

5. RAPPORTI CON ALTRI ENTI

5.1 Rapporti con le amministrazioni dello stato

I difensori civici delle regioni e delle province autonome, sin dall'inizio delle loro attività, hanno quasi tutti optato a favore del dar corso alle richieste dei cittadini anche quando implicavano un intervento nei confronti di uffici appartenenti alle amministrazioni dello stato.

Anche in regione Lombardia è stato seguito questo orientamento e di ciò hanno dato conto le precedenti relazioni annuali inviate al Consiglio regionale.

Le ragioni di questa scelta sono note.

Si è preferito non deludere il cittadino già troppo angustiato da difficoltà ricorrenti con le pubbliche amministrazioni. Inoltre è parso più conforme al principio sostanziale di buona amministrazione segnalare alle diverse amministrazioni di volta in volta interessate il disagio del cittadino, accompagnando la segnalazione con una proposta di rimedio o con una sollecitazione di chiarimento in ossequio ad un sano spirito di collaborazione.

Il Consiglio regionale della Lombardia non si è mai opposto a questo orientamento del difensore civico.

Oggi il quadro normativo di riferimento è mutato. L'art. 16 della L. n. 127/1997 ha, per così dire, legittimato una prassi costante, dando copertura all'azione dei difensori

civici regionali quando è rivolta alle amministrazioni periferiche dello stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia.

Tuttavia a fronte di questa nuova definizione della sfera di competenza continuerò nella prassi collaborativa, se richiesto dai cittadini, in quei casi ove occorra interloquire con le amministrazioni dello stato per le quali l'art. 16 della L. n. 127/1997 non ha esplicitato la competenza.

Vi è semmai da precisare che sono le condizioni operative a non consentire di dar sempre corso alle richieste dei cittadini.

L'attuale non disponibilità di personale specificamente qualificato è oggi d'impedimento alla trattazione di questioni che riguardino il codice della strada, le pratiche automobilistiche, i servizi postali, l'erogazione di energia elettrica e gas, nonché imposte, tasse e canoni. A proposito di queste ultime voci va anche comunque considerato che la previsione della prossima istituzione del "garante del contribuente" rende inopportuna l'attivazione di una funzione temporanea che richiederebbe profusione di specifiche risorse.

D'altro canto l'Ufficio non può che procedere alla trattazione dei casi dando priorità a quelli che rientrano nella sfera di competenza e dedicandosi agli altri compatibilmente con le risorse disponibili.

Queste considerazioni sono state illustrate anche ai responsabili degli uffici statali che operano in territorio lombardo nell'incontro svoltosi presso il palazzo della regione il 15 dicembre. Si è avviato così un dialogo che dovrà consolidarsi a tutto beneficio dei cittadini. La disponibilità espressa da diversi dirigenti intervenuti nel dibattito è una premessa che fa ben sperare.

Nel 1997 l'Ufficio ha ricevuto 117 richieste che hanno indotto un intervento nei confronti di un'amministrazione o di un ente statale.

Esse rappresentano il 15,7% delle istanze pervenute. La quota di questo tipo di domanda è in espansione: occupa infatti l'1,3% in più rispetto al 1996, sulla domanda globalmente considerata.

Una più intensa informazione su questa opportunità offerta agli utenti degli uffici statali fa realisticamente ipotizzare un'ulteriore crescita nel prossimo futuro.

5.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali

Benchè la maggior parte degli enti locali lombardi abbia previsto nel proprio statuto l'istituzione del difensore civico, attualmente sono un centinaio gli enti che assicurano il servizio di difesa civica, o mediante il proprio difensore civico o mediante convenzionamento con il difensore civico di altro ente. Ma in proposito rimando al successivo punto 6 di questa relazione. Qui basta dire che non mancherà anche in futuro la collaborazione dell'Ufficio agli enti che vorranno attivare il servizio di difesa civica.

Nel 1997 si è però imposta una decisione per meglio precisare quella sorta di supplenza sinora assicurata dal difensore civico regionale nei confronti degli enti locali. Quando l'intervento richiesto dal cittadino riguarda l'attività amministrativa di un ente ove opera il difensore civico locale, l'Ufficio trasferisce l'istanza a questi. Mentre continua ad esse svolta l'attività di supplenza per gli enti ove il difensore civico non risulta ancora istituito.

Una situazione particolare, come già segnalato nella relazione sul 1996, è rappresentata dal comune di Milano. Il fatto che la sede del difensore civico regionale sia posta nel capoluogo lombardo comporta inevitabilmente che qui i cittadini si rivolgono anche per le loro doglianze derivanti

da procedimenti amministrativi dell'amministrazione comunale milanese. E' un ruolo di supplenza che pesa in misura del tutto particolare. Ho segnalato questa situazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale. Sono state avviate le procedure per la nomina del difensore civico comunale di Milano: un dato certamente positivo nella prospettiva di sviluppo e di consolidamento della difesa civica nella nostra regione.

Nel corso del 1997 sono pervenute 176 formali richieste di cittadini che rappresentavano doglianze alle quali è conseguito un intervento dell'Ufficio nei confronti di amministrazioni locali. Esse costituiscono il 23,7% del totale delle istanze formalmente giunte all'Ufficio. La quota di queste domande, rispetto alla globalità delle domande del 1997, segua un calo del 6,2%.

Il dato conferma una relativa ricentrazione dell'attività dell'Ufficio sull'area di competenza.

Devo anche qui ricordare, nell'ambito dei rapporti tra Ufficio e amministrazioni locali, la problematica che si è aperta in ordine all'attuazione di quanto previsto dall'art. 17, 45° c. della L. n. 127/1997 in materia di nomina di commissari ad acta. La questione è stata oggetto di una mia specifica relazione al Consiglio regionale della quale riferisco al punto 3.1.2 di questa relazione.

6. UNA STRATEGIA DI SVILUPPO DEL SERVIZIO DI DIFESA CIVICA IN LOMBARDIA

Una convergenza di condizioni induce a considerare maturo il tempo perchè la regione esprima una esplicita opzione a favore dello sviluppo del servizio di difesa civica in Lombardia.

Una prima condizione è data sul piano ordinamentale. L'art. 16 della L. n. 127/1997 ha esteso la competenza di intervento dei difensori civici regionali e delle province autonome attribuendo loro pieno titolo ad operare nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale.

La rilevanza di questo aspetto è di tutta evidenza quando si abbia presente il processo di progressivo passaggio dalle strutture dello stato alle regioni e, soprattutto, agli enti locali delle responsabilità di amministrazione.

Una seconda condizione è data dalle scelte fatte dagli enti locali della nostra regione: ormai più di un centinaio si sono dotati del servizio di difesa civica. E la tendenza indica un ulteriore incremento.

Una terza condizione, forse la più decisiva, è data dalla maggior conoscenza dell'istituto del difensore civico da parte dei cittadini e della più diffusa consapevolezza dell'utilità di ricorrere al suo intervento.

Sono fattori da considerare come positivo punto d'avvio per sviluppare una strategia articolata su diversi piani.

Innanzitutto l'ente regione potrebbe più decisamente impegnarsi nel dare attuazione al progetto di potenziamento del difensore civico annunciato nel piano regionale di sviluppo, garantendo al difensore civico regionale flessibilità nell'acquisire risorse adeguate per assicurare il necessario equilibrio fra domanda e offerta di servizio.

Inoltre vanno consolidate e rese più organiche le iniziative di raccordo con i difensori civici degli enti locali. L'incontro del 24 giugno 1997 - realizzato nell'ambito del programma di iniziativa promosso dal Consiglio e dalla Giunta regionale in tema di "Autonomie, riforme istituzionali e rapporti Stato, Regioni, Enti locali" su "La figura del difensore civico nel quadro delle riforme istituzionali" - ha visto una lusinghiera partecipazione ed un considerevole interesse. C'è una forte esigenza che merita adeguate risposte.

In proposito è stata progettata una ricerca - già annunciata nella relazione 1996 - che si realizzerà nel 1998 la cui finalità è duplice: fare il punto sull'istituto del difensore civico sia sotto il profilo teorico che sotto il profilo delle prassi operative, porre le basi per un sistema di monitoraggio permanente del fenomeno "difesa civica" in Lombardia.

La prospettiva di sviluppo rimane quella di far crescere un'osservatorio per la tutela dei diritti umani e dei cittadini con il compito: a) di attivare un sistema informativo permanente tra i difensori civici; b) di

agevolare il confronto con il mondo scientifico e della ricerca; c) di essere punto di raccordo sistematico con associazioni e movimenti che si dedicano alla tutela dei diritti dei cittadini.

L'orizzonte regionale appare il più appropriato per predisporre e attuare adeguate azioni di servizio al sistema delle autonomie locali anche nell'ambito della difesa civica.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

nell'anno 1997 è progredito il processo a favore del radicamento costituzionale dell'istituto del difensore civico nel nostro paese. La commissione bicamerale per le riforme costituzionali ha infatti proposto al parlamento una specifica disposizione costituzionale in merito.

Mentre la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha, dal conto suo, affidato ad un comitato ristretto l'elaborazione di un testo di legge unificato sulla base delle iniziative legislative presentate per l'istituzione del difensore civico nazionale e per il perfezionamento delle disposizioni legislative già in vigore in materia di difensore civico locale.

La trattazione sul piano della definizione ordinamentale dell'istituto del difensore civico si innesta dunque puntualmente nel processo di revisione istituzionale caratterizzato da un deciso spostamento delle responsabilità d'amministrazione dal centro alle autonomie.

Indicatore di particolare pregio di questa evoluzione va considerata l'approvazione dell'art. 16 della L. n. 127/1997 che ha esteso alle amministrazioni periferiche dello stato la sfera d'intervento dei difensori civici regionali, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale. Il parlamento ha così sostanzialmente accolto una proposta, avanzata dalle regioni, di valorizzazione dell'esperienza più

matura nel nostro paese in materia di difesa civica, quella appunto dei difensori civici regionali.

In Lombardia si trovano riscontri di questo fermento anche sul piano fattuale.

A fine 1997 risulta attivato il servizio di difesa civica in oltre cento comuni ed in quattro amministrazioni provinciali. Mentre il comune capoluogo di regione ha avviato recentemente le procedure per la nomina del proprio difensore civico.

Come tradizione vuole il difensore civico regionale non si sottrae ad ogni intervento richiesto al fine di agevolare lo sviluppo sul territorio di un capillare sistema di difesa civica. Si tratta di un'azione che merita maggior attenzione e dedizione anche da parte degli organi regionali protesi in uno sforzo impegnativo sul piano delle riforme istituzionali in senso profondamente autonomistico. In questo disegno potrebbe trovare coerente collocazione anche la sollecitudine per un'azione mirata a favore dello sviluppo di una rete regionale di difensori civici. Ciò sarebbe in piena armonia anche con gli orientamenti confermati a livello europeo dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la raccomandazione n. R (97) 14 adottata il 30 settembre 1997.

Entro questo orizzonte va esaminata anche l'attività svolta dall'Ufficio nel 1997, sulla quale mi soffermerò per gli aspetti di sintesi, essendo significativamente illustrati nella seconda e terza parte della relazione i contenuti di

alcune esemplari questioni di carattere settoriale, ma di interesse generale, affrontate nel corso dell'anno appena concluso.

Elementi più dettagliati, riguardanti i casi sottoposti dai cittadini al difensore civico nel 1997, sono analiticamente esposti nelle tavole dell'appendice statistica.

Un'avvertenza è però dovuta. Le tavole statistiche contemplano esclusivamente le questioni per le quali è stata necessaria una formale istruttoria scritta. In esse non si dà cioè conto degli altri casi che sono stati trattati solo telefonicamente o mediante colloqui personali. L'avvertenza va tenuta in speciale considerazione perchè nel 1997, a seguito di alcune prime iniziative realizzate per diffondere la conoscenza dell'Ufficio, si è sviluppato in misura considerevole il meccanismo dell'accesso telefonico. E' una modalità particolarmente semplice per l'utente che però ha richiesto un eccezionale supplemento d'impegno da parte dei miei collaboratori. Nel corso dell'anno sono state esaminate mediante colloquio personale o trattazione telefonica 3080 questioni, senza computare tra queste le richieste di semplici informazioni.

Di fatto l'attività di comunicazione e sensibilizzazione ha risvegliato una domanda latente la cui caratteristica è spesso quella di provenire da soggetti scarsamente dotati di conoscenza sulla pubblica amministrazione, sulle sue connotazioni ordinamentali, sulle sue prassi operative, sui

suoi meccanismi decisionali. Ne consegue un'interlocuzione complessa e, non di rado, difficoltosa. Infatti in questi casi, ancor prima di entrare nel merito del problema che angustia il nostro interlocutore, dobbiamo chiarire i profili della funzione del difensore civico, i suoi ambiti di competenza, i suoi poteri d'intervento, le sue modalità operative.

Per sincero apprezzamento rivolgo, anche in questa sede, il più vivo ringraziamento, che credo dovuto anche da parte degli organi regionali, a tutti i collaboratori che con me condividono impegno e fatica mai disgiunti da competenza e disponibilità.

Il volume complessivo dell'attività svolta nel 1997 ha come dato essenziale il numero dei casi trattati. Essi ammontano a 4373. Infatti ai 3080, trattati telefonicamente o mediante colloqui personali, si aggiungono i 551 casi formalizzati negli anni precedenti non ancora conclusi all'inizio del 1997 e i 743 casi avviati nel corso del 1997.

Dei 1294 casi formalizzati sui quali l'Ufficio ha lavorato nel 1997 ne sono stati conclusi 720 - 397 relativi agli anni precedenti e 323 relativi al 1997 - pari al 55,6 %.

Il prospetto qui di seguito riportato offre alcuni indicatori sintetici dell'attività svolta nel 1997.

Dati di sintesi sui casi esaminati nel 1997

a	b	c	d (b:a)	e (c:b)
unità di personale	casi esaminati	costi complessivi (milioni)	casi esaminati per unità di personale	costo medio per ogni caso esaminato
14	4.374	1339	312	306.127

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.

Il quadro indica un forte incremento, quasi il raddoppio, rispetto al 1996. Il fenomeno è causato dalla vera e propria esplosione di richieste telefoniche. Occorre tenerne conto per mantenere in equilibrio domanda e offerta di servizio. E' problema da considerare sempre più critico anche alla luce dei seguenti ulteriori approfondimenti sulla domanda 1997.

L'analisi per provincia del numero delle richieste pervenute ogni diecimila abitanti (cfr. tav. 4B) conferma che i cittadini dell'area milanese sono i maggiori utilizzatori

del servizio (1,34 richieste ogni 10.000 abitanti), mentre il valore più basso si riscontra per la provincia di Sondrio (0,28). Le altre province si distinguono in due gruppi, l'uno tendenzialmente vicino al valore più basso: Pavia, Mantova e Bergamo (0,32), Varese (0,37) e Brescia (0,39). Le altre quattro si collocano in una fascia intermedia: Cremona (0,54), Como (0,58), Lecco (0,60), Lodi (0,69).

Questi dati, relativi alle richieste che si sono tradotte in casi formalmente istruiti, danno la possibilità di valutare quale potrebbe essere il volume delle richieste se fosse generalizzato a tutte le province il grado di utilizzo del servizio già in essere per gli abitanti della provincia di Milano. Il totale delle istanze formalizzate ammonterebbe a circa 1.200. Ma va tenuto conto altresì dell'incremento delle richieste avanzate mediante l'accesso telefonico e il colloquio personale. Se l'incremento avvenisse, come è ragionevole pensare, mantenendo lo stesso rapporto già riscontrato tra istanze formali (scritte) e istanze informali (telefono o colloquio) che è di 4,1 ci troveremmo di fronte ad un volume globale pari a 6.120 (1200 + 4920) istanze annue. Si tratta di un numero realisticamente fondato.

Infatti non costituisce un obiettivo astratto, ma la semplice estensione a tutto il territorio regionale di uno standard di domanda già espressa da una vasta area della regione, quella della provincia di Milano.

Su queste basi si può fondare sia una strategia di sensibilizzazione che favorisca, nelle zone ove è oggi più debole, la conoscenza dell'istituto e la consapevolezza circa l'opportunità del suo utilizzo, sia una strategia di potenziamento delle risorse dell'Ufficio per dimensionarlo al volume della domanda di servizio ragionevolmente prevedibile.

La distribuzione territoriale della domanda raffrontata alla distribuzione della popolazione (cfr. tavv. 4 e 4A) segnala un lieve riallineamento in sei province (Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova e Sondrio), mentre nelle altre cinque si nota che il divario è in crescita (Bergamo, Brescia, Milano, Pavia e Varese).

L'analisi della domanda sotto il profilo delle materie (cfr. tavv. 2, 2A) per le quali è stato richiesto l'intervento dell'Ufficio rivela qualche non trascurabile variazione. Mentre diminuisce, rispetto al 1996, la quota di istanze riferite alle tematiche ambientali (- 3,0%), aumentano in misura significativa quelle concernenti i servizi alla persona (+ 6,4 %), la gestione del territorio (+2,0%), nonché, sebbene in misura più limitata, i rapporti istituzionali e la partecipazione al procedimento amministrativo (+ 1,1 %).

E' bene ricordare peraltro che il 61,6 % dei casi avviati a formale istruttoria nel 1997, cioè 458 su 743, si concentrano in sole dieci voci, e precisamente:

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	n.	%
- Edilizia residenziale pubblica	75	10,1
- Pensioni e previdenza	71	9,6
- Assistenza sanitaria	52	7,0
- Edilizia privata	48	6,5
- Invalidità civile	46	6,2
- Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa	42	5,7
- Inquinamento	37	4,9
- Assistenza sociale	33	4,4
- Lavori pubblici	27	3,6
- Personale della regione e degli enti dipendenti	27	3,6

Un altro aspetto della domanda presenta interesse: chi attiva l'intervento del difensore civico regionale? A questo proposito (cfr. tavv. 5, 5A) anche nel raffronto 1997-1996 è confermata la tendenza già in atto nei due anni precedenti: la quota di domanda proveniente dai singoli cittadini segna un'ulteriore diminuzione (- 2,8 %), a vantaggio dei soggetti collettivi (gruppi, comitati, associazioni), che costituisce nel suo insieme il 10,6 % delle richieste (+ 1,3% rispetto al 1996). Mentre gli altri difensori civici passano dal 1,6% al 3,1% e gli enti locali dal 1,0% al 2,2%. E' invece dimezzato il peso delle domande provenienti da società: dal 3,2% al 1,6%.