

Le 11 voci sulle quali è confluito il 65,5% delle istanze pervenute nel 1999 sono:

	<i>%</i>
• <i>Edilizia residenziale pubblica</i>	<i>12,5</i>
• <i>Invalidità civile</i>	<i>12,2</i>
• <i>Assistenza sanitaria</i>	<i>10,0</i>
• <i>Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa</i>	<i>6,0</i>
• <i>Pensioni e previdenza</i>	<i>5,3</i>
• <i>Assistenza sociale</i>	<i>4,3</i>
• <i>Strumenti urbanistici</i>	<i>3,7</i>
• <i>Lavori pubblici</i>	<i>3,7</i>
• <i>Inquinamento</i>	<i>3,3</i>
• <i>Personale della regione e degli enti dipendenti</i>	<i>3,2</i>
• <i>Vigilanza e controllo degli enti locali</i>	<i>2,3</i>

Il 1999 rimane dunque segnato dalla turbolenza derivante dalla mancata revisione dell'ordinamento che si è intrecciata con problemi organizzativi non risolti.

Permane l'apprezzamento dell'utenza, migliora – salvo eccezioni – la disponibilità al dialogo della burocrazia, la problematica del difensore civico approda in una certa misura nell'agenda politica, senza peraltro raggiungere ancora il traguardo delle necessarie decisioni in sede legislativa e organizzativa.

Pressochè bloccate le iniziative di comunicazione per evitare effetti boomerang causati da un eccesso di domanda, il 1999 è stato in buona parte dedicato a metabolizzare il cumulo di richieste derivante dai primi esperimenti di promozione effettuati nell'anno precedente.

Solo sul finir dell'anno si è posto rimedio alle perdite di personale di ruolo subite in precedenza ripristinando così l'assetto preesistente. Mentre alla richiesta di integrazioni aggiuntive rivolta alle competenti strutture del Consiglio è stata data risposta mediante l'assegnazione di personale con contratto a tempo determinato o comandato da altro ente.

La constatazione dell'impegno dei collaboratori temporanei e dello sforzo di tutti per far sì che questa presenza risultasse di concreto apporto almeno per far fronte agli aspetti di crisi più acuta non esime dal sottolineare ancora una volta che, quando si impiega personale precario, alla fase di breve sollievo segue sempre quella di forte disappunto, come avviene ogni volta che l'investimento non produce un ritorno duraturo.

In attesa di soluzioni definitive è stato esperito anche un tentativo di acquisizione di risorse professionali mediante un avviso di reperimento tra i funzionari dal ruolo della Giunta disponibili al comando presso il difensore civico. L'obiettivo era di reclutare due unità dell'ex qualifica 8° e sette unità della ex qualifica 7°.

Il risultato è stato molto parziale: dall'ottobre hanno preso servizio in posizione di comando solo due unità dell'ex qualifica 7°, una sola delle quali proveniente dalla Giunta. L'istituto del comando è peraltro caratterizzato dalla temporaneità (un anno) e non rappresenta dunque il meccanismo adeguato per ottenere effetti risolutivi.

Sono episodi che confermano quanto sia necessario e urgente affrontare organicamente e nel loro insieme le due questioni che rimangono tuttora non risolte: revisione dell'ordinamento e ristrutturazione organizzativa.

Nel corso dell'anno non sono peraltro mancati momenti che segnalano il maturare di sensibilità riguardo l'esigenza di intervento sui due nodi appena ricordati. Si sono registrate infatti iniziative di approfondimento e di proposta che potrebbero tramutarsi in azioni preparatorie di futuri sviluppi.

Nel marzo del 1999 è stata presentata per iniziativa dei Consiglieri Danuvola, Bernacchia, Bonfanti e Orsenigo la proposta di legge "Difensore Civico Regionale e Comitato di difesa dei diritti dei cittadini". Nel corso dell'anno inoltre i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio si sono dedicati alla predisposizione di una bozza di testo legislativo finalizzato ad un aggiornamento organico della L.R. n. 7/1980 "Istituzione del difensore civico regionale lombardo". Mentre in occasione della discussione della L.R. 14.1.2000, n. 2 "Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative inerenti l'assetto istituzionale, gli strumenti finanziari e le procedure organizzative della Regione" è stato presentato, ma non recepito, un emendamento a firma del Consigliere Amoruso Battista teso a riconoscere autonomia organizzativa e gestionale al difensore civico. Analogo intento ispirava l'emendamento presentato, dal Consigliere Danuvola, e parimenti non accolto, nel corso dell'esame della L.R. 27.3.2000, n. 18 "Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative a supporto degli interventi connessi alla manovra di finanza regionale".

Benchè non si sia dunque pervenuti nel corso della sesta legislatura ad una formale revisione della legge regionale sul difensore civico gli episodi descritti testimoniano sensibilità ed interesse alla questione e i materiali elaborati

potranno essere oggetto delle riflessioni di chi nella legislatura che si avvierà tra breve vorrà porre mano con rinnovata lena ai progetti di semplificazione, trasparenza e partecipazione.

Quale contributo a quest'opera, riassumo qui di seguito i punti dell'ordinamento del difensore civico che, sulla base dell'esercizio quotidiano della funzione, risultano bisognosi di un aggiornamento:

- a) più chiara individuazione degli scopi assegnati all'azione del difensore civico per evidenziarne le funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti dei soggetti destinatari degli interventi, le funzioni di prevenzione e di componimento delle controversie per limitare il ricorso alla sede giurisdizionale, la funzione di suggerimento di rimedi per il buon andamento delle amministrazioni, la funzione di promozione di atti di riforma;*
- b) attribuzione di autonomia organizzativa e gestionale alla struttura che collabora con il difensore civico quale condizione di certezza riguardo all'assenza di condizionamento nell'attività del difensore civico e di garanzia riguardo alla flessibilità nell'assicurare l'equilibrio tra domanda e offerta di servizio;*
- c) esplicitazione della tipologia dei soggetti aventi titolo ad attivare l'intervento del difensore civico, per meglio circostanziare la vigente previsione normativa che individua come soggetto attivatore "chiunque vi abbia diretto interesse";*
- d) esplicitazione ed estensione della tipologia dei soggetti nei confronti dei quali il difensore civico indirizza i propri interventi, per superare la stretta accezione di pubblica amministrazione;*

- e) *previsione dell'obbligo per le amministrazioni di motivare lo scostamento dalle indicazioni del difensore civico qualora i provvedimenti non vi si conformino;*
- f) *ampliamento delle possibilità di intervento del difensore civico per sua diretta iniziativa;*
- g) *introduzione, tra gli elementi di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e dei funzionari, del grado di collaborazione instauratosi nell'interazione tra gli stessi e il difensore civico;*
- h) *individuazione di modalità per accrescere l'efficienza del rapporto tra Consiglio regionale, commissioni consiliari e difensore civico;*
- i) *riconoscimento legislativo dei rapporti tra difensore civico regionale e difensori civici locali;*
- j) *armonizzazione dell'ordinamento del difensore civico regionale con la legislazione statale e regionale, in particolare per quanto riguarda il procedimento amministrativo, la partecipazione, il diritto di accesso e, più in generale, gli istituti di garanzia dei diritti dei cittadini sia di carattere generale che di carattere settoriale.*

La revisione dell'ordinamento regionale in materia di difensore civico come sopra delineata è evidentemente orientata a produrre una più precisa caratterizzazione dell'istituto e una sua maggiore efficacia, l'una e l'altra potrebbero trarre giovamento dal radicamento dell'istituto nel nuovo statuto regionale.

Questo auspicio, formulato anche in precedenti relazioni, potrebbe incontrare fertile terreno nei lavori di rifondazione statutaria ai quali è chiamata la settima legislatura.

Modeste sperimentazioni sul campo direttamente condotte dall'Ufficio per diffondere la conoscenza sia dell'esistenza del difensore civico sia dei suoi compiti e alcune rilevazioni di "Monitor Lombardia-Osservatorio trimestrale dell'opinione pubblica lombarda sull'identità e sulla percezione del ruolo e delle iniziative della Regione" promosso dal Consiglio regionale e realizzato da IRER-ISPO hanno confermato l'ancora limitato livello di conoscenza tra i lombardi del difensore civico e del suo ruolo.

Poco più del 15% degli intervistati dichiara di conoscere il difensore civico. Ma in realtà le rilevazioni accertano che, di questi, solo il 56% ha una conoscenza corretta delle funzioni del difensore civico.

Ammesso che anche coloro che hanno una conoscenza inesatta o confusa del difensore civico potrebbero informarsi con più precisione, in caso di bisogno, per sapere se il difensore civico può essere loro di aiuto, dobbiamo comunque constatare che ben l'85% degli interpellati non ha nell'orizzonte della propria percezione consapevole questa figura istituzionale.

Se il 15% di conoscenza genera gli attuali volumi di domanda è ragionevole ritenere che all'incremento di conoscenza seguirebbero aumenti di domanda, anche se, probabilmente, non in misura strettamente proporzionale.

Tuttavia anche questi dati confermano l'esistenza di ampie fasce di domanda sommersa la cui entità non è avventato ipotizzare pari a non meno di tre/quattro volte la domanda già ora espressa.

Qui sta il fondamento delle richieste insistentemente ribadite per dotare in misura adeguata l'Ufficio di risorse professionali.

Da qui sorge la necessità di mettere a punto e di rispettare un piano di ristrutturazione e di adeguamento dimensionale delle risorse per l'attività di difesa civica.

Non è una richiesta del difensore civico, è un'esigenza della società lombarda.

Gli anni della legislatura che si chiude hanno assolto anche questo compito: dare la certezza che la società lombarda vanta un credito in ordine al servizio di difesa civica.

Il difensore civico ha percepito direttamente che non potrebbe far fronte, come invece ritiene sarebbe dovuto, a questi creditori qualora uscissero dall'ombra ove sono confinati a causa della carente informazione.

Il difensore civico non è però titolare di questo debito e perciò ha trasmesso e trasmette anche con questa relazione, il messaggio agli organi legislativi e di governo nell'intento di contribuire anche così alla costruzione di condizioni più favorevoli all'instaurarsi di più sereni e democratici rapporti tra cittadini e istituzioni.

Il 4 novembre 1950, a Roma, 15 stati europei firmavano la "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" alla quale ora aderiscono 41 paesi. Lo spirito di quel trattato è lo stesso che permea l'istituto del difensore civico e le sua azione quotidiana.

Il 50° anniversario della "Convenzione" potrebbe essere ricordato dalla nostra regione anche dando corso ad una iniziativa non meramente rituale: la revisione dell'ordinamento del difensore civico e il suo radicamento nel nuovo statuto, a vantaggio permanente di una società lombarda sempre più protesa a mete europee anche per quanto concerne i rapporti tra cittadini e istituzioni.

8. APPENDICI

8.1 Statistiche

8.1.1 Tav. 1 - Richieste d'intervento pervenute nei cinque anni precedenti il 1999

in istruttoria al 1.1.1999		chiuse al 31.12.1999		in istruttoria al 1.1.2000	
n.	%	n.	%	n.	%
734	100,0	412	56,1	322	43,9

Tav. 1b) Richieste d'intervento pervenute nel 1999

pervenute al 31.12.1999		chiuse al 31.12.1999		in istruttoria al 1.1.2000	
n.	%	n.	%	n.	%
600	100,0	223	37,2	377	62,8

8.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento pervenute nel 1999 - per materia

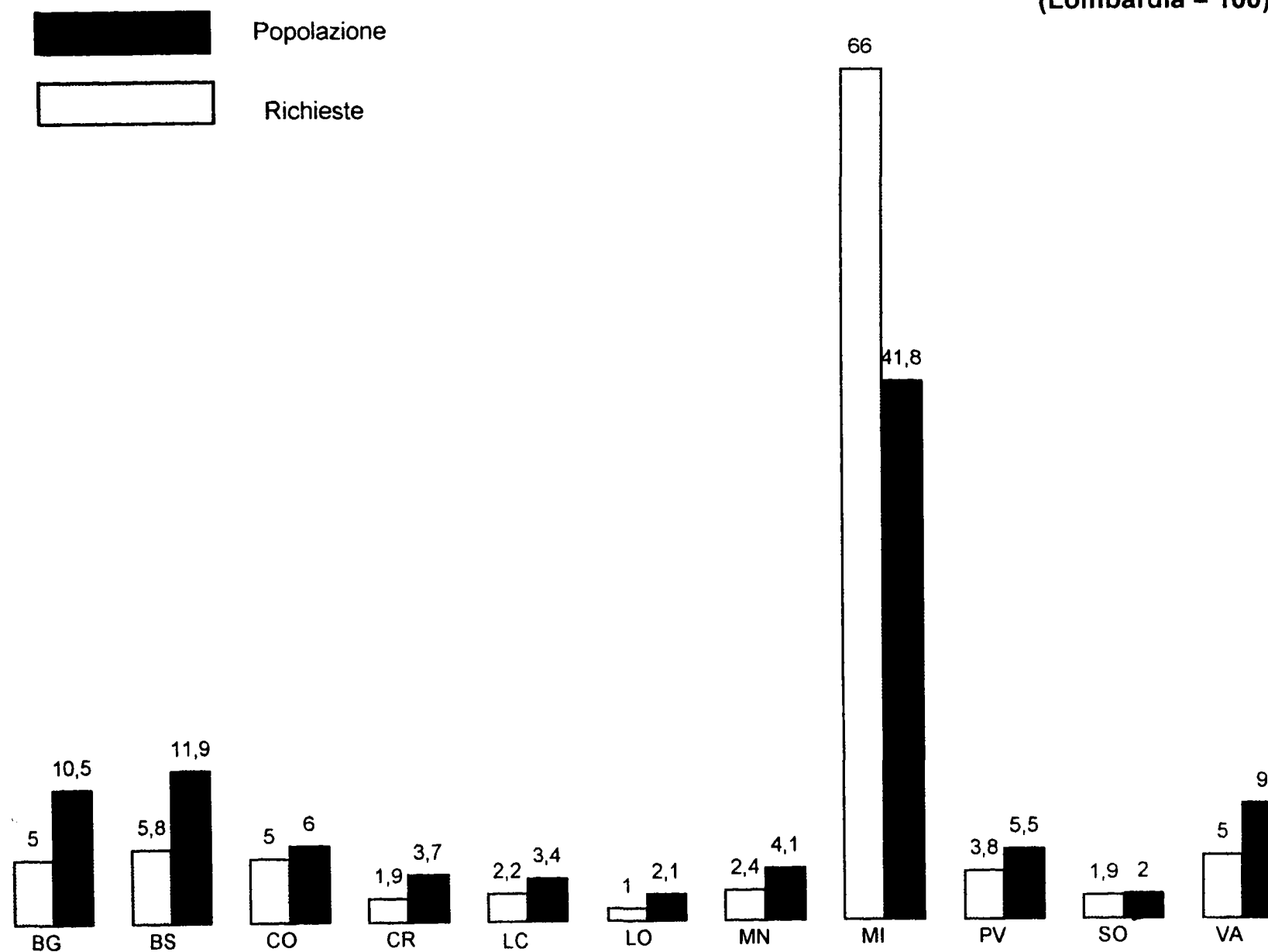
	n.	%
Servizi alla persona	229	38,1
Territorio	164	27,3
Rapporti istituzionali e partecipazione al procedimento	69	11,5
Personale	40	6,7
Finanze e tributi	34	5,7
Economia	26	4,3
Ambiente	25	4,2
Altre	13	2,2
Totale	600	100,0

8.1.3 Tav. 3 - Richieste d'intervento 1999 - distribuzione per provincia (*)

	n.	%
Bergamo	29	5,0
Brescia	34	5,8
Como	29	5,0
Cremona	11	1,9
Lecco	13	2,2
Lodi	6	1,0
Mantova	14	2,4
Milano	383	66,0
Pavia	22	3,8
Sondrio	11	1,9
Varese	29	5,0
Totale	581	100,0

(*) Non sono qui prese in considerazione le 19 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia

**8.1.4. Tav. 4 - Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1999 e della popolazione
(Lombardia = 100)***



(*) Vedi nota alla tav. 3

8.1.5 Tav. 5 - Richieste di intervento 1999 ogni 10.000 abitanti - per provincia

Bergamo	0,31
Brescia	0,32
Como	0,55
Cremona	0,33
Lecco	0,43
Lodi	0,32
Mantova	0,38
Milano	1,03
Pavia	0,45
Sondrio	0,62
Varese	0,36
Lombardia	0,65

8.1.6 Tav. 6 - Richieste d'intervento 1999 - per mese di presentazione

	n.	%
Gennaio	53	8,8
Febbraio	62	10,3
Marzo	55	9,2
Aprile	32	5,3
Maggio	72	12,0
Giugno	32	5,3
Luglio	29	4,8
Agosto	27	4,5
Settembre	66	11,0
Ottobre	45	7,5
Novembre	57	9,6
Dicembre	70	11,7
Totale	600	100,0

8.1.7 Tav. 7 - Richieste d'intervento 1999 - per soggetto attivatore

	n.	%
Singolo cittadino	488	81,4
Gruppo/comitato	26	4,3
Associazione	25	4,2
Altro difensore civico	17	2,8
Società	14	2,3
Consigliere ente locale	13	2,2
Ente locale	12	2,0
Altri	5	0,8
Totale	600	100,0

8.1.8 Tav. 8 - Richieste d'intervento 1999 - per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico

	n.	%	n.	%
Richiedente	217	36,1		
Ente locale (*)	121	20,2		
Regione	64	10,7		
Ente regionale	90	15,0	154	25,7
Amministrazione statale	74	12,3		
Ente statale	34	5,7	108	18,0
Totale	600	100,0		

* comprese le aziende municipalizzate

8.1.9 Tav. 9 - Richieste d'intervento 1999 - per tipologia di attività svolta dal difensore civico

	n.	%
Istruttoria e intervento	337	56,2
Motivata la non trattazione	161	26,8
Istruttoria e rinvio ad altro soggetto	16	2,7
Istruttoria e consulenza al richiedente	86	14,3
Totale	600	100,0