

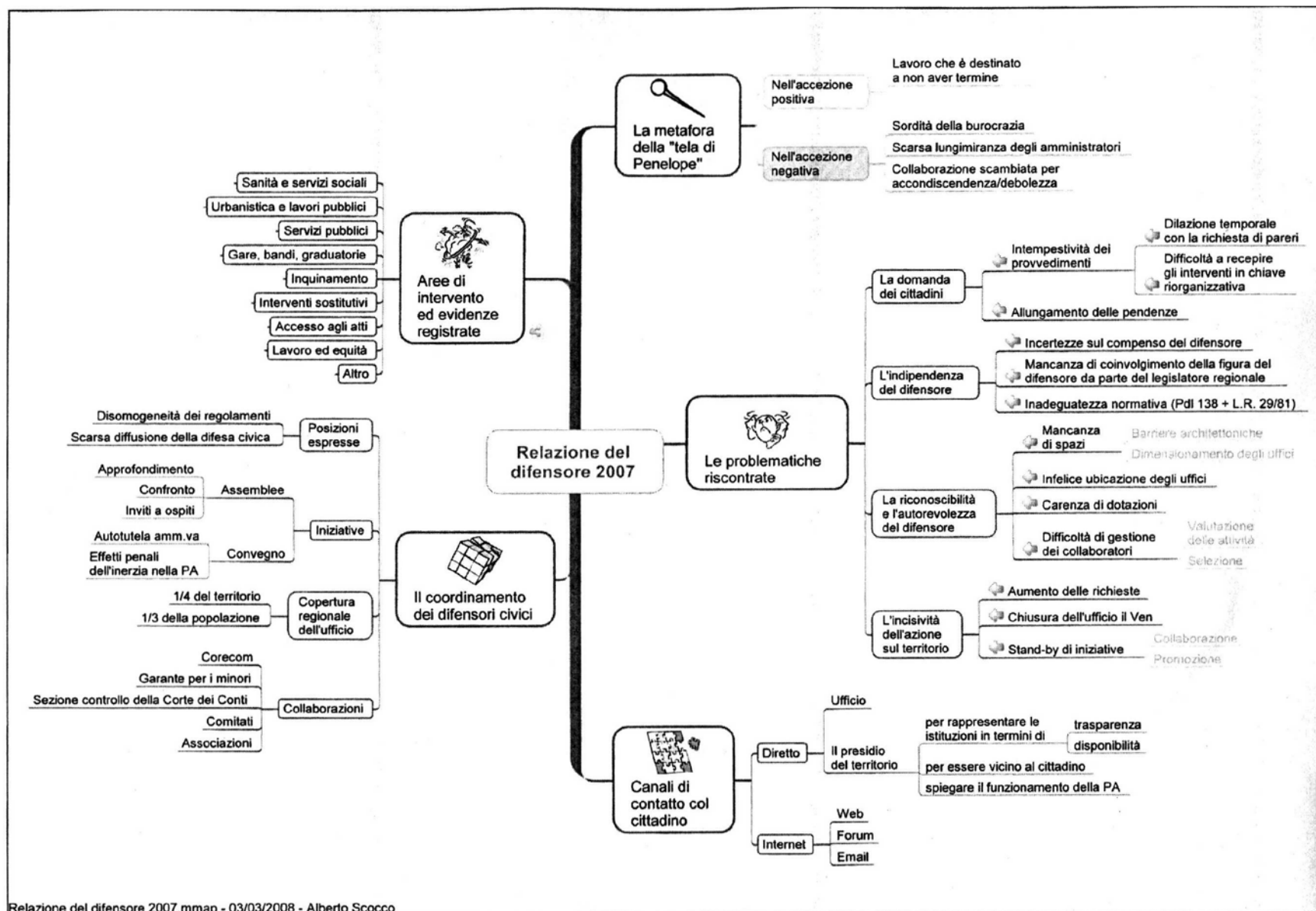
Per questo ufficio il 2007 è stato un anno difficile. Aver aumentato la visibilità dell'attività svolta ha messo in luce l'inadeguatezza di norme e risorse. A fronte di un notevole incremento di utenza il difensore civico ha meno mezzi rispetto al passato. La mancanza di provvedimenti tempestivi mette in discussione la funzionalità del servizio ma anche la fiducia nei confronti del sottoscritto.

Questo il senso del titolo che mi è parso opportuno dare alla relazione: si è esaurito lo slancio che ha caratterizzato il primo anno, una parte del lavoro svolto è andata sprecata e quel che è peggio rischiamo di deludere i cittadini.

L'immagine della tela di Penelope rimanda anche ad una chiave di lettura che si addice alla più generale attività del difensore civico, che può essere vanificata dalla sordità della burocrazia e dalla scarsa lungimiranza degli amministratori, con gli appelli alla collaborazione che vengono talvolta scambiati per debolezza e accondiscendenza. Oppure, più benevolmente, questa metafora ci suggerisce che si tratta di un lavoro che è destinato a non avere mai termine, perché si punta al miglioramento continuo.

È questa della tela di Penelope, anche una rappresentazione degli uffici pubblici, che girano spesso a vuoto non sempre per loro colpa, e del cittadino che gira a vuoto spesso per colpa degli uffici pubblici. Infine, in attesa del ritorno di Ulisse, non resta che prendere tempo. Tutto sommato è un atteggiamento pieno di speranza nel fatto che ci si può ancora difendere e che verrà un momento migliore.

Samuele Animalì



Un anno di attività

Aumenta il lavoro

Nel 2007 sono stati aperti 337 fascicoli nuovi; ne sono stati archiviati 220¹. I fascicoli pendenti al 31/12/2007 erano 357 (rispetto ai 205 dello scorso anno. Il numero dei fascicoli aperti per anno è cresciuto sensibilmente (+ 50% rispetto al 2006, + 117% rispetto al 2005).

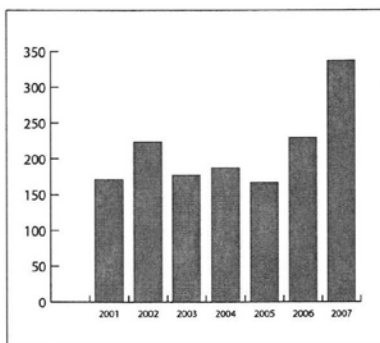
La contemporanea diminuzione del personale² ha determinato un allungamento dei tempi di trattazione, con disagi per l'utenza e notevole crescita delle pendenze. Per recuperare tempo e per controllare l'incremento del carico di lavoro abbiamo dovuto, a malincuore, rallentare o rinviare alcune attività di promozione, quali la distribuzione di depliant, gli interventi nelle scuole, la stipula di convenzioni e protocolli d'intesa con enti e associazioni

NUOVI FASCICOLI APERTI

2001	171
2002	224
2003	177
2004	187
2005	167
2006	230
2007	337

1 L'elenco delle nuove pratiche aperte nel 2007 è riportato per intero nelle ultime pagine di questa relazione. Non sono registrate le richieste di informazioni generiche o che comunque non hanno dato luogo ad alcuna attività di approfondimento da parte dell'ufficio.

2 Al momento in cui si scrive solo tre unità effettive; nel 2005 c'erano 6 persone.



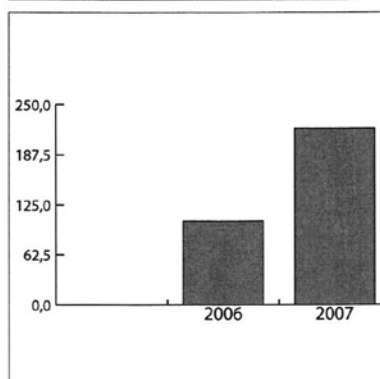
FASCICOLI ARCHIVIATI NEL 2007

distinti per anno di apertura

2001	7
2002	1
2003	8
2004	19
2005	20
2006	74
2007	91

FASCICOLI ARCHIVIATI Confronto 2006-2007

2006	105
2007	220



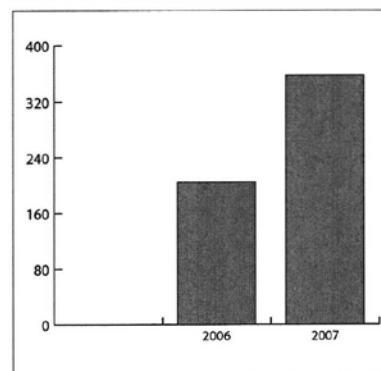
FASCICOLI PENDENTI AL 31/12/2007

distinti per anno di apertura

2002	1
2003	0
2004	9
2005	13
2006	88
2007	246

FASCICOLI PENDENTI confronto 31/12/2006-31/12/2007

2006	205
2007	357



Altri dati sui fascicoli trattati

Per ciò che riguarda le modalità di accesso si sottolinea l'importanza degli appuntamenti presso le sedi nei capoluoghi di provincia (in tabella è la voce "esterno"), con una maggiore affluenza ad Ascoli, sicuramente per motivi logistici.

Per quanto si tratti di un impegno abbastanza gravoso, questo "ufficio itinerante" dà un messaggio significativo: il difensore civico deve stare "in piazza", segno tangibile di disponibilità e di trasparenza. Serve inoltre ad attenuare

il dualismo tra capoluogo e "periferia", che rischia di diventare contrapposizione o comunque motivo di conflitto e di maggiore diffidenza nei confronti dell'amministrazione regionale. Vorremmo fare di più e girare per ospedali, carceri, città; spesso ci vengono chiesti dei sopralluoghi, ma è proprio impossibile nel poco tempo che abbiamo.

L'uso crescente della posta elettronica è stato molto incentivato dall'ufficio, perché permette di assicurare risposte veloci, in particolare quando non c'è bisogno di istruttorie complesse.

Sono rari i casi in cui in merito all'istanza proposta al difensore civico pende già un procedimento giurisdizionale o comunque i casi in cui della questione è stato già interessato un legale. Ciò attesta il ricorso alla difesa civica come forma di tutela alternativa o preventiva rispetto alla tutela giudiziale.

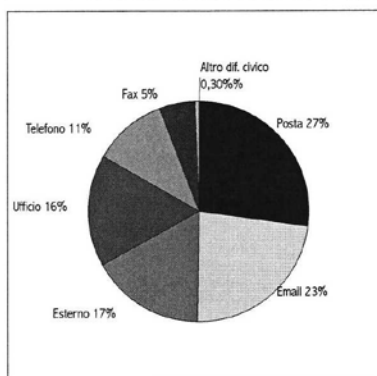
In esito alla trattazione l'istante ottiene quantomeno notizie o informazioni, in particolare quando l'intervento del difensore civico, senza incidere su provvedimenti, serve ad esplicitare le ragioni che giustificano il comportamento della PA. In questi casi dal punto di vista dell'ufficio è stato assicurato un intervento utile, talvolta l'unico possibile, ma non è detto che l'interessato sia pienamente soddisfatto. Al contrario alcuni interventi che soddisfano pienamente l'istante (per esempio ottenere che venga anticipato un esame medico) non hanno ricadute sulle disfunzioni del sistema.

*Ufficio del difensore civico
della Regione Marche
C.so Stamira, 49 - ANCONA
Tel. 071.2298483; fax
071.2298264*

*difensore.civico@regione.marche.it
www.consiglio.marche.it/difensore-
civico*

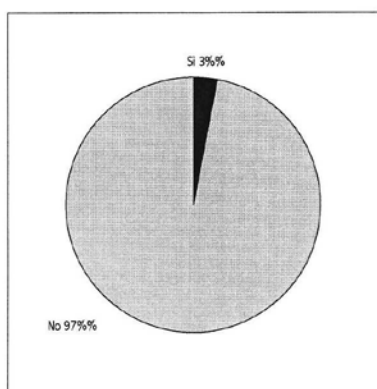
MODALITÀ DI ACCESSO

Posta	92
E-mail	78
Esterno	56
Ufficio	55
Telefono	37
Fax	18
Altro difensore civico	1



PATROCINIO DI AVVOCATI / PENDENZA DI PROCEDIMENTI

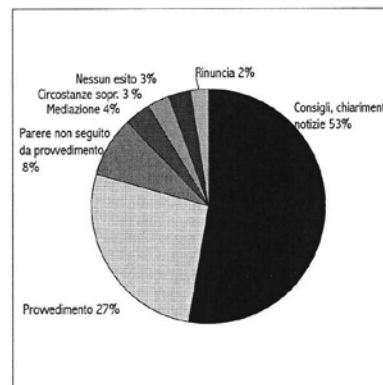
SI	11
NO	326



ESITO DEI FASCICOLI ARCHIVIATI

a partire dal 2006

Consigli, chiarimenti, notizie	88
Provvedimento	44
Parere non seguito da provvedimento prima dell'archiviazione	14
Mediazione	6
Circostanze sopraggiunte	5
Nessun esito	5
Rinuncia da parte dell'interessato	4



Un anno difficile

Mentre nel 2006 erano state avviate nuove iniziative e potenziati alcuni servizi importanti, negli ultimi mesi siamo stati costretti a concentrarci sempre più sulla mera trattazione delle pratiche e alcuni progetti già avviati ora sono in stand-by. Per l'educazione alla cittadinanza abbiamo realizzato degli incontri pilota; della newsletter abbiamo prodotto un "numero zero"; il forum telematico è praticamente pronto a partire e così via. Ho anche disposto per tutta l'estate una chiusura straordinaria al pubblico nella giornata di venerdì. Ciò accade perché attualmente lo staff del difensore civico regionale è estremamente ridotto rispetto al passato e rispetto ad altri uffici in Italia e in Europa. A causa di pensionamenti e sostituzioni.

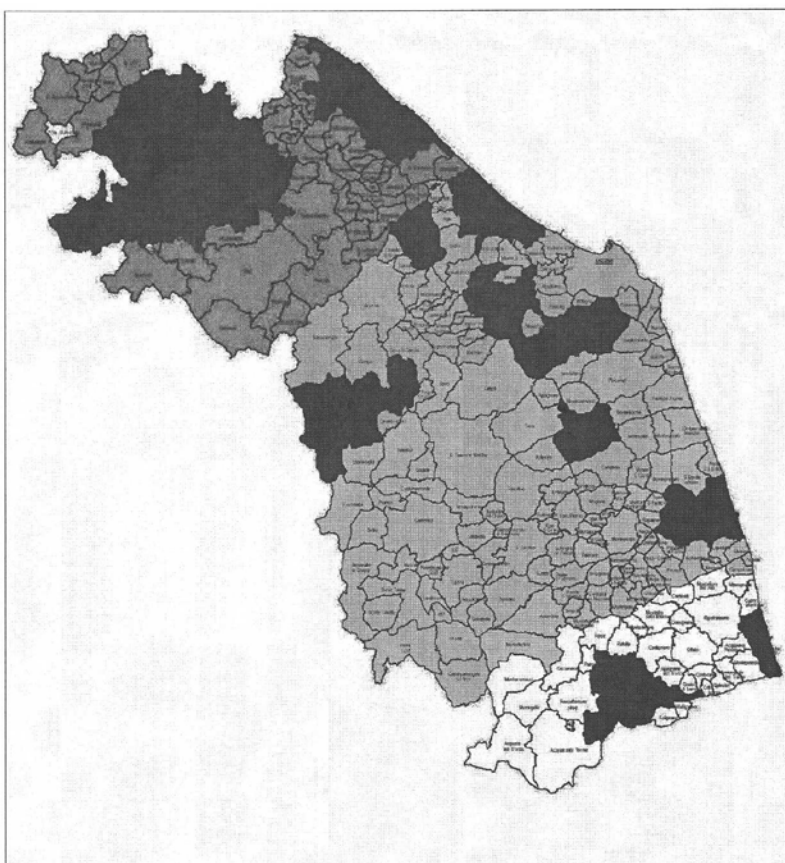
tuzioni parziali e non tempestive per tre volte negli ultimi mesi è stato necessario riorganizzare la ripartizione del carico di lavoro tra quanti sono rimasti, personale che peraltro qui sinceramente ringrazio per l'impegno che ha sempre assicurato³. Esiste anche un problema di fondo che riguarda la selezione del personale, che per garantire l'indipendenza e la qualità della difesa civica dovrebbe essere fondata sull'*intuitus personae*. Attualmente il difensore civico non ha voce in capitolo nemmeno sulla valutazione dell'attività svolta dai propri collaboratori.

Ha recentemente completato il suo iter la Pdl 138, che razionalizza la struttura delle Autorità regionali di garanzia. Sarebbe ora opportuna una riforma organica della L.R. 29/81 istitutiva del difensore civico regionale, per assicurare maggiore indipendenza ed efficacia alla difesa civica. Dal 1981 ad oggi l'amministrazione è molto cambiata; la L.R. 29 si è rivelata carente sotto molti profili e andrebbe riallineata con quanto hanno previsto le normative nazionali, con quanto hanno raccomandato documenti nazionali ed internazionali, con quanto evidenziato da una consistente elaborazione dottrinale e dal confronto con esperienze più evolute. Sulle proposte di riforma che in qualche modo incidono sulla disciplina del difensore civico⁴ vorrei sottolineare che sarebbe forse stato opportuno e logico sentire anche il sottoscritto.

La proposta di Legge quadro nazionale sulla difesa civica ad iniziativa della Conferenza nazionale dei difensori civici è rimasta letteralmente al palo, per essere infine senz'altro travolta dallo scioglimento delle Camere.

3 Personale dell'ufficio, in servizio o in quiescenza, e quanti occasionalmente ci hanno aiutato (stagisti, personale di altri uffici...). Quando nella relazione uso il plurale è a loro che mi riferisco.

4 Una, su iniziativa della Giunta regionale, prevede la riunione in capo al Difensore civico del Garante dei detenuti - di nuova istituzione - e del Garante dei minori, che verrebbe a perdere la sua attuale autonoma configurazione; la seconda, ad iniziativa della minoranza Consiliare, prevede l'istituzione del Garante del contribuente regionale, sempre in capo al difensore civico.



Diffusione territoriale della difesa civica (in nero i Comuni che hanno un difensore civico)

Un "lavoro di squadra"

Nel 2007 il Coordinamento dei difensori civici delle Marche ha continuato a riunirsi con regolarità, prendendo posizione soprattutto per ciò che riguarda l'ancora scarsa diffusione della difesa civica nelle Marche e la disomogeneità dei regolamenti adottati al riguardo negli Enti locali. Le assemblee sono state naturalmente occasione per importanti scambi di esperienze.

È stato organizzato un Convegno di rilievo nazionale nel mese di Giugno (ad Ascoli, con il contributo del Consiglio regionale); gli incontri periodici sono stati trasformati anche in occasioni di approfondimento e confronto, invitando degli ospiti esperti ad animare dibattiti su problematiche di particolare interesse per la difesa civica. Abbiamo cominciato con l'occuparci dell'istituto

dell'autotutela amministrativa (invitando segretari e dirigenti comunali), per proseguire poi con l'esame degli effetti penali dell'inerzia della PA (ospite un rappresentante della magistratura).

Per quanto riguarda la diffusione della difesa civica sul territorio regionale, da registrare alcuni rinnovi in Comuni rimasti per parecchio tempo non presidiati (Ostra Vetere, Corinaldo) e la difficoltà a sostituire i difensori civici il cui mandato è scaduto. Recentemente si è sbloccata a San Benedetto una situazione di impasse durata per diversi mesi, mentre non si riesce a fare altrettanto in Ancona dopo la scomparsa del compianto avv. Piccinini, il cui incarico era peraltro già da lungo tempo in stato di prorogatio⁵. È coinvolto anche il difensore civico regionale, perché i cit-

5 In questa sede vorrei ricordare anche il collega Petrolati, già difensore civico di Senigallia, che si accingeva ad assumere l'incarico di difensore civico di Ostra Vetere.

tadini che vorrebbero veder censurato il Comune di Ancona si rivolgono a noi, e non sempre possiamo accontentarli, sia per motivi di competenza, sia per la situazione di emergenza organizzativa in cui ci troviamo ad operare.

Nel complesso meno di un cittadino marchigiano su tre può contare sul difensore civico locale, mentre la copertura geografica non arriva ad un quarto del territorio.

Rispetto all'attività della Conferenza nazionale dei difensori civici si segnalano l'organizzazione di alcuni Convegni, volti soprattutto a promuovere la Legge quadro, e delle prese di posizione su problematiche di rilievo nazionale di cui diamo conto anche in questa relazione.

La collaborazione con le altre Autorità regionali di garanzia (in particolare con il Corecom e con il Garante dei minori) è intensa e proficua. In molti casi abbiamo trasferito nostre pratiche al Garante del contribuente, previsto dalla L. 252/2000 che - in forza della sua competenza specialistica e dell'autorevolezza dei suoi esponenti - ha sempre assicurato pareri pregevoli più di quanto non avrebbe potuto fare questo ufficio, sia sotto il profilo tecnico, sia sotto il profilo dell'indipendenza ed efficacia del giudizio.

Abbiamo instaurato un rapporto istituzionale di grande valore con la sezione di controllo della Corte dei Conti, in forza del quale vi è stato anche un significativo scambio di informazioni.

Direttamente o più spesso per tramite degli stessi cittadini coinvolti sono state effettuate segnalazioni alla Procura regionale della Corte dei Conti ed alle Procure della Repubblica presso i Tribunali.

Il calzolaio ha le scarpe rotte

Non si registra nessuna novità per quanto riguarda i chiarimenti richiesti da tempo sulla corretta determinazione dell'indennità e sulla mancata previsione di un trattamento previdenziale ed assicurativo a favore del difensore civico

regionale. Probabilmente la corrente lettura della L.R. 29 è, sotto questi profili, errata. In particolare l'incompatibilità assoluta del ruolo del difensore civico con qualsiasi altro genere di attività, impedendo soluzioni alternative, dovrebbe obbligare la Regione ad apprestare quanto spetta a qualsiasi lavoratore sotto il profilo previdenziale ed assicurativo, giusto il disposto costituzionale⁶.

Un problema di ordine organizzativo che si aggiunge alla carenza di personale è quello degli spazi e delle attrezzature insufficienti; cosa che ha portato ad interrompere la positiva esperienza degli stage, che a cavallo dell'estate 2007 ci hanno molto aiutato a superare un momento delicato.

La questione degli spazi è estremamente importante. Per guadagnare fiducia occorre annullare i filtri di carattere burocratico che attualmente creano diffidenza tra le istituzioni ed il cittadino. Ciò si ottiene con le nuove tecnologie e l'informalità delle procedure, ma anche ponendo gli uffici come il nostro in una posizione fisica ben riconoscibile rispetto a quella delle strutture politiche e rendendoli facilmente raggiungibili, magari condividendo parte del front office con l'URP e con le altre autorità di garanzia. Non c'è nemmeno bisogno di dirlo, non ci devono essere barriere architettoniche, come invece assurdamente accade oggi. Ma il trasloco già programmato è stato a più riprese rinviato per motivi tecnici.

Per l'indipendenza del difensore civico è importante anche che l'ufficio disponga di un proprio autonomo budget, tale da consentire l'acquisto di volumi di consultazione e di apparecchiature aggiuntive, per attivare collaborazioni su argomenti specialistici, per realizzare prodotti promozionali, per offrire quantomeno un rimborso spese ai tirocinanti o agli esperti che capita di coinvolgere nella nostra attività. Il difensore civico non è una "figura debole", lo diventa se non ha mezzi adeguati per operare con efficacia

⁶ Il compenso lordo su base annuale ammonta a 55692 euro.

Difensore civico e pubblica amministrazione

I nostri interlocutori

Aumentano in maniera notevole le istanze rivolte contro i Comuni, a dimostrazione del fatto che c'è una grande domanda insoddisfatta di difesa civica e che sarebbe opportuno promuovere quantomeno convenzioni tra enti per aumentare la copertura del territorio. Per quasi la metà delle pratiche trattate questo ufficio svolge dunque un ruolo di supplenza, ex L. 241 in materia di accesso ai documenti ovvero soltanto in ossequio ad un principio generale di sussidiarietà per ciò che riguarda le altre materie. Alcune pratiche riguardano le comunanze agrarie e Comuni di ridotte dimensioni, a dimostrazione che anche nelle amministrazioni piccole e piccolissime si sente il bisogno di un garante indipendente; a differenza di quel che sostiene taluno, vedi i Sindaci di Comuni che non ne vogliono sapere di istituire il difensore civico. Se la maggioranza commette abusi, proprio là dove tutti conoscono tutti chi non è d'accordo non ha strumenti. Spesso sono gli stessi consiglieri comunali che ricorrono al difensore civico per la scarsa trasparenza di Sindaci e Giunte. Per inciso, sul controllo delle Comunanze gli uffici regionali si sono dimostrati piuttosto attenti e preparati, a differenza delle Comunità montane a cui pure competono altre funzioni di controllo.

ENTE INTERESSATO

Comuni e comunità montane	153
Regione	57
Amministrazioni periferiche e altri enti statali o sovraregionali	37
Asur	34
Soggetti privati gestori di servizi pubblici	26
Province	16
Altri enti dipendenti o partecipati dalla regione	14