

- c) distinguere, anche strutturalmente con la costituzione di distinti uffici, le attività d'intervento dalle attività di supporto generale, di rapporto con gli altri difensori civici, d'informazione.

E' un piano di ristrutturazione e sviluppo che deve essere affrontato con modalità che non provochino ulteriori difficoltà lungo il processo di implementazione.

La fase di avvio sarà particolarmente gravosa ma l'impegno in questa fase si dimostrerà risolutivo.

Le nuove unità dovranno esser immesse contemporaneamente perché l'ingresso verrà accompagnato da un periodo di training articolato in momenti teorici e in momenti operativi e di affiancamento. Ciò richiederà all'Ufficio uno sforzo notevolissimo, che può essere programmato per una sola volta, in via del tutto eccezionale.

I benefici sul piano "produttivo" saranno tuttavia visibili ovviamente non prima di sei mesi dal completamento del periodo di training.

6. PER LO SVILUPPO E IL CONSOLIDAMENTO DELLA RETE DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI

L'ulteriore crescita numerica dei difensori civici locali registrata nel 1998 e la conseguente estensione delle fasce di popolazione alle quali viene offerto il servizio di difesa civica in Lombardia costituiscono un oggettivo stimolo a considerare sempre più necessaria una organica azione tesa a favorire lo sviluppo e il consolidamento di un vero e proprio "sistema regionale di difesa civica".

Il perseguimento di tale obiettivo non va però illusoriamente affidato né alla formalizzazione dei rapporti tra i vari punti del sistema mediante vincoli normativi, statali o regionali che siano, né alla costruzione di sovrastrutture organizzative (comitati, coordinamenti, ecc.).

Si tratta, invece, di valorizzare le relazioni instaurate volontariamente in modo da ottimizzare le risorse del sistema complessivo, che rimane basato sulla piena autonomia di ciascun difensore civico.

L'opzione strategica si gioca sulla leva della comunicazione.

E' questo il senso di una serie di iniziative realizzate o avviate nel 1998.

Nel corso dell'anno si sono svolti infatti alcuni incontri tra difensori civici durante i quali sono state approfondite tematiche di interesse comune. Ricordo in particolare quelli svolti presso la sede della regione (giugno), presso il comune di Desenzano (ottobre), presso il comune di Gallarate (novembre).

Con l'intento di rendere sistematici i flussi informativi tra difensori civici è stata anche messa a punto, nell'ambito del progetto previsto dal PRS, la sperimentazione del collegamento di una ventina di difensori civici con la rete culturale regionale che si innesta nelle reti civiche. E' prevista l'attuazione della sperimentazione nel corso del 1999.

Nello stesso senso va la collaborazione che l'Ufficio ha dato nel 1998 alla struttura comunicazione del Consiglio regionale per la predisposizione della base di informazioni sul difensore civico in previsione dell'attivazione del sito INTERNET del Consiglio.

Va invece collocata più sul piano dello stimolo al dibattito politico-istituzionale l'attenzione dedicata, col contributo del difensore civico regionale, da alcuni numeri del 1998 della "Rassegna istituzionale della Regione Lombardia", all'evolversi dell'iter parlamentare della proposta di legge in materia di difesa civica.

In modo più specificamente diretto allo sviluppo e al consolidamento della rete di difesa civica nella nostra regione è dedicata la ricerca che sta realizzando l'IRER, che, avviata nel 1998, sarà completata nel corso del 1999. Gli obiettivi, il metodo e gli esiti attesi da questo lavoro ben rappresentano la logica che guida il rapporto di interazione tra difensore civico regionale e difensori civici locali.

La ricerca intende costruire un quadro di conoscenze sia sul piano concettuale e normativo, sia sul piano dell'effettività di esercizio di questa funzione al servizio dei cittadini, indagando la specifica esperienza, ormai avanzata, condotta nella regione Lombardia.

Lo scopo dell'indagine è di valorizzare questa esperienza, attraverso la definizione di una piattaforma ordinata di conoscenze e di analisi a partire dalla quale gli stessi difensori civici potranno individuare gli ulteriori passi da compiere per progettare e costruire servizi di utilità comune.

Nel percorso di ricerca vengono quindi affrontate le seguenti questioni:

- a) fare il punto sull'attività dei difensori civici sul piano teorico-ordinamentale, ovvero indagare la concreta articolazione dell'attività di questi soggetti nella pratica, al di là dei compiti formali stabiliti dalla legge. La sostanziale novità di questa funzione, e quindi la mancanza di

un consolidamento delle relative prassi di intervento, rende necessaria una indagine/riflessione sulle funzioni effettivamente svolte e i ruoli assunti dai difensori civici nelle situazioni concrete entro le quali si trovano ad operare;

b) costituire/potenziare i meccanismi di interazione fra i difensori civici e fra questi e i diversi soggetti coinvolti dalla loro attività (utenti dei servizi pubblici e amministrazioni) al fine di:

- mettere in comune le esperienze sui singoli casi affrontati dai diversi difensori civici (creazione di un corpus di conoscenze condiviso);
- relazionarsi in modo continuativo con il mondo associativo e più in generale l'utenza dei servizi pubblici (creazione di un prezioso canale informativo per i difensori civici e di meccanismi di facilitazione all'interazione con i difensori civici per gli utenti);
- migliorare l'interazione con le amministrazioni pubbliche, potenziando i meccanismi comunicativi (creazione di più efficienti ed efficaci meccanismi di soluzione dei problemi affrontati e in prospettiva miglioramento delle prestazioni dell'amministrazione pubblica).

Inoltre, si ritiene utile potenziare:

- le relazioni con il mondo della ricerca giuridico-istituzionale e più in generale con il mondo scientifico-accademico (creazione di un fertile canale di scambio fra pratica e riflessione teorica).

Vengono perciò rilevate ed esplorate:

- esigenze analitico-interpretative sulla figura del difensore civico e sulla sua attività, attraverso una indagine sulle esperienze già effettuate e un successivo monitoraggio nel tempo delle medesime;
- esigenze di potenziamento dei canali di comunicazione e interazione interni ai difensori civici per favorire l'autoriflessione sull'attività

svolta, costruire una conoscenza pratica condivisa e quindi migliorare l'efficacia della prestazione effettuata;

- esigenze di miglioramento della comunicazione e dei meccanismi di interazione con l'"esterno", in particolare con l'utenza del difensore civico (comitati, associazioni, singoli cittadini) da un lato e con le diverse amministrazioni territoriali e funzionali (destinatarie dell'intervento del difensore civico) dall'altro, ma anche con il mondo scientifico-accademico di riferimento, per posizionare meglio la figura del difensore civico fra società civile e arena politico-amministrativa, per favorire lo scambio di informazioni e conoscenze fra i diversi ambiti e creare una situazione di fiducia reciproca, per facilitare l'accesso dei cittadini e delle associazioni a questo servizio, per rendere più agevoli i rapporti con le amministrazioni (evitando situazioni di disinteresse, non collaborazione, ostruzionismo...), in definitiva per migliorare l'efficacia dell'attività del difensore civico.

La ricerca, attraverso il coinvolgimento diretto dei difensori civici, si configura come fase di avvio di un processo continuo a favore del quale metterà a punto meccanismi di monitoraggio permanente e di interazione sistematica.

Frutto di questo processo sarà la costruzione di condizioni adeguate per l'attivazione dell'osservatorio sulla difesa civica e per la tutela dei diritti umani e dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni i cui compiti, già ricordati nelle due precedenti relazioni annuali, possono essere così sintetizzati: attivare un sistema informativo permanente tra i difensori civici, agevolare il confronto con il mondo scientifico e della ricerca, essere punto di raccordo sistematico con associazioni e movimenti che si dedicano alla tutela dei diritti dei cittadini.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

anche nel corso del 1998 non sono mancati apprezzamenti sull'attività svolta e dichiarazioni di impegno di membri del Consiglio e di esponenti della Giunta a favore di un potenziamento del difensore civico regionale, obiettivo peraltro formalmente condiviso dal Consiglio con l'approvazione di uno specifico progetto, indicato tra quelli di prioritaria realizzazione individuati nel programma regionale di sviluppo.

Gli apprezzamenti formulati e gli intenti dichiarati, pur segnalando un sentimento di attenzione verso l'istituto e verso il servizio dato ai cittadini, non si sono tradotti tuttavia in volontà produttiva di risultati sul piano operativo e sul piano dell'iniziativa legislativa.

E' un aspetto preoccupante dell'anno che si è concluso.

Se allarghiamo lo sguardo al panorama nazionale constatiamo che il 1998 è stato caratterizzato da vicende di segno alterno per quanto riguarda la definizione di un ordinamento generale della difesa civica in Italia. La prospettiva di un radicamento costituzionale dell'istituto del difensore civico si è infatti arenata nelle secche dei lavori parlamentari sulle proposte della commissione bicamerale. Più fortuna ha incontrato invece l'iter legislativo della proposta di legge n. 619 e abbinate che è giunto ad un primo traguardo nella commissione affari costituzionali della Camera con l'approvazione di un testo nel mese di settembre.

Le limitazioni introdotte con la legge 16.6.1998, n. 191 all'art. 16 della legge 15.5.1997 n. 127 sulle competenze del difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato sono, d'altro canto, la

spia delle difficoltà che l'istituto incontra ancora nell'essere metabolizzato nell'ordinamento istituzionale del nostro paese.

E' bene ricordare ancora una volta che l'esperienza di difesa civica in Italia si è costruita per la spinta propulsiva del sistema delle autonomie, prima nelle regioni, poi nei comuni e nelle province. Un ulteriore passo potrà essere compiuto mediante un rinnovato impegno in questo senso delle istituzioni locali e delle loro espressioni associative.

Il "modello" lombardo è esemplare in proposito, benchè non manchino a volte le incertezze. L'attività delle amministrazioni provinciali è coperta dalla tutela dei difensori civici per una misura pari a quasi il 75% della popolazione (5 province su 11), quella delle amministrazioni comunali per il 30%, stante la non ancora avvenuta nomina del difensore civico del comune di Milano.

La tendenza, confermata anche nel 1998, all'attivazione di un sempre più ampio numero di difensori civici locali merita un'attenzione più concreta per tutte le azioni orientate al sostegno e allo sviluppo di questa realtà. E' ciò che si propongono sia la ricerca in corso realizzata dall'Istituto Regionale di Ricerca (IRER) sia il progetto inserito nel programma regionale di sviluppo (PRS): è auspicabile che nel 1999 se ne vedano i frutti sul piano operativo.

In questo contesto si è svolta l'attività di specifica competenza dell'Ufficio del difensore civico regionale, che peraltro è stata ed è condizionata da scelte organizzative di carattere generale rivelatesi contraddittorie rispetto al dichiarato obiettivo di potenziamento dell'istituto. La disarmonia ordinamentale - venutasi a creare tra la specifica autonomia della funzione del difensore civico definita con la legge istitutiva ed il meccanico inserimento della struttura di supporto per l'esercizio della funzione del difensore civico tra gli apparati organizzativi serventi l'organo consiliare definiti in attuazione della LR n.

21/1996 — è risultata fortemente penalizzante per l'esercizio di un'attività, quella appunto di difesa civica, che può essere svolta efficacemente solo con la flessibilità e la tempestività imposte da una domanda in forte espansione e di crescente complessità.

I motivi dell'espansione della domanda sono evidenti: più informazione, nuovi campi di competenza, maggior consapevolezza nei cittadini riguardo la tutela dei propri diritti, il passaggio dell'attesa della domanda alla promozione attiva della stessa operata dall'Ufficio.

Le ragioni della crescente complessità della domanda sono strettamente correlate alle caratteristiche del contesto in cui essa nasce: la scarsa familiarità del cittadino comune con le prassi e i meccanismi amministrativi, la progressiva diversificazione dei campi di intervento di competenza del difensore civico, l'evoluzione della legislazione che si è venuta via via accelerando nel processo innescato delle leggi Bassanini.

In questa cornice il 1998 ha presentato due fasi sotto il profilo della domanda. Nel primo semestre si è accentuato il trend di crescita già segnalato nel 1997: alla fine di giugno le istanze formalizzate nel primo semestre 1998 risultavano aumentate del 23% rispetto a quelle presentate nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

L'incremento era anche frutto di specifiche iniziative d'informazione su due aree a domanda debole (Sondrio e Mantova) realizzate nei primi mesi dell'anno in via sperimentale, con la prospettiva di una successiva estensione ad altre province.

Le proposte di rafforzamento della struttura presentate all'Ufficio di Presidenza all'inizio del 1998 non trovavano però riscontro. Ciò obbligava ad una repentina inversione di rotta sul lato della promozione della domanda.

Veniva infatti congelata qualsiasi ulteriore iniziativa riguardante la promozione della domanda, pur essendo chiara la consapevolezza dell'esistenza di ampie fasce di domanda sommersa.

In particolare non veniva estesa l'iniziativa sperimentale effettuata sulle province di Sondrio e Mantova e non si coltivava il dialogo con gli uffici delle amministrazioni statali operanti in Lombardia avviato a fine 1997, che potrebbero diventare punti significativi di promozione della domanda a seguito delle nuove competenze riconosciute al difensore civico regionale dall'art. 16 della L 127/1997.

Nel secondo semestre del 1998 sono stato anche costretto ad adottare contromisure per evitare disagi generalizzati all'utenza. Dapprima veniva sospesa l'attività riguardante le controversie in materia di pubblico impiego e, successivamente, a seguito dell'assegnazione ad altro ufficio del Consiglio del funzionario competente, quelle in materia di ambiente e di rapporti istituzionali, compreso l'accesso agli atti e la trasparenza amministrativa.

Nonostante l'opera di contenimento della domanda svolta nel secondo semestre del 1998, i dati complessivi dell'anno confermano l'urgenza di provvedere con misure radicali sul lato dell'offerta di servizio: potenziamento delle risorse e loro riorganizzazione.

Nel 1998 sono stati trattati complessivamente 5020 casi: 574 relativi ad istanze presentate negli anni precedenti, 750 avviati con richieste formalmente pervenute nel corso del 1998, 3696 esaminati mediante colloquio personale o telefonico.

Il raffronto tra 1997 e 1998 è così sintetizzabile:

Tipo di istanza	1997	1998	Differenza	
			n.	%
Di anni precedenti	551	574	+ 23	+ 4.2
Formalizzate nell'anno	743	750	+ 7	+ 0.9
Colloquio/telef.	3.080	3.696	+616	+20.0
Totale	4.374	5.020	+646	+14.8

Gli indicatori sintetici riguardanti i casi trattati nel 1998 sono rappresentati nel seguente prospetto:

Dati di sintesi sui casi esaminati nel 1998

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	5.020	1.661	295	330.876

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 potessero

rimediò al problema rappresentato. Non sono invece comprese le richieste di informazioni alle quali è stata comunque data risposta.

Le 11 voci sulle quali si è raccolto il 62,1% delle istanze pervenute nel 1998 sono:

	%
• Edilizia residenziale pubblica	11,6
• Pensioni e previdenza	8,3
• Assistenza sanitaria	6,8
• Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa	6,3
• Invalidità civile	5,5
• Lavori pubblici	5,2
• Inquinamento	4,4
• Edilizia privata	4,1
• Personale della Regione e degli enti dipendenti	3,7
• Strumenti urbanistici	3,1
• Assistenza sociale	3,1

L'incremento della domanda globale, causato nel 1998 soprattutto dal +20% di accessi telefonici e colloqui personali, conferma l'esigenza di individuare soluzioni sul piano strutturale.

Il 1998 si è configurato essenzialmente come un anno di "stallo obbligato" nel bel mezzo di una forte dinamica sul lato della domanda, alla quale sono stato costretto a porre esplicito freno.

Scelta dolorosa e preoccupante per chi eroga un servizio apprezzato dall'utenza.

La competenza, il senso di responsabilità e la motivazione al servizio, benchè messi a dura prova nel corso del 1998, potranno tuttavia dare ancora frutti a condizione di essere accompagnati al più presto da un fattivo impegno degli organi regionali per:

- *aggiornare l'ordinamento dell'istituto al mutato contesto legislativo e istituzionale,*
- *adeguare la struttura organizzativa e attribuirle condizioni di flessibilità e autonomia,*
- *rendere più efficiente l'interazione tra difensore civico e Consiglio regionale.*

Mentre si avvicina la fase conclusiva della legislatura mi sia consentita questa sommissa sollecitazione dettata dall'esclusivo intento di migliorare l'offerta di un servizio la cui finalità essenziale è di contribuire a realizzare un effettivo equilibrio nel rapporto tra cittadino e amministrazione tutelando la parte più debole.

8. APPENDICI

8.1 Statistiche

8.1.1 Tav. 1A - Richieste d'intervento pervenute nei cinque anni precedenti il 1998

in istruttoria al 1.1.1998		chiuse al 31.12.1998		in istruttoria al 1.1.1999	
n.	%	n.	%	n.	%
568	100,0	329	57,9	239	42,1

Tav. 1B - Richieste d'intervento pervenute nel 1998

pervenute		chiuse al 31.12.1998		in istruttoria al 1.1.1999	
n.	%	n.	%	n.	%
750	100,0	249	33,2	501	66,8

8.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento pervenute nel 1998 - per materia

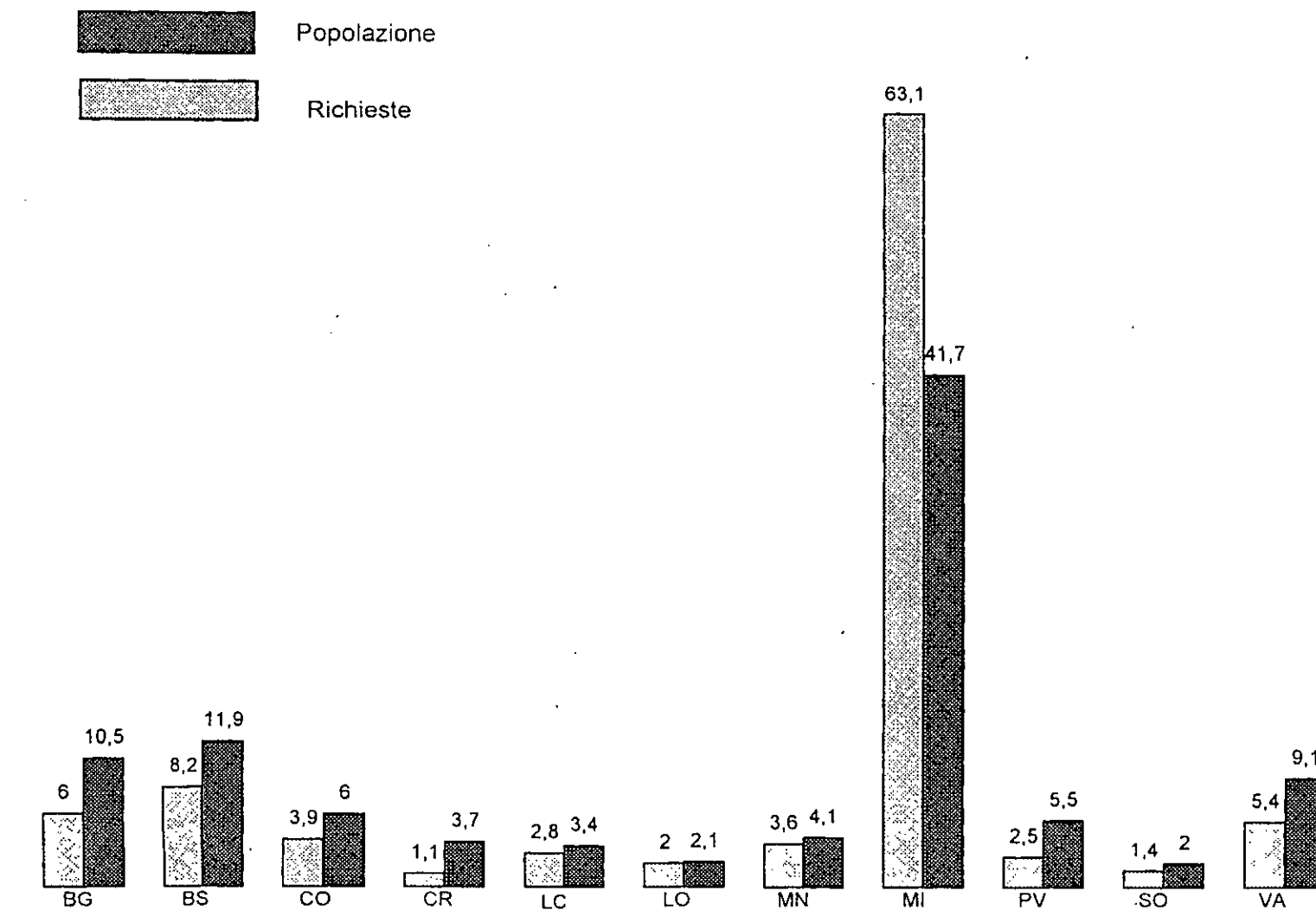
	n.	%
Territorio	227	30,2
Servizi alla persona	226	30,1
Rapporti istituzionali e partecipazione al procedimento	91	12,1
Personale	74	10,0
Economia	44	5,9
Ambiente	42	5,6
Finanze e tributi	30	4,0
Altre	16	2,1
Totale	750	100,0

8.1.3 Tav. 3 - Richieste d'intervento 1998 - distribuzione per provincia (*)

	n.	%
Bergamo	43	6,0
Brescia	59	8,2
Como	28	3,9
Cremona	8	1,1
Lecco	20	2,8
Lodi	14	2,0
Mantova	26	3,6
Milano	453	63,1
Pavia	18	2,5
Sondrio	10	1,4
Varese	39	5,4
Totale	718	100,0

(*) Non sono qui prese in considerazione le 32 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia

8.1.4. Tav. 4 - Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1998 e della popolazione
(Lombardia = 100)*



(*) Vedi nota alla tav. 3