tra tutti gli interlocutori, genitori degli studenti compresi. Avendo ben presente che il dialogo tra tutti i protagonisti dell'esperienza educativa è sostanziale, autentico ed effettivo solo se basato sul reciproco riconoscimento di diritti e di doveri permeato dallo spirito di legalità, senza pregiudiziali rivendicazionismi e senza arroccamenti in difesa di opzioni formalisticamente burocratiche.

Anche nel 2002 l'ANAS si è segnalato quale ente particolarmente refrattario ad aprire un dialogo con l'Ufficio.

4 RAPPORTI CON I CITTADINI CHE CHIEDONO L'INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO

Per molti cittadini, utenti potenziali della difesa civica, la funzione rimane nebulosa e le attese che ne conseguono, nel momento in cui la domanda da potenziale diventa reale, sono non di rado improprie.

A volte il cittadino si attende interventi per dirimere controversie tra privati. A volte rimane deluso quando apprende che il difensore civico non può vincolare con la posizione che assume su di un problema, nè può sostituirsi agli organi decisionali delle amministrazioni.

Da qui nasce il lavoro, di rilevante dimensione, che l'Ufficio svolge sia per chiarire funzioni, attività, modalità di procedere del difensore civico sia per orientare i cittadini verso altri organismi specificamente competenti in relazione alla natura dell'istanza (garante del contribuente, giudice di pace, patronato sindacale, ufficio del gratuito patrocinio, difensore civico locale, sportello di conciliazione e servizio di arbitrato presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ufficio di pubblica tutela presso le ASL e le AO, ecc.).

Questa percezione imprecisa provoca comprensibili reazioni di delusione e disappunto in chi, rivolgendosi all'Ufficio inteso come ultimo approdo spesso dopo defatiganti traversie, si attende dal difensore civico interventi risolutivi dotati di potere vincolante.

D'altro canto i dati sul limitato grado di conoscenza della difesa civica e dei suoi compiti rilevati dall'ISTAT sulla popolazione adulta in Italia confermano il vissuto quotidiano del difensore civico e dei suoi collaboratori.

La necessità di investimenti sul piano della comunicazione e della divulgazione è di tutta evidenza.

I dati sugli esiti degli interventi effettuati (cfr. **5 Considerazioni conclusive**) sono peraltro confortanti in quanto circa nel 60% dei casi conclusi nel 2002 l'istante ha

tratto beneficio dall'azione del difensore civico e testimonia questo risultato espressamente.

“Il più sentito ringraziamento per il fattivo e solerte intervento per risolvere il mio problema” (G.V.).

“Desidero ringraziare quanti si sono adoperati per una così rapida e felice chiusura della mia pratica” (B.D.P.).

“Volevo ringraziare tutto il suo staff che con costanza e professionalità ha risolto in pochi mesi la mia pratica che si trascinava da oltre un decennio” (A.B.).

“Desidero innanzitutto ringraziarla per il suo fattivo e importante intervento presso le autorità sanitarie locali che mi ha consentito di risolvere un problema che mi stava particolarmente a cuore” (C.P.).

5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

nel corso del 2002 sono stati trattati 6.232 casi con un incremento del 21.8% rispetto al 2001.

Si è registrato un notevole incremento dei casi trattati in modo informale e diretto, senza cioè la necessità di condurre un'istruttoria scritta. Sono passati da 3.504 (2001) a 4.833 (2002).

Mentre le richieste formalizzate con un fascicolo d'istruttoria sono risaltate nel 2002 in numero di 686 con una flessione rispetto alla media dei precedenti cinque anni (740).

Da un lato dunque l'attività si caratterizza in coerenza con le connotazioni proprie della difesa civica: informalità, contatto diretto, immediatezza. Dall'altro lato va rimarcato che la perdurante scarsità di informazione indirizzata alla potenziale utenza della difesa civica incide decisamente sulla capacità di esprimere una domanda strutturata.

L'ISTAT ha condotto tra il mese di dicembre 2001 e il mese di marzo 2002, nell'ambito dell'indagine multi-scopo "Aspetti della vita quotidiana", un'analisi sul grado di conoscenza, tra gli italiani di età superiore a 18 anni, delle procedure di risoluzione delle controversie alternative al ricorso all'autorità giudiziaria. La rilevazione, che ha riguardato circa 20.000 famiglie e oltre 53.000 individui, ha accertato il grado di notorietà della difesa civica: il 40,8% del campione dichiara di averne sentito solo parlare, mentre il 12,5% afferma di conoscerne anche le funzioni.

E' del tutto evidente che le potenzialità di utilizzo del servizio di difesa civica sono soffocate da un così alto grado di disinformazione.

Tale realtà impone come priorità un preciso impegno sul piano della comunicazione sia dell'esistenza, sia della funzione, sia delle modalità di accesso alla difesa civica.

Lasciando alla lettura delle tavole statistiche allegata alla relazione le informazioni di dettaglio sull'attività svolta, vengono di seguito sottolineati elementi e valutazioni di sintesi.

Nel corso del 2002 l'impegno dell'Ufficio è stato dedicato a 713 casi avviati negli anni precedenti e ai 686 originati da richieste presentate nel 2002. Ne sono stati portati a conclusione 532 (74,6%) del primo gruppo e 349 (50,9%) del secondo, con un significativo incremento rispetto al 2001 nel quale la quota del primo gruppo era del 64,9%, mentre quella del secondo si era attestata al 43,9%.

Rimane critica la dotazione di risorse professionali: il difensore civico ha potuto contare sull'apporto di 14,5 unità, pari a quelle dell'anno precedente, già ridotte rispetto al 2000 (16).

L'onere per la difesa civica ha gravato sul bilancio regionale per € 821.439, paria € 0,09 per ogni cittadino residente in Lombardia.

I dati di sintesi sui casi trattati nel 2002 sono dunque 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	6.232	821.439	402	131,81

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 del numero di casi trattati negli ultimi cinque anni è così sintetizzabile:

Tipo di istanza	1998	1999	2000	2001	2002
Di anni precedenti	574	740	742	809	713
Formalizzate nell'anno	750	600	775	805	686
Colloquio/Telef.	3.696	1.875	2.731	3.504	4.833
Totale	5.020	3.215	4.248	5.118	6.232

La domanda del 2002 si è così distribuita tra le diverse materie:

	%
<i>Sicurezza sociale</i>	16,5
<i>Territorio</i>	13,3
<i>Assetto istituzionale</i>	13,0
<i>Edilizia residenziale pubblica</i>	9,9
<i>Sanità e igiene</i>	9,2
<i>Trasparenza e partecipazione al procedimento</i>	7,4
<i>Ordinamento finanziario</i>	6,0
<i>Ambiente</i>	5,5
<i>Assistenza sociale</i>	5,5
<i>Istruzione, Cultura, Informazione</i>	3,8
<i>Personale</i>	3,5
<i>Economia</i>	3,2
<i>Altre</i>	3,2

Un'analisi della distribuzione territoriale della domanda conferma la massiccia concentrazione, se pur con un decremento di 5,6 punti rispetto al 2001, nell'area milanese (64,4% della domanda, rispetto al 41,3% della popolazione).

Senza variazioni significative le richieste provenienti dalle province di Cremona, Lodi e Sondrio. Rilevante l'incremento della provincia di Pavia passata dal 1,8% (2001) al 5,5%; più modesto per le province di Bergamo, Brescia, Como e Mantova. Domanda in flessione per Lecco e Varese.

Da chi riceve richieste d'intervento il difensore civico?

Sostanzialmente stabile il primato dei singoli cittadini con l'82,1% di istanze. Mentre l'8,7% proviene da altri soggetti istituzionali e il 5,7% da associazioni, gruppi e comitati. La quota di richieste presentate da società torna, con il 2,5%, ad un valore vicino a quello del 2000 (2,3%), a fronte della flessione (1,4%) registrata nel 2001.

Se consideriamo gli indicatori riferiti non alla domanda ma all'attività svolta sui casi conclusi nel 2002 possiamo evidenziare dati sui tempi di trattazione, sull'esito e sui destinatari degli interventi operati dall'Ufficio.

Sui 1399 casi trattati nel 2002 con un'istruttoria formalizzata in un fascicolo (713 di anni precedenti, 686 del 2002) ne sono stati conclusi nel corso dell'anno 881, pari al 63%.

Nel 47,5% dei casi la trattazione è stata portata a termine entro sei mesi, il 22,9 ha comportato un'istruttoria di durata tra i sei e i dodici mesi. Ha richiesto tra i dodici e i diciotto mesi il 9,6% degli interventi. Oltre i diciotto mesi il 20,1% dei casi.

Quali esiti hanno avuto le 881 istanze rivolte al difensore civico che hanno avuto conclusione nel 2002?

Nel 8,2% dei casi è stata fornita una consulenza all'istante, senza che ciò comportasse un intervento dell'Ufficio nei confronti di un'amministrazione.

Nel 48,8% l'intervento dell'Ufficio ha procurato un esito conforme alla richiesta, mentre per circa il 9% dei casi l'amministrazione destinataria 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% dei casi, l'Ufficio è stato informato dal cittadino che l'istanza era andata a buon fine prima che il difensore civico intervenisse.

Il 4,6% dei richiedenti è stato invece orientato verso altri soggetti di tutela (altro difensore civico, patronato, ecc.).

In larga parte dei cittadini il ruolo del difensore civico non è conosciuto con precisione. Infatti in circa il 7,3% dei casi l'Ufficio non ha proceduto alla trattazione per incompetenza (controversie tra privati, richieste di assistenza in giudizio, gratuito patrocinio, ecc.).

Nel 5,5% dei casi il difensore civico ha motivato l'infondatezza della richiesta.

Non mancano casi di rinuncia del cittadino a coltivare la richiesta in precedenza presentata all'Ufficio (9,2%).

L'intervento è stato interrotto per mancanza di collaborazione dell'ente al quale il difensore civico si è rivolto solo nel 2,6% dei casi.

Chi sono stati i destinatari degli interventi portati a termine nel 2002 dal difensore civico?

Nel 26,5% dei casi è stata data consulenza all'istante senza che ciò comportasse un'azione dell'Ufficio nei confronti di un terzo soggetto. In proposito si evidenzia un calo di quattro punti rispetto al 2001.

Il difensore civico ha destinato il suo intervento verso gli enti locali in misura del 27,2% (+ 1,5%).

La quota maggiore è stata invece rivolta alle strutture della Regione e degli enti regionali: 29,7% (+ 1,7%).

L'incidenza dell'attività dell'Ufficio nei confronti delle amministrazioni statali è stata pari al 12,9% (- 2%).

L'indubbio apprezzamento che l'utenza continua a manifestare nei confronti della difesa civica è di sprone per affrontare le criticità del contesto in cui la funzione viene esercitata.

Ritengo che il Consiglio debba porre attenzione a due elementi che considero di particolare rilievo in quanto incidono profondamente sulla possibilità di dare una risposta adeguata alla domanda di difesa civica espressa dalla società lombarda.

L'uno concerne l'organizzazione interna, l'altro il modo di atteggiarsi dei destinatari degli interventi del difensore civico.

Le criticità sul piano dell'organizzazione interna, rimaste irrisolte nel 2002, sono note e tuttavia devono essere ribadite in questa sede che rappresenta l'unico canale istituzionale che l'ordinamento prevede come modalità di interlocuzione tra difensore civico ed assemblea.

Da due anni la struttura che collabora con il difensore civico è priva di dirigente.

L'adeguamento minimale dell'organico (cfr. le considerazioni conclusive della precedente relazione annuale) continua ad essere collegato ad una revisione complessiva dell'organizzazione tecnico-burocratica dell'apparato di supporto all'esercizio delle funzioni consiliari ancora non approdata alla fase decisionale.

Sono due fatti che, se sul breve tempo configurano una situazione di emergenza, nel loro protrarsi concretizzano un'irragionevole anomalia permanente che incide in modo significativo sia sull'attività quotidiana sia sulla possibilità di prospettare strategie di medio periodo.

La qualità professionale e l'impegno dei collaboratori — che hanno consentito, pur nella difficile situazione organizzativa che ha segnato anche il 2002, di introdurre miglioramenti nelle attività di informazione all'utenza che si rivolge all'Ufficio, nelle modalità di presentazione delle richieste di intervento al difensore civico, nelle funzionalità del sistema informatico di gestione, e di organizzare un convegno sui temi istituzionali connessi allo sviluppo della difesa civica — non possono essere considerati come modalità di supplenza all'esercizio della funzione

dirigenziale, alla quale l'ordinamento affida in forma esclusiva le responsabilità di gestione.

La seconda criticità sulla quale richiamo l'attenzione dell'assemblea concerne l'atteggiamento dei destinatari degli interventi che il difensore civico pone in essere.

Si constata ancora, talvolta, una inadeguata comprensione dei compiti del difensore civico.

L'arroccamento di dirigenti e funzionari nella rigida protezione delle scelte operate da un ufficio, così come l'acconsentire con ritardo al dialogo con il difensore civico rendono impervia e tortuosa l'interlocuzione con le strutture amministrative sia sul piano di un sereno confronto tra tesi e punti di vista sia sul piano della tempestività e trasparenza nei confronti dell'utenza.

E' cioè tuttora presente una resistenza di tipo culturale nei confronti dell'azione del difensore civico, percepito come avversario o come maltollerabile onere anziché come alleato nel condiviso intento di stabilire positive relazioni con la realtà esterna della quale sia la struttura amministrativa sia il difensore civico sono al servizio.

Inoltre si nota ancora nell'ambito di attività gestionali aventi un'utenza di massa — si pensi, ad esempio, al buono scuola — l'adozione di forme di comunicazione efficienti per la generalità dell'utenza ma non sempre accompagnate da forme altrettanto curate nella gestione dell'informazione destinata a situazioni particolari che non trovano risposta nelle informative indirizzate alla generalità. Mentre proprio i casi particolari devono trovare garanzie informative peculiari ed appropriate per portare tutti i soggetti potenziali utenti del medesimo servizio sullo stesso piano di opportunità informative, condizione necessaria per realizzare una sostanziale e reale parità di accesso al beneficio.

Il mancato approntamento di queste forme di informazione personalizzata scarica, di fatto, sul soggetto che si trova in una situazione particolare oneri che, in omaggio al principio di uguaglianza, è compito dell'amministrazione rimuovere.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

il contesto sociale e istituzionale nel quale la difesa civica opera sollecita scelte tempestive e coraggiose.

Il Congresso delle Regioni (cfr. la prima parte di questa relazione) ha indicato la via per allineare il nostro paese alle più mature esperienze europee di difesa civica.

La risoluzione approvata dal Congresso nel giugno 2002 rinnova e rilancia la volontà dei primi legislatori regionali protagonisti del decollo della difesa civica in Italia: le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini.

Un impegno e una prospettiva realistica di lavoro per rispondere alle attese di una giustizia di prossimità nell'amministrazione che l'evoluzione della sensibilità sociale pretende e alle quali il cantiere delle riforme può dare risposte dedicandosi oltre che alle architetture alte del sistema istituzionale anche a quei meccanismi che, intrecciandosi con le difficoltà e le esigenze della vita quotidiana dei cittadini, possono dare significativi contributi nel ricostruire la fiducia nelle istituzioni e nell'elevarne il grado.

La difesa civica è uno di questi meccanismi.

Nel disegno così delineato la Regione Lombardia è chiamata a fare la sua parte d'intesa con il sistema delle autonomie locali.

E' stato questo il senso politico del convegno organizzato dal Consiglio regionale nell'ottobre 2002.

A fronte della necessità di riequilibrare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione il percorso è tracciato:

- *completare e consolidare la difesa civica, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e della adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire;*

- *reformare la legislazione regionale in funzione di più ampie prerogative del difensore civico in materia di accertamento e valutazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione e di promozione di atti di riforma e semplificazione amministrativa;*
- *dare vita ad un moderno servizio di difesa civica nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, evitando ogni forma di settorializzazione e consolidando l'organicità delle competenze del difensore civico regionale anche nei riguardi della amministrazione periferica dello stato e delle aziende pubbliche nazionali e regionali operanti nelle singole Regioni, e rafforzandone le funzioni attraverso poteri di accesso tempestivo ad ogni documentazione amministrativa, l'esercizio di particolari forme di "controllo sostitutivo" e di sospensiva sull'efficacia degli atti ispirate a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini, la sanzionabilità dei comportamenti che si frappongono all'esercizio dell'azione di tutela;*
- *determinare, di concerto con gli enti locali e secondo criteri di sussidiarietà e di coordinamento regionale, gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni di difesa civica, riconoscendo la piena autonomia organizzativa e finanziaria necessaria al loro adeguato svolgimento e disciplinando le modalità per assicurare in ogni realtà l'esercizio della difesa civica anche in forme associative;*
- *ampliare gli spazi e rendere più incisivi i mezzi di comunicazione per penetrare capillarmente nel tessuto sociale allo scopo di far conoscere le specifiche opportunità che la difesa civica offre a tutti gli interlocutori delle variegate articolazioni dei soggetti che esercitano una funzione pubblica;*
- *far crescere negli operatori delle amministrazioni pubbliche e di ogni altro ente erogatore di pubblici servizi la cultura della collaborazione e dell'alleanza tra responsabili della gestione e responsabili della difesa civica accomunati nell'unico intento di servizio.*

6 APPENDICI**6.1 Statistiche****Tav. 1a) - Richieste d'intervento pervenute negli anni precedenti il 2002**

in istruttoria al 1.1.2002		chiuse al 31.12.2002		in istruttoria al 1.1.2003	
n.	%	n.	%	n.	%
713	100,0	532	74,6	181	25,4

Tav. 1b) - Richieste d'intervento pervenute nel 2002

pervenute al 31.12.2002		chiuse al 31.12.2002		in istruttoria al 1.1.2003	
n.	%	n.	%	n.	%
686	100,0	349	50,9	337	49,1

6.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento 2002 - per materia

	n.	%
Sicurezza sociale	113	16,5
Territorio	91	13,3
Assetto istituzionale	89	13,0
Edilizia residenziale pubblica	68	9,9
Sanità e igiene	63	9,2
Trasparenza e partecipazione al procedimento	51	7,4
Ordinamento finanziario	41	6,0
Ambiente	38	5,5
Assistenza sociale	38	5,5
Istruzione, Cultura, Informazione	26	3,8
Personale	24	3,5
Economia	22	3,2
Altre	22	3,2
Totale	686	100,0

6.1.3 Tav. 3 - Richieste d'intervento 2002 - distribuzione per provincia(*)

	n.	%
Bergamo	33	5,08
Brescia	47	7,24
Como	22	3,39
Cremona	11	1,69
Lecco	11	1,69
Lodi	13	2,00
Milano	418	64,41
Mantova	15	2,31
Pavia	36	5,55
Sondrio	10	1,54
Varese	33	5,08
Totale	649	100,00

(*) Non sono qui prese in considerazione le 37 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia