

Nel contempo, lo stesso art. 7 della L. n. 265/1999 ha modificato l'art. 28 della L. n. 142/1990, introducendo alcuni principi in materia di modalità di elezione dei rappresentanti dei comuni negli organi delle comunità montane e prevedendo, in particolare, che tali rappresentanti siano eletti con il sistema del "voto limitato", istituto non disciplinato da alcuna norma di legge, ma costruito dalla giurisprudenza come strumento tipico di tutela delle minoranze (v. sentenza C.d.S. 16 ottobre 1995, n. 796).

Alcuni comuni hanno ritenuto che la nuova formulazione della legge abbia determinato l'abrogazione, insieme al summenzionato art. 4 della L. n. 1102/1971, anche della legge regionale n. 13/1993, emanata sulla base dello stesso, procedendo, di conseguenza, a revocare le nomine avvenute con il sistema del voto separato (due rappresentanti eletti dalla maggioranza e uno dalla minoranza) e a ripetere l'elezione dei propri rappresentanti in seno all'assemblea della comunità. Gli esiti di tali nuove elezioni hanno determinato la nomina di tutti e tre i rappresentanti del comune tra i membri della maggioranza.

Chiamato ad esprimere il mio parere in merito alla questione, ho ritenuto che l'art. 9 L.R. n. 13/1993, nella parte in cui disciplina le modalità di elezione dei rappresentanti dei comuni garantendo la tutela delle minoranze, non sia in alcun modo in contrasto col nuovo art. 28 della L. n. 142/1990, e sia, pertanto, da ritenere ancora vigente nelle parti con quest'ultimo compatibili.

Saranno i nuovi statuti delle comunità montane a dover stabilire il nuovo sistema di elezione, ferma restando la necessità di adeguarsi al sistema del "voto limitato", sancito dalla legge n. 265/1999, e quindi di garantire un'adeguata rappresentanza delle minoranze.

Nel settore dei **rapporti con gli enti locali**, la cui trattazione è stata ripresa dall'ottobre 1999, con l'assegnazione all'Ufficio di un nuovo funzionario che è stato incaricato di occuparsi della materia, sono state trattate circa quindici pratiche.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, veniva richiesto, da consiglieri comunali o da semplici cittadini, un controllo di legittimità che esulava dalle competenze dell'Ufficio.

La normativa vigente, infatti, nell'ottica di una drastica riduzione dei controlli sugli atti degli enti locali (art. 17, c. 33, della legge *Bassanini-bis*) non attribuisce ai difensori civici regionali alcuna funzione di controllo sugli atti e/o sugli organi dei comuni: un limitato potere di controllo è stato attribuito, dall'art. 17, c. 38, della L. n. 127/1997, al difensore civico comunale (o, in caso di mancata istituzione dello stesso, all'Oreco) solo su iniziativa di un quarto o di un quinto dei consiglieri comunali, a condizione che le deliberazioni riguardino:

- a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario;
- b) assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni.

Unica eccezione è costituita dall'art. 17, c. 45, della stessa *Bassanini-bis*, che consente al difensore civico regionale di nominare un commissario *ad acta* nel caso in cui comuni e province "ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge".

Data l'eccezionalità della norma che attribuisce tale potere sostitutivo, ritengo che essa, ai sensi dell'art. 14 delle preleggi, "non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati" (è soggetta, cioè, a un'interpretazione strettamente letterale); per questo motivo, mi sono orientato a non esercitare tale potere, così fortemente invasivo dell'autonomia degli enti locali, in tutti i casi in cui

l'assenza di un termine tassativamente stabilito dalla legge provochi l'impossibilità di determinare oggettivamente il configurarsi di un ritardo o di un'omissione da parte dell'ente.

Sarebbe, a questo proposito, auspicabile, un intervento normativo della regione volto a specificare i presupposti e le modalità di esercizio del potere sostitutivo attribuito al difensore civico dalla L. n. 127/1997. L'opportunità di tale intervento è stata, peraltro, espressa dal Consiglio regionale nella risoluzione concernente l'applicazione dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (DCR 16 marzo 1999, n. VI/1214), laddove si legge che il Consiglio "valuta necessario un intervento in sede legislativa regionale per regolare le modalità di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 17, comma 45, della legge 127/97 e le modalità di nomina dei Commissari ad acta (criteri, albi, compensi, ecc.)".

Ogni altro intervento operato dall'Ufficio nei confronti degli enti locali, salvo quelli relativi a funzioni loro delegate dalla regione, è stato effettuato sulla base del principio di collaborazione che deve sempre ispirare i rapporti tra istituzioni pubbliche.

Ho provveduto, quindi, ad informare gli enti locali delle segnalazioni pervenutemi dai cittadini che mi sono sembrate meritevoli di una più attenta considerazione da parte degli enti interessati, chiedendo notizie e invitando gli amministratori a un riesame della questione; laddove, invece, tali segnalazioni mi sono parse prive di fondamento, ho provveduto a spiegare all'istante le ragioni giuridiche che mi hanno portato a tale conclusione.

Nei rapporti con gli enti locali ho spesso potuto riscontrare, con soddisfazione, un alto grado di collaborazione: anche quando non vi è stata

piena adesione alle mie considerazioni, sono stato tuttavia, in molti casi, ragguagliato sulle motivazioni e sui presupposti - più o meno condivisibili - dei comportamenti tenuti dagli enti interpellati, riuscendo così a ristabilire, se non altro, una qualche forma di dialogo tra l'amministrazione interessata e l'istante. In tutte le circostanze in cui sono intervenuto, con la nomina di commissari *ad acta* o con la semplice espressione della mia opinione sull'interpretazione delle leggi, ho dedicato particolare attenzione alla salvaguardia delle prerogative delle minoranze consiliari e alla necessità di garantire tale tutela, che sta alla base di una sana dialettica democratica, da difendere e tutelare anche, e soprattutto, a livello locale, specie da quando i controlli preventivi di legittimità sugli atti sono stati drasticamente ridotti.

5 RAGIONI PER L'AUTONOMIA FUNZIONALE E GESTIONALE DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL DIFENSORE CIVICO

La L.R. n 7/1980, istitutiva del difensore civico regionale, ha affermato la dipendenza della struttura organizzativa di cui il difensore civico si avvale unicamente dal difensore civico stesso.

Con i provvedimenti di attuazione della L.R. n. 21/1996, che riguarda l'organizzazione burocratica del Consiglio regionale e che nulla dice della struttura del difensore civico, il personale che collabora con il difensore civico è stato inserito nel "servizio per le authority regionali" con il personale che opera per il Co.re.rat. (Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi). Tale servizio è stato posto alla dipendenza gerarchica di una delle tre direzioni generali del Consiglio regionale.

Ne è risultato un condizionamento di fatto della funzione del difensore civico da parte di una struttura burocratica dalla quale, è ovvio, dovrebbe essere nettamente indipendente.

Nelle mediazioni di gestione, necessarie in ogni organizzazione, la struttura che opera con il difensore civico è così stata penalizzata, risultando prioritarie, in un'economia generale di allocazione delle risorse, le esigenze espresse dalle strutture serventi l'organo "Consiglio regionale" e le sue articolazioni.

Ciò è risultato particolarmente negativo per l'attività del difensore civico che, avendo immediato impatto con l'utenza esterna, abbisogna di flessibilità e snellezza per assicurare con tempestività gli interventi sollecitati dai cittadini.

Per uscire dalla situazione paradossale che si è creata (il difensore civico è condizionato nella sua funzionalità dal sistema burocratico che potrebbe essere destinatario dei suoi interventi) occorre intervenire con modifiche legislative che producano i seguenti effetti:

- la messa in essere di una struttura organizzativa specificamente ed esclusivamente dedicata alle attività del difensore civico;
- rendere autonoma tale struttura per sottrarla ai condizionamenti che derivano dall'attuale inserimento nei moduli gerarchici dell'organizzazione burocratica del Consiglio regionale;
- affidare al difensore civico la responsabilità riguardante l'articolazione interna della struttura;
- rendere flessibile il sistema professionale necessario al difensore civico fissando un tetto di spesa complessivo per il personale calcolato con parametri fissati dalla legge, mentre le singole posizioni sono lasciate alla determinazione del difensore civico;
- gli istituti contrattuali del personale sono gli stessi previsti dall'ordinamento del personale regionale ma sono applicati su determinazione del difensore civico.

Attraverso questi meccanismi potrebbe essere garantita la flessibilità gestionale necessaria per tenere in costante equilibrio la domanda e l'offerta di servizio.

L'attuazione di questa prospettiva porterebbe ad allineare la difesa civica della nostra regione ai modelli più consolidati nell'esperienza internazionale.

6 UNA RETE DI DIFESA CIVICA IN LOMBARDIA

Nel 1999 è giunta a conclusione la ricerca affidata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio all'IRER tesa ad indagare "La figura e l'attività del difensore civico in Lombardia".

Nella relazione dello scorso anno ho illustrato obiettivi e metodologia della ricerca per evidenziarne le finalità sia di approfondimento conoscitivo riguardo alla difesa civica locale operante nella nostra regione sia di messa a punto di proposte in vista della definizione di una strategia di potenziamento.

Dal rapporto finale della ricerca emergono alcune linee guida che potrebbero utilmente ispirare una politica per la difesa civica.

Le propongo all'attenzione del Consiglio regionale in questa sede nell'intento di offrire ad ogni Consigliere l'opportunità di valutare anche il ruolo che l'ente regione potrebbe assumere nel dare nuovo impulso allo sviluppo e al consolidamento della rete di difesa civica locale in Lombardia.

Le linee guida si articolano in tre progetti, per ciascuno dei quali si individuano gli obiettivi e le linee guida di intervento.

Un progetto per valorizzare la figura del difensore civico: precisazione e promozione della sua funzione e sviluppo di una professionalità specifica

Obiettivo

- 1 Rafforzare la figura del difensore civico sul piano istituzionale, contribuendo a promuovere una legislazione nazionale e regionale che precisi e dia risalto all'istituto.

Linee guida di intervento

- 1a Creare un coordinamento dei difensori civici locali della Lombardia per elaborare e proporre emendamenti alla legislazione nazionale e regionale in gestazione.

Obiettivo

- 2 Migliorare le relazioni individuali con le amministrazioni locali.

Linee guida di intervento

- 2a Valorizzare il dialogo con la componente politica dell'amministrazione, estendendolo a tutto il consiglio comunale, in forma strutturata e permanente.
- 2b Prevedere modalità di rapporto con la struttura burocratica più dialogiche e costruttive, al fine di stabilire un canale di comunicazione costante con i funzionari. L'azione nei confronti del funzionario deve essere più di tipo comunicativo e persuasivo, che di controllo formale, più nella forma della consulenza (anche per favorire la formazione e l'aggiornamento del personale dell'amministrazione).
- 2c Realizzare una campagna regionale di sensibilizzazione delle amministrazioni locali sulla funzione del difensore civico.

Obiettivo

- 3 Potenziare e migliorare le relazioni con l'utenza.

Linee guida di intervento

- 3a Sviluppare costanti e ampi rapporti con gli organismi rappresentativi della società civile (associazioni di volontariato e di categoria).

- 3b Adottare una modalità di relazione con l'utenza tale da creare fiducia nel cittadino circa la validità della difesa civica (essere solleciti nelle risposte, offrire informazioni anche se i casi non sono di diretta competenza del difensore civico, adottare uno stile non burocratico, ma colloquiale), favorendo la percezione di poter essere parte attiva e responsabile della comunità.
- 3c Organizzare una campagna regionale di promozione e informazione sulla figura del difensore civico rivolta all'utenza.

Obiettivo

- 4 Promuovere lo sviluppo di una professionalità specifica.

Linee guida di intervento

- 4a Definire i profili professionali e le condizioni soggettive del difensore civico (ora lasciate alle scelte dei singoli enti locali).
- 4b Promuovere lo sviluppo di una formazione specifica, favorendo la partecipazione a corsi esistenti e la realizzazione di nuovi corsi *ad hoc*, *una tantum* o permanenti.
- 4c Promuovere forme di tirocini per gli aspiranti difensori civici.
- 4d Valutare in sede comune l'utilità e la praticabilità di una vera e propria professionalizzazione della figura del difensore civico.

Un progetto per migliorare l'operatività e la qualità dell'intervento: conoscenze e procedure condivise, coordinamento

Obiettivo

- 5 Favorire un processo di condivisione e accumulazione delle conoscenze sulle esperienze effettuate e di altre risorse informative.

Linee guida di intervento

- 5a Realizzare un banca dati regionale sulla casistica trattata dai difensori civici locali, costantemente aggiornata dai medesimi, che consentirebbe a tutti i difensori civici di avere a disposizione un'ampia informazione sui casi e sulle principali modalità di trattamento dei medesimi.
- 5b Inserire in rete anche altre informazioni utili per lo svolgimento dell'attività: aggiornamenti legislativi e normativi pertinenti, informazioni su ricerche, seminari e corsi dedicati all'istituto, segnalazioni e stralci di riviste e pubblicazioni, etcc.
- 5c Mettere in rete anche le risorse professionali specialistiche dei difensori civici.

Obiettivo

- 6 Promuovere forme di coordinamento fra difensori civici.

Linee guida di intervento

- 6a Realizzare un coordinamento di livello regionale, attraverso riunioni periodiche (es. conferenze dei servizi), per mettere in comune le esperienze e concordare strategie comuni.
- 6b Tale coordinamento dovrebbe perseguire anche uno stretto rapporto con il difensore civico regionale.

6c Promuovere forme di coordinamento fra difensori civici di specifiche subaree, per affrontare particolari problematiche comuni.

Obiettivo

7 Avvicinare le procedure di intervento per garantire riconoscibilità esterna e trasmissibilità alle prassi adottate e livelli comparabili di efficacia del servizio prestato.

Linee guida di intervento

7a Formulare un regolamento unico della funzione del difensore civico che tracci alcune linee fondamentali d'azione.

7b Includere nella relazione annuale e poi mettere in rete anche informazioni circa le procedure utilizzate per il trattamento dei casi.

Un progetto per valutare l'efficacia del servizio e potenziare il ruolo del difensore civico

Obiettivo

8 Valutare l'efficacia del servizio prestato dai difensori civici.

Linee guida di intervento

8a Costituire un'attività di monitoraggio dell'attività svolta dai difensori civici, che consenta una catalogazione dei casi trattati finalizzata a mettere in evidenza i diversi livelli di efficacia raggiunti.

8b A tal fine, definire un sistema unico, codificato ma flessibile, di classificazione tipologica dei casi trattati, comprensivo di criteri di valutazione circa l'efficacia dell'intervento, da utilizzare in sede di relazione annuale da parte di tutti i difensori civici.

Obiettivo

- 9 Promuovere iniziative di riflessione teorica sulla funzione del difensore civico e la sua efficacia.

Linee guida di intervento

- 9a Stabilire relazioni con il mondo dell'università e della ricerca per realizzare un fertile scambio fra esperienza pratica e riflessione teorica.
- 9b Promuovere iniziative di dibattito e confronto pubblico sui diversi aspetti problematici della funzione di difesa civica.

Obiettivo

- 10 Potenziare l'efficacia del ruolo del difensore civico, ampliando il suo spazio d'azione.

Linee guida di intervento

- 10a Creare l'attenzione su problemi particolarmente sentiti dalla comunità locale, ma non inseriti nell'agenda politica.
- 10b Valutare i provvedimenti che interessano la collettività dal punto di vista procedurale, in particolare dal punto di vista della corretta e adeguata informazione e del coinvolgimento dei cittadini su rilevanti decisioni in corso di definizione nell'amministrazione.
- 10c Favorire l'iniziativa diretta dei cittadini, informandoli sui loro diritti alla partecipazione.

L'intento non meramente conoscitivo della ricerca svolta è stato già dichiarato. Lo scopo era ed è di tener vivo e di orientare un processo di sviluppo e di consolidamento coinvolgendo da protagoniste le realtà locali.

Le linee guida suggerite dal rapporto devono ora tramutarsi in azione.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

l'invio della relazione sull'attività svolta nel 1999, che coincide con il passaggio dalla sesta alla settima legislatura regionale, diventa occasione per dispiegare lo sguardo sull'istituto della difesa civica con un duplice intento. Il primo è di soppesare quanto è accaduto nel corso della legislatura che si conclude, l'altro è quello di aprirsi a ciò che potrà accadere con l'avvio della prossima legislatura, destinata ad essere caratterizzata da momenti di particolare rilevanza. Una stagione di rifondazione statutaria attende infatti i nuovi Consiglieri regionali.

Il mio auspicio è che anche la difesa civica possa essere apprezzata e accolta come meccanismo istituzionale necessario che sostanzia il carattere democratico del rapporto tra i cittadini e l'istituzione regione.

Realismo vuole che il difensore civico constati come sia tuttora flebile la percezione del pregio democratico di una funzione che da molti, anche all'interno delle istituzioni e degli apparati pubblici, è vissuta più come un problema che come un'opportunità. Affiora ancora una volta anche così, se pur indirettamente, uno dei vizi capitali delle pubbliche amministrazioni, quello di considerare il cittadino come un problema.

Il difensore civico è infatti solo un tramite di istanze, istituzionalmente neutrale ma, inevitabilmente, destinato a stare dalla parte del più debole. Guardando il difensore civico si devono vedere i cittadini che a lui si rivolgono: il difensore civico, vissuto ancora troppo spesso dagli organi e dagli apparati pubblici come generatore di malessere e di disagio, in realtà è solo rivelatore del malessere e del disagio dei cittadini quando con quegli organi e quegli apparati non riescono a costruire rapporti positivi.

Il difensore civico è un canale istituzionale offerto per facilitare l'interazione con le diverse articolazioni del sistema pubblico, interazione che i fatti dimostrano non potersi risolvere esclusivamente nel dialogo tra società e politica, nel dialogo tra società e burocrazia, nel dialogo tra società e sistema giudiziario.

Non nel dialogo società-politica, perché nel rapporto società-politica il cittadino è inevitabilmente indotto a qualificarsi come "parte" (politica) anche per soddisfare esigenze che ha diritto di soddisfare non facendo leva su una dichiarazione di schieramento a favore di una parte politica, ma puntando esclusivamente sulla sua qualità di cittadino.

Non nel dialogo società-burocrazia, perché nel rapporto società-burocrazia il cittadino è generalmente più debole del suo interlocutore sotto il profilo tecnico (conoscenza e maneggio delle norme, delle procedure, dei meccanismi) e perché qualsivoglia apparato è tendenzialmente più forte rispetto al singolo individuo.

Non nel dialogo società-sistema giudiziario perché le risposte della sede giurisdizionale sono strutturalmente collocate comunque a valle delle decisioni assunte dagli apparati amministrativi, quando cioè le decisioni si sono ormai configurate in atti e provvedimenti, mentre gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni hanno diritto di partecipare nel corso dello svolgersi del procedimento, sin dal suo inizio.

Sono tutte ragioni che portano la politica – quella attenta ad affermare nei fatti la centralità del cittadino e della persona – a favorire la crescita ed il consolidamento di un istituto, il difensore civico, il cui unico fine, perseguito attraverso un'assistenza tecnicamente competente alla parte più debole, è di riequilibrare il rapporto tra gli apparati pubblici e i loro interlocutori, per consentirne uno svolgimento paritario.

Ma il difensore civico è parte del sistema istituzionale ed in quanto tale vive dell'ossigeno che gli viene erogato dagli organi elettivi che dispongono in ordine alla ripartizione delle risorse e alle regole di funzionamento delle istituzioni. In questo senso si può dire che il difensore civico c'è ed opera nella misura in cui la politica lo vuole. L'ampiezza del suo respiro e la qualità della sua azione sono strettamente correlati al grado di priorità che la politica gli riconosce e gli assegna.

Questa è la dipendenza nobile del difensore civico dalla politica: l'esserci in quanto voluto dalle assemblee elettive e, in quanto voluto, essere posto nelle condizioni di offrire un servizio adeguato alla domanda.

Il 1999 ha risentito, come già il 1998, dello squilibrio tra risorse disponibili per adeguare l'offerta di servizio e domanda di interventi espressa dai cittadini.

Anche nel corso di gran parte del 1999 sono stato costretto quindi ad introdurre misure finalizzate al contenimento della domanda.

La tendenza all'incremento nella trattazione dei casi ha perciò subito una pausa, come evidenzia il seguente riepilogo ove è riportato il numero dei casi che hanno impegnato l'Ufficio negli ultimi quattro anni:

<i>Tipo di istanza</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
<i>Di anni precedenti</i>	<i>423</i>	<i>551</i>	<i>574</i>	<i>740</i>
<i>Formalizzate nell'anno</i>	<i>693</i>	<i>773</i>	<i>750</i>	<i>600</i>
<i>Colloquio/Telef.</i>	<i>1.100</i>	<i>3.080</i>	<i>3.696</i>	<i>1.875</i>
<i>Totale</i>	<i>2.226</i>	<i>4.374</i>	<i>5.020</i>	<i>3.215</i>

Nel 1999 sono stati trattati dunque 3.215 casi: 740 relativi a istanze pervenute negli anni precedenti, 600 riguardanti richieste pervenute nel corso del 1999, 1.875 esaminati mediante colloquio telefonico o colloquio personale.

La contrazione complessiva, ma in particolare dell'ultima voce, è stretta conseguenza della pressoché radicale interruzione di ogni iniziativa di comunicazione, resa necessaria per evitare incontrollabili disagi all'utenza causati da eccessivi, ma inevitabili, ritardi nell'istruttoria e nella trattazione delle questioni rappresentate.

Gli indicatori sintetici nell'attività svolta nel corso del 1999 sono dunque così riassumibili:

Dati di sintesi sui casi esaminati nel 1999

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
17	3.215	1.729	189	537.791

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.