

I remi e le ali
Ombudsman regionale delle Marche
Relazione 2009

Questa è la quarta ed ultima relazione del mio mandato. Un mandato un po' più breve di quanto ordinariamente previsto, a seguito della riforma del 2008 che ne ha modificato la scadenza. Un mandato denso di novità perché ci troviamo oggi di fronte ad un'istituzione che funziona in modo molto differente rispetto a qualche anno fa. Non voglio riassumere la storia di questi anni, non c'è che da recuperare le relazioni precedenti, sono tutte pubblicate. Preferisco restituire una fotografia dell'esistente, come è proprio di una relazione.

Anche questa relazione, come quelle degli scorsi anni, ha un titolo: se remi sono ali che permettono ad Ulisse di superare le colonne d'Ercole, così la fatica concreta del quotidiano dovrebbe, se ben orientata, consentirci di superare certe impasse che caratterizzano purtroppo l'azione delle istituzioni pubbliche.

In tempi di crisi economica la necessità di centellinare le risorse rende più difficile l'opera dell'amministrazione. Può essere tuttavia che una maggiore attenzione alle priorità nella definizione ed attuazione delle politiche pubbliche ed una maggiore attenzione all'efficacia ed efficienza possa contribuire a migliorare l'azione amministrativa. Quel che è certo è che, quando a fronte di istanze di cittadini singoli o associati un amministratore risponde "non ci sono i soldi", dimentica gran parte dei propri doveri e delle proprie responsabilità. Che consistono appunto nel selezionare priorità. Per cui se la coperta è troppo corta il sacrificio dei diritti dell'utente, degli esclusi, delle persone più fragili è comunque una scelta, della quale chi ha la responsabilità deve appunto *rispondere*.

A questo punto dovrei ringraziare tutti i collaboratori, ma non è un ringraziamento da parte mia che rende l'idea del lavoro che hanno svolto, che è stato tanto, e di qualità, e i risultati credo lo dimostrino. Vorremmo essere ancora più dinamici, superare evidenti limiti del sottoscritto e del contesto in cui lavoriamo. Preferisco tuttavia guardare al bicchiere mezzo pieno, e credo possa essere d'aiuto anche il fatto di conservare un modo di lavorare *leggero*, in tutti i sensi.

Credo che un'autorità di garanzia che ha funzioni di mediazione istituzionale e di controllo amministrativo non debba fermarsi ai luoghi conosciuti, ma chiedere di più, sempre e a tutti. Senza cedere alla tentazione di rassegnarsi o di disperare, di lasciar perdere. Altrimenti non si può avere la forza per spiccare il volo.

Avv. Samuele Animalì
Aprile 2010

*Li miei compagni fec'io sì aguti,
con questa orazion picciola, al cammino,
che a pena poscia li avrei ritenuti;
e volta nostra poppa nel mattino,
dei remi facemmo ali al folle volo,
sempre acquistando dal lato mancino.*

L'attività svolta nel 2009, in breve

Nel 2009 l'Autorità di garanzia, nata del 2008 con la L.R. 23, ha raggiunto la sua piena operatività. Gli uffici pre-esistenti (Difensore civico, Garante infanzia) hanno largamente cambiato fisionomia sotto il profilo organizzativo ed è stato istituito ex novo l'ufficio del Garante dei detenuti, dotandolo di personale e risorse e facendolo meglio conoscere con una campagna di comunicazione molto mirata sull'utenza e sugli specialisti (assemblee e distribuzione di materiale informativo negli istituti penitenziari, partecipazione a convegni e iniziative pubbliche, creazione di una rete di contatti istituzionali....).

Per quanto riguarda il Garante per l'infanzia e l'adolescenza la parte forse più rilevante dell'attività è stata focalizzata di tavoli tecnici e su ricerche che hanno posto ed approfondito in maniera concreta alcune questioni apparentemente sottovalutate dall'opinione pubblica e dai decisori politico-amministrativi, o comunque sulle quali si manifestano evidenti criticità (violenza e abusi, minori stranieri non accompagnati, minori fuori della famiglia....).

Con l'aumentare delle funzioni attribuite all'ufficio si è avuta naturalmente anche una crescita del volume di attività, attestata oltre che dal maggior numero di fascicoli trattati (da 320 a 448, dato ulteriormente in aumento in questi primi mesi del 2010), anche da una crescente quantità di rapporti istituzionali, dall'organizzazione di corsi e incontri pubblici (con una buona eco sui media), oltre che da prodotti quali relazioni, raccomandazioni, pubblicazioni e simili.

Vi sono stati anche diversi riconoscimenti, tra i quali la designazione del titolare dell'ufficio a Coordinatore nazionale dei difensori civici, l'elezione nel consiglio direttivo dell'Istituto europeo dell'ombudsman, la menzione ricevuta dal Ministero della funzione pubblica per la realizzazione del piano di miglioramento organizzativo previsto in uno con la piena attivazione dell'Autorità.

Ma il riconoscimento più importante, naturalmente, viene dai cittadini, che talvolta addirittura si stupiscono di come l'amministrazione pubblica possa dimostrarsi capace di migliorare e di riparare ai propri errori.

Per quanto riguarda gli argomenti trattati si sottolinea l'alta incidenza della questioni in materia di sanità (anche per ciò che riguarda l'infanzia e le persone detenute) e delle questioni che riguardano gli enti locali. Quest'ultimo dato aiuta ad inquadrare meglio il "bisogno" di tutela non giurisdizionale espresso dal territorio, considerato che tali funzioni vengono esercitate in via suppletiva, quando non esiste – come spesso accade – un difensore civico locale.

In effetti circa un terzo degli interventi è rivolto nei confronti dei Comuni, mentre i restanti due terzi sono piuttosto equamente ripartiti tra Stato e Regione.

Va sottolineato anche l'elevato impegno in materia di accesso ai documenti, settore nel quale l'Autorità sembra aver raggiunto un grado di autorevolezza ed efficacia particolarmente elevato.

I dati più rilevanti

Nuovi fascicoli aperti

2001	171
2002	224
2003	177
2004	187
2005	167
2006	230
2007	337
2008	320
2009	
<i>Difensore civico</i>	328
<i>Garante infanzia</i>	77
<i>Garante detenuti</i>	43
totale	448

Fino al 2008 i dati si riferiscono al solo difensore civico

Fascicoli Archiviati nel 2009 distinti per anno di apertura

2002	1
2003	1
2004	17
2005	6
2006	21
2007	53

2008	140
2009	168

Fascicoli archiviati

2006	105
2007	220
2008	298
2009	384

*Fascicoli pendenti al 31/12/2009
Distinti per anno di apertura*

2002	1
2003	0
2004	12
2005	11
2006	25
2007	56
2008	78
2009	211

*Fascicoli pendenti al 31/12
Confronto con anni precedenti*

2006	205
2007	357
2008	422
2009	394

Modalità di accesso

e-mail	133
posta	108
ufficio	88
esterno	36
fax	20
telefono	63

*Esito dei fascicoli archiviati a partire dal
2006*

Fornite notizie	37
Consigli chiarimenti	86

Provvedimento (compresa consegna di documentazione)	126
Parere non seguito da provvedimento prima dell'archiviazione	36
Non competenza o altre circostanze che impediscono la trattazione già in corso (es. apertura di procedimento penale)	30
Rinuncia da parte dell'interessato	36
Nessun esito	15
Mediazione	18

Ente interessato

Comuni e Comunità montane	148
Regione	67
Amministrazioni periferiche e altri enti statali o sovraregionali	138
ASUR	37
Soggetti privati gestori di servizi pubblici	29
Altri Enti dipendenti o partecipati dalla Regione	11
Province	6
Enti pubblici statali o sovraregionali	12

Identità del richiedente

Persone fisiche (uomini)	213
Persone fisiche (donne)	141
Associazioni e comitati	40
Istituzioni pubbliche	34
Società ed altre istituzioni private	11
Fascicoli aperti d'ufficio	9

Professione

Pensionati	53
Liberi professionisti	49
Impiegati, operai	106
Imprenditori, commercianti,	24

artigiani	
Disoccupati, casalinghe, studenti	69
Altro	147

Titolo di studio

Laurea	179
Diploma	152
Licenza media	70
Licenza elementare	25
Nessuno	22

Età

+ 60	59
40 - 60	250
- 40	139

Residenza

AN	203
MC	53
AP	57
PU	61
FM	30
Fuori Regione	34
Extra Unione Europea	5
Unione Europea	5

Oggetto

DIFENSORE CIVICO	
Sanità, servizi sociali	50
Accesso agli atti	35
Servizi pubblici, consumatori	30
Attività produttive	27
Ambiente, territorio, trasporti viabilità	21
Personale dipendente, pensioni	21
Urbanistica, lavori pubblici	15
Edilizia residenziale pubblica	11
Sisma, eventi calamitosi	6
Interventi sostitutivi	1
Altre problematiche specifiche degli enti locali	50

Alte problematiche specifiche delle amministrazioni periferiche dello stato	7
Altro	38
DETENUTI	
Sanità detenuti	17
Istruzione e formazione detenuti	4
Lavoro detenuti	3
Reinserimento detenuti	3
Varie detenuti	28
MINORI	
Istruzione infanzia	18
Disagio psicofisico e maltrattamento	11
Sanità infanzia	9
Minori non accompagnati	5
Adozione	2
Comunità	1
Varie infanzia	35

L'attuazione della L.R. 23/08

Fino al Luglio 2008 esistevano un ufficio del Difensore civico presso il Consiglio regionale, ed un ufficio del Garante infanzia presso la Giunta, scarsamente attivo da qualche mese per scadenza del titolare e scadenza dei contratti di parte del personale.

Considerato il personale rimasto e reperite nuove risorse con comandi o distacchi, riottenuta una parte del budget già assegnato al Garante per l'infanzia, all'inizio del 2009 si è ripristinata la piena operatività dell'Ufficio del Garante con il trasferimento presso locali più adeguati assieme all'intero ufficio dell'Ombudsman (istituito nel frattempo ex L.R. 23/08). In questo modo è stato possibile mantenere in una stessa sede Garante minori e Difensore civico, con grossi vantaggi sotto il profilo logistico. L'altro punto di forza di questa operazione è stata la possibilità di trasferire a pieno titolo il personale nella struttura organizzativa delle Autorità indipendenti presso il Consiglio regionale. A partire dal 2009 è stato inoltre attivato ex novo l'ufficio del Garante dei diritti dei detenuti. In effetti la legge regionale 23/2008 rinnova largamente, sotto il profilo organizzativo, la disciplina delle Autorità di garanzia regionali nelle Marche. Si trattava di costruire un ufficio dalle caratteristiche originali, senza precedenti nel nostro paese,

associando funzioni tra loro diverse e combinando in maniera efficiente ed armonica strutture preesistenti ad altre da costruire *ex novo*. Questo sviluppo organizzativo andava realizzato senza risorse aggiuntive rispetto a quanto previsto in passato e cioè con una quota parte del budget originariamente assegnato ad uno soltanto degli uffici pre-esistenti.



Per raggiungere questo obiettivo, all'interno di una struttura amministrativa spiccatamente gerarchica (quella del Consiglio regionale), è stata creata un'area organizzata su schemi circolari, con una serie di uffici tra loro coordinati e che riferiscono direttamente all'Ombudsman (difensore civico, garante detenuti, garante infanzia e ombudsman/segreteria).

È stato poi avviato un processo di dematerializzazione dei flussi documentali ed è stata costruita una nuova immagine esterna ed interna dell'Autorità di garanzia, anche per sottolineare la nuova caratterizzazione delle funzioni.

All'esito di questa riorganizzazione l'Autorità di garanzia si presenta articolata su tre uffici specializzati in posizione di staff rispetto al titolare, supportati da una segreteria unica che cura i vari servizi (centralino, archivio, comunicazione...).

Grazie alla flessibilità operativa del personale è possibile assicurare una apertura regolare al pubblico, tempi di risposta ridotti rispetto al passato e nuovi servizi ed iniziative.

Dopo i problemi dell'inizio del 2008, determinati dal pensionamento di alcune unità di personale non tempestivamente sostituite, il passaggio alla nuova configurazione è avvenuto senza soluzione di continuità sotto il profilo organizzativo.

Un aspetto credo tra i più apprezzabili della riforma è quello della sua trasferibilità.

Il modello marchigiano di Autorità di garanzia rappresenta un'esperienza originale nel panorama nazionale, ed altre Regioni si sono avviate sulla medesima strada o comunque guardano con interesse, chiedendo informazioni per valutare la possibilità di modellare possibili riforme sulle soluzioni adottate nella nostra Regione, attivando le diverse funzioni di garanzia nell'ambito di un singola struttura organizzativa e con un unico titolare sui tre incarichi.

Non è pacifico che la stessa persona possa svolgere efficacemente un incarico che richiede competenze parzialmente tra loro differenti, ma in una fase in cui la stessa sopravvivenza delle Autorità di garanzia è messa in dubbio (recentemente sono stati aboliti i difensori civici comunali) una soluzione di questo tipo rappresenta un'opzione da tenere in considerazione.

I colleghi e gli amministratori di altri Enti hanno dimostrato interesse anche per il funzionamento del coordinamento (regionale) tra i difensori civici (espressamente previsto dalla L.R. 23) e per particolari iniziative assunte come Autorità (tavoli di lavoro, ricerche e pubblicazioni, progetti di comunicazione e così via). Il titolare è stato spesso chiamato ad illustrare il lavoro svolto in diverse sedi istituzionali, sia informalmente che durante manifestazioni pubbliche.

Tra i principali indicatori del successo della bontà delle misure organizzative adottate si possono citare la possibilità di lavorare in autonomia rispetto al resto dell'amministrazione; l'aumento della coesione e del coinvolgimento del personale nelle finalità dell'ufficio (servizio al pubblico, rimedio a casi di *maladministration*...); un maggior rispetto reciproco ma anche una maggiore collaborazione con la dirigenza; una grande attenzione da parte del pubblico e della società civile, in particolare associazioni (di consumatori, di *advocacy* in materia sociale, ambientaliste...) nonché

una maggiore attenzione da parte di altre istituzioni.

E' importante soprattutto sottolineare che in questo momento si è raggiunto un grado di integrazione interna che permette agli operatori di muoversi in autonomia, ferme restando le direttive, il controllo e la responsabilità del titolare sotto il profilo giuridico. In tutto questo un valore aggiunto è rappresentato dalla passione che deriva, per la maggior parte dei collaboratori, dall'essere approdati all'ufficio dell'Autorità per una precisa scelta professionale che va al di là delle valutazioni che riguardano retribuzione e carriera.

Sebbene il piano sia stato pensato e realizzato nell'ambito ristretto dell'ufficio dell'ombudsman, il merito per il risultato conseguito va naturalmente anche a tutti coloro, che hanno creduto in questo "esperimento" ed hanno creato le condizioni per lavorare con una certa tranquillità; a cominciare dall'Assemblea legislativa regionale, nell'ambito della quale l'Autorità è formalmente inquadrata, pur mantenendo un'ampia indipendenza.



carta dei servizi

premessa

Il presente documento viene pubblicato per la prima volta nel luglio 2010 e verrà revisionato almeno annualmente.

Fa riferimento all'attività dell'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale, un istituto previsto dallo statuto regionale e da leggi statali e regionali al fine di assicurare la tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni ed in particolare dell'amministrazione regionale che lo ha istituito.

Con la pubblicazione della Carta dei servizi ci si propone di fornire uno strumento semplice nella sua struttura e di facile consultazione, con il quale divulgare l'esistenza di questo servizio ed indicarne le competenze e le modalità di azione, anche in maniera da fornire riferimenti per individuare disservizi e formulare eventuali reclami nei confronti dell'attività dello stesso Ombudsman.

chi è l'ombudsman regionale

E' un'Autorità indipendente, cioè non soggetta al controllo gerarchico di altre istituzioni o

Credo si possa dire che sono stati raggiunti gli obiettivi che si prefiggeva questo piccolo progetto totalmente autogestito all'interno della struttura: dare più servizi e nel contempo di contenere la spesa attraverso

opportune misure di carattere organizzativo, quali la revisione delle procedure, l'aumento della trasparenza, la ridefinizione dell'organizzazione interna. Con il tempo si dovrà aumentare ulteriormente la visibilità e l'efficacia di questa istituzione al servizio della buona amministrazione e dunque del cittadino.

La partecipazione al concorso "Premiamo i risultati" è stata molto importante in quanto ha consentito di controllare e validare l'attuazione dei progetti formulati. In particolare sono state predisposte relazioni periodiche e vi è stata una valutazione finale esterna condotta sul posto da valutatori professionali.

Tra i prodotti più significativi del progetto sono stati predisposti sistemi di valutazione della soddisfazione dell'utente ed una Carta dei servizi di prossima pubblicazione, redatta con il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e destinata a diventare un punto di riferimento per il miglioramento delle prestazioni dell'ufficio. Inoltre sono stati realizzati corsi, protocolli d'intesa, linee guida, pubblicazioni. Ma anche strumenti più semplici e tuttavia di grande significato sotto il profilo organizzativo, come un organigramma più preciso dell'ufficio ed una flow chart che descrive le procedure di trattazione delle pratiche; l'avvio del protocollo elettronico; l'integrazione ed il perfezionamento dei database; l'istituzione di conferenze di servizio interne all'ufficio e della conferenza permanente delle autorità di garanzia regionali (L. 3/08).

Alcuni problemi tecnici che hanno impedito di implementare la posta elettronica certificata hanno purtroppo ritardato un uso evoluto delle e-mail, che peraltro costituiscono già il principale mezzo di comunicazione adottato dall'utenza grazie ad una politica volta a dirottare sul formato elettronico quante più comunicazioni possibili, assicurando risposte più celeri rispetto all'uso di altri mezzi. In questo modo manca peraltro la piena integrazione tra protocollo elettronico, tenuta dei fascicoli, posta elettronica. Vorremmo invece realizzare quanto prima possibile il fascicolo elettronico.

Altre novità introdotte in tempi recenti sono una sorta di "avvocazione" della pratica al titolare dell'ufficio per far fronte a eventuali manifestazioni di insoddisfazione riferite al

comportamento del personale addetto e l'introduzione in via sistematica della comunicazione con la quale si preannuncia la chiusura del procedimento e l'archiviazione della pratica, anche per sollecitare eventuali commenti e valutazioni sul complessivo operato dell'ufficio.

Comunicazione

Tra i prodotti di comunicazione pubblica realizzati durante il 2009 e in questo primo scorcio di 2010 si possono citare il riadattamento del logo, la creazione di una nuova grafica per la carta intestata e per il materiale destinato alla diffusione – compresi i biglietti da visita –, lo sviluppo della presenza in rete, con la creazione di un sito internet secondario, e la sperimentazione dell'uso di social networks come *you tube* e *facebook*. Inoltre sono stati progettati nuovi volantini (non ancora stampati visto l'approssimarsi della scadenza dell'incarico) e il nuovo sito ancora da perfezionare. Esistono anche filmati in parte già pubblicati in rete relativi ad interviste ed iniziative pubbliche. Utilizzando una mailing list è stata testata la possibilità di realizzare una newsletter a carattere informativo. Sono stati realizzati diversi numeri della newsletter riscuotendo una discreta attenzione nel pubblico.

E' stato anche creato un gruppo su *facebook* come strumento di collegamento tra i difensori civili e tra coloro che si interessano a questa istituzione. Sempre su *facebook* è stata creato un profilo specificamente intestato all'Ombudsman delle Marche, che viene utilizzato come una forma di contatto diretto per dar voce al mondo degli adolescenti. Si tratta naturalmente di una risorsa che va adeguatamente promossa, per aumentare il numero degli utenti, specie nel mondo della scuola e dei centri di aggregazione giovanile più meno istituzionalizzati. A tal riguardo sono stati creati dei contatti informali che vanno sviluppati.

Per realizzare un corso di giornalismo rivolto ai redattori dei giornali pubblicati negli istituti penitenziari abbiamo preso contatti con l'Ordine; il corso servirà a migliorare la qualità e la possibilità di diffusione delle notizie che provengono dal

carcere e per sensibilizzare maggiormente la società civile circa le condizioni della detenzione.

Importanti per la comunicazione pubblica dell'attività dell'ombudsman sono stati anche gli inviti a partecipare a diverse conferenze sia in Regione che in Italia e all'estero, tanto che si è dovuta effettuare una selezione degli appuntamenti più importanti e prestigiosi per evitare di condizionare troppo l'agenda penalizzando l'attività quotidiana dell'ufficio.

Va sottolineato che i prodotti sopra elencati sono stati realizzati a "costo zero", utilizzando esclusivamente risorse interne all'ufficio o comunque interne all'amministrazione del Consiglio regionale. Ciò anche in quanto in quanto in passato l'ufficio del difensore civico non era provvisto di una propria dotazione economica e i fondi previsti dalla legge 23/08 sono stati resi disponibili con molti mesi di ritardo.

Tra i principali motivi di rammarico il fatto di essere arrivati a metà 2010 realizzando solo una delle molteplici pubblicazioni in programma. Alcune sono in fase avanzata di realizzazione, come il libro che dovrebbe raccogliere i contributi più interessanti presentati in occasione dei convegni organizzati in questi anni dal coordinamento regionale e dall'ufficio regionale. Oltre a questa monografia sulla difesa civica ci sono altri lavori quasi pronti per la pubblicazione, come l'opuscolo sul maltrattamento e abuso a danno di minori, frutto di un progetto-pilota che abbiamo seguito a Senigallia; in altri casi è stato completato il lavoro di ricerca e manca la stesura dei testi (è il caso del lavoro sulle comunità per minori fuori dalla famiglia); altri ancora sono lavori già impostati come progetto di ricerca, anche se ancora non hanno assunto la forma di una bozza di pubblicazione. E' il caso della ricerca sulle discriminazioni basate sulla nazionalità, progettata insieme all'Università di Ancona. Purtroppo non sono riuscito a rispettare i tempi che mi ero imposto, e l'unico volume che al momento concretamente pubblicato è il rapporto intitolato "Politiche e cittadinanza". Si tratta di un'opera realizzata riunendo i contributi di alcuni esperti che per varie ragioni sono entrati in contatto con l'ufficio in questi ultimi mesi. Oltre a presentare un quadro della

situazione marchigiana con riferimento in particolare alla tutela dei soggetti più fragili, descrive e illustra la struttura del nuovo ombudsman.

Politiche e cittadinanza

A cura di Samuele Animalì

Rapporto sui diritti nelle Marche

Carocci

Si è già sottolineato che l'ombudsman regionale costituisce un'esperienza del tutto peculiare e molto avanzata per la realtà italiana. Altre regioni vi hanno tratto uno spunto per impostare le loro riforme, e persino stati stranieri (ricordo amabili e ripetuti colloqui con il collega maltese). In effetti la struttura dell'ombudsman nella nostra regione somiglia molto, nel suo piccolo, a quella delle Autorità nazionali di alcuni paesi europei, penso per esempio all'ombudsman nazionale greco. Naturalmente un libro di questo genere costituisce anche un'appendice rilevante alla relazione, in quanto affronta gli stessi temi inquadrandoli nella prospettiva delle politiche (regionali) cui sono afferenti, mentre nella relazione, per sua natura, ci si mantiene su un approccio casistico. Tra l'altro il libro è stato realizzato in larga economia, trattandosi di materie per le quali avevamo precise competenze, ricorrendo alla curatela del sottoscritto affiancato da una collaboratrice dell'ufficio. In questo modo non c'è stato bisogno di stipulare convenzioni onerose con l'università o istituti di ricerca.

Un grazie va a tutti gli autori che hanno collaborato gratuitamente al libro e condiviso le idee dell'ufficio. L'esperienza è stata positiva, la casa editrice ha assicurato un editing professionale e una certa diffusione in libreria su scala nazionale, oltre all'inserimento in una collana.

Non altrettanto si può dire della relazione annuale dell'ufficio (quella riferita all'anno

2008), che viene normalmente diffusa con mezzi interni. Purtroppo è stata soltanto fotocopiata e le numerose richieste di stamparla presso il centro stampa del Consiglio regionale (come era avvenuto negli anni precedenti) sono rimaste, di fatto, lettera morta. La relazione precedente a quella che state leggendo, pertanto, è stata pubblicata soltanto in formato elettronico e con una grafica piuttosto improvvisata.

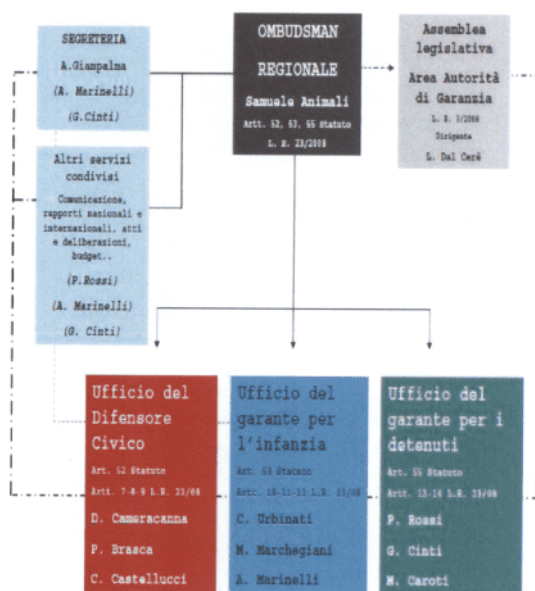
Collaborazioni

Tra il 2009 ed il 2010 sono stati sviluppati protocolli d'intesa, convenzioni, accordi più o meno formali con istituzioni quali Università, Associazioni e Autorità attive sul territorio nazionale. Si segnalano, tra gli altri, gli accordi con l'Università di Urbino e con l'Università di Ancona, rispettivamente per un intervento – pilota presso il carcere di Fossombrone (per agevolare il mantenimento e la ricostituzione dei rapporti familiari dei reclusi) e per una ricerca sul fenomeno della discriminazione ai danni di stranieri residenti nelle Marche, propedeutica all'attivazione dello sportello sulla discriminazione previsto dalla L.R. 23 presso l'ufficio dell'Ombudsman. Significativa anche l'intesa sviluppata con la Questura di Ancona e con alcune istituzioni scolastiche per implementare programmi di prevenzione a fronte di situazioni piuttosto delicate sotto il profilo della sicurezza e della legalità.

Per l'organizzazione di iniziative pubbliche, la creazione di tavoli di lavoro, l'organizzazione di convegni o corsi, la realizzazione di ricerche, sono stati instaurati contatti significativi con la Magistratura, con l'Amministrazione penitenziaria, con i Servizi regionali (in particolare con i servizi sociali e, sia pure con maggiore difficoltà, con il servizio sanità) e con quelli presenti sul territorio.

Molto rilevanti sono anche le varie forme di collaborazione o comunque di contatto con altre autorità ed istituzioni: Garante del contribuente, Corecom, Commissione pari opportunità, Autorità amministrative indipendenti nazionali, Autorità indipendenti omologhe sul territorio nazionale e regionale, Coordinamento regionale dei difensori civici, Conferenza nazionale dei

difensori civici, Conferenza dei garanti dei detenuti, Coordinamento dei garanti dei minori; inoltre Corte dei conti, TAR, Magistratura di sorveglianza, Tribunale dei minorenni, Procura dei minorenni, Giudici tutelari, Università, Servizi regionali, Ambiti socio sanitari, Associazioni, Ordini professionali (Avvocati Assistenti sociali, Medici, Psicologi...).



Costi

La scelta di accorpare tre uffici nella sfera del nuovo Ombudsman regionale ha portato complessivamente ad un risparmio di spesa, in quanto ad essere riversate nel budget del nuovo ufficio sono state le somme già destinate all'indennità del titolare del Garante dell'infanzia (ora l'indennità da versare è una soltanto, essendo unico il titolare). Anche sotto il profilo del numero di dipendenti in pratica si è tornati sui livelli del 2006, quando ancora non esisteva il Garante dei detenuti. Il contenimento dei costi è stato possibile, come sopra accennato, proprio grazie ad una riorganizzazione complessiva dei rapporti interni, dei compiti assegnati e delle procedure: nuovo organigramma, conferenze di servizio, protocollo

elettronico, e più in generale grazie alla maggiore autonomia e responsabilità in capo ai singoli funzionari ed operatori.

Nell'ottica di un miglioramento dell'efficienza è stata anche realizzata un'analisi dei tempi e dei flussi delle attività svolte dall'ufficio ed è stato predisposto un questionario che permette una valutazione da parte dell'utenza. Tale questionario verrà messo a disposizione del pubblico, con particolare evidenza, sia in cartaceo presso gli uffici, sia in formato elettronico sul sito dell'Autorità di garanzia. I risultati verranno regolarmente rielaborati ed utilizzati per integrare la valutazione dell'operato degli uffici e apportare all'occorrenza correttivi di carattere organizzativo.

L'impiego delle risorse rese disponibili è stato rallentato da qualche problema burocratico, che ha ritardato l'attuazione dei progetti in cantiere. In particolare ha creato parecchie difficoltà l'indisponibilità fino a fine maggio 2009 di quanto stanziato nel 2008 per garantire l'operatività della Autorità di garanzia. Ciò ha causato problemi a gestire la programmazione, che si sono riverberati anche sulla gestione dei mesi successivi, fino al 2010. Problemi accentuati dall'assenza di una struttura in grado di gestire questa autonomia contabile, più volte lamentati dalla dirigenza, che si è cercato di tamponare, in spirito di collaborazione, attraverso una rotazione del personale rispetto alle originarie destinazioni, in modo da liberare risorse in grado quanto meno di gestire l'emergenza.

Le spese per le attività correnti di competenza del 2009 ammontano a 24.344,65 euro. Ad esse vanno aggiunti i costi che ricadono sul bilancio dell'Assemblea legislativa per ciò che riguarda i locali, le attrezzature, i materiali di consumo e gli stipendi del personale dipendente (attualmente 7 persone a tempo pieno e due part-time).

Il compenso corrisposto al titolare come indennità nel 2009 ammonta a 63107,00 euro lordi. Non sono previsti benefit di alcun tipo (salvo il rimborso delle spese di missione documentate, peraltro in notevole ritardo); non sono versati contributi previdenziali; non risultano stipulate assicurazioni a carico dell'amministrazione; non è previsto TFR o vitalizio o accessorio di alcun tipo.

Ombudsman Regionale

Riepilogo uscite ed entrate anno 2009

Uscite	
Professionisti	5.220,06
Pubblicazioni	3.500,00
Missioni	636,64
Convegni	1.022,31
Stagisti	1.956,35
Quote iscrizione	351,00
Spese banche e bolli	103,48
Totale spese al 31.12.2009	12.789,84
 Uscite riepilogate	
Missioni	636,64
Pubblicazioni	3.500,00
Convegni	8.198,72
Spese banche e bolli	454,48
Totale uscite riepilogate al 31.12.2009	12.789,84 A
 Uscite sostenute nel 2010 ma competenza 2009	
Missioni	145,81
Consulenze	3.906,00
Docenze banche	7.500,00
	3,00
Totale uscite nel 2010 ma competenza 2009	11.554,81 B
Totale uscite cassa e competenza 2009	24.344,65 A+B
 Entrate al 31.12.2009	120.000,00 *

* di cui disponibili:

Euro 40.000,00 al 19.05.2010

Euro 80.000,00 al 10.07.2009

Criticità

Per quanto riguarda le risorse la maggiore criticità è rappresentata dalla impossibilità di utilizzare regolarmente personale con competenze specifiche in materia di informatica e comunicazione. La prolungata indisponibilità dell'informatico che a suo tempo aveva contribuito alla realizzazione del sito internet e del database dei fascicoli ha impedito di adattare questi strumenti alle nuove esigenze ed ha costretto a riformulare il piano di comunicazione. La piena funzionalità delle pagine internet è peraltro essenziale per implementare un sistema di comunicazione non episodico con il pubblico, dove strumenti tradizionali e telematici dovrebbero integrarsi.

Altri problemi, come già sottolineato, derivano dall'assenza di dotazioni essenziali quali la posta elettronica certificata, ciò che impedisce di realizzare la piena integrazione tra protocollo elettronico, tenuta dei fascicoli, posta elettronica.

Registriamo anche problemi nella raccolta dei dati che ci permetterebbero di realizzare report e valutazioni più attendibili nonché irregolarità nella comunicazione dell'apertura del procedimento e nella gestione dei reclami.

La difficoltà a far entrare i collaboratori dell'ufficio negli istituti penitenziari crea non pochi problemi in ordine alla possibilità di assicurare ascolto alle persone detenute.

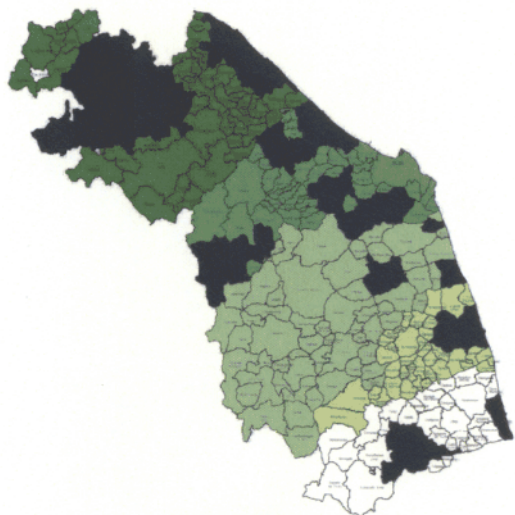
La scarsa conoscenza dell'esistenza e delle funzioni dell'Autorità determina talvolta aspettative errate nella cittadinanza e scarsa sensibilità da parte delle istituzioni.

Manca ancora un sistema di misurazione attendibile dell'efficacia dell'attività dell'ufficio che sia veramente soddisfacente.

La mera rilevazione collegata alle segnalazioni, come pure i questionari di gradimento, che peraltro rappresentano un significativo passo avanti, non bastano a dare una misura quantitativa e soprattutto attendibile della bontà del lavoro svolto. Per cui ci si deve ancora largamente affidare ad impressioni e commenti in verità piuttosto estemporanei da parte dell'utenza e dell'opinione pubblica. La creazione di un sistema non necessariamente formalizzato ma quantomeno metodologicamente più appropriato dovrebbe essere una delle priorità dei prossimi mesi.

Vi sono anche vincoli burocratici che impediscono di utilizzare pienamente le risorse a disposizione. In particolare non riusciamo a incaricare soggetti esterni della realizzazione di prodotti per i quali il nostro Ente sarebbe attrezzato (stampa, creazione di siti internet...) ma che di fatto vengono continuamente rinviati.

Anche l'attribuzione del coordinamento nazionale rappresenta, per alcuni versi, un fattore di criticità, per il moltiplicarsi degli impegni in capo al titolare ed al personale, pur essendo evidentemente anche un elemento di grande soddisfazione.



Copertura territoriale
(in scuro i comuni con difensore civico nel 2009; al
2010 risultano cessati e non rinnovati gli uffici di
Urbino/CM, Cm del Catraia, Fano, Filottrano, Osimo,
P.S. Giorgio)

Alcune questioni

Si segnalano sommariamente qui di seguito alcune tra le questioni di maggior rilievo tra quelle di cui si è occupata l'Autorità di garanzia.

Pubblicità della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali.

Negli ultimi anni non era stata rispettata la L.R. 3 marzo 1984, n. 4 che prevede la pubblicazione della situazione patrimoniale dei consiglieri regionali. L'intervento del Difensore civico ha contribuito ad evidenziare la necessità di rimediare alle omissioni del passato, anche se ancora manca la pubblicazione della situazione patrimoniale degli amministratori di enti pubblici o privati di nomina regionale.

Accesso agli atti.

Il difensore civico ha accertato palesi illegittimità nei dinieghi di accesso formulati dalle amministrazioni, ai quali spesso le amministrazioni stesse pongono rimedio accogliendo le osservazioni del difensore civico. Non risulta ancora chiaro alle amministrazioni pubbliche che il diritto d'accesso per i cittadini deve essere la regola e non l'eccezione. Si tratta di un

diritto che, per come è formulato nella L. 241/90, rientra in quei c.d. "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", quindi un diritto costituzionalmente garantito. Significativa la circostanza che talvolta anche i consiglieri (comunali, provinciali) si appellano alla difesa civica, sebbene esista una norma del TUEL che riconosce loro un diritto di accesso ai documenti praticamente incondizionato. L'intervento del difensore civico è importante soprattutto perché evita il successivo instaurarsi di un giudizio innanzi al T.A.R. Nei casi in cui il diniego è stato confermato nonostante il contrario parere del difensore civico di regola il parere espresso dall'ufficio si è dimostrato ben allineato con la giurisprudenza del TAR Marche.

Abusi edilizi.

Sono stati molti gli interventi svolti per raccomandare alle amministrazioni un più puntuale controllo sul territorio. Molte e volte si è lavorato su casi di opere edilizie difformi dal permesso di costruire o addirittura realizzate in assenza di titolo. In questi casi l'intervento del difensore civico serve ad acquisire informazioni e chiarimenti utili a verificare la correttezza della procedura amministrativa instaurata dall'Ente a seguito di denuncia di irregolarità. Per esempio si è intervenuti per sollecitare l'esecuzione di ordinanze di demolizione.

Barriere architettoniche. L'ombudsman ha redatto una raccomandazione rivolta a tutti gli enti pubblici della regione con alcune regole a costo zero per rendere accessibili almeno le manifestazioni pubbliche: uso di sale accessibili, niente patrocinii a chi non assicura l'accessibilità, segnalazione dell'accessibilità sulle locandine.

Servizi sanitari e sociosanitari

Salva la disponibilità di una parte dell'organizzazione al confronto, non sempre Servizio salute e Asur hanno fornito risposte, o risposte soddisfacenti, mentre il comportamento delle singole Zone Territoriali è piuttosto differenziato da zona a zona.

In alcuni casi l'Autorità svolge semplicemente un ruolo di tramite tra diverse istituzioni, circostanza che agevola la trattazione di alcune questioni, sia facilitando e collaborando alla formulazione

di una soluzione, sia semplicemente consentendo una corretta circolazione delle informazioni. Si tratta di evenienze particolarmente frequenti per esempio a fronte della prospettazione di casi di disagio di vario tipo che richiedono interventi mirati da parte delle istituzioni che garantiscono i servizi sociali (tipicamente i Comuni), ma anche da parte di altre istituzioni che possono essere coinvolte per la ricerca di un lavoro o di una sistemazione abitativa, per la garanzia di un'assistenza sanitaria ecc. L'interesse dell'ufficio, al di là del caso concreto, è naturalmente quello di promuovere prassi virtuose.

Particolarmente problematica è la questione dei ricoveri in strutture residenziali (per anziani o per persone con disabilità) dove manca ancora chiarezza in particolare sulla natura, sul fondamento, sulla misura della compartecipazione alle spese da parte degli utenti e dei loro congiunti, oltre che sulla disciplina dei ricoveri fuori regione. In quest'ultimo caso la grande confusione è conseguenza dello scarso coordinamento delle discipline regionali, che finiscono per rimpallare le responsabilità disorientando l'utenza e comunque mettendo a repentaglio i diritti e le legittime aspettative degli utenti.

Alcune pratiche hanno evidenziato che al di là della cronica carenza di fondi esistono anche situazioni nelle quali occorre semplicemente rimuovere ostacoli burocratici rispetto al pieno utilizzo di risorse che sarebbero disponibili.

Il passaggio della sanità penitenziaria alla Regione è avvenuto più o meno nei tempi previsti dalla legge, sia pure con qualche problema, ma non evidenzia ancora benefici sostanziali rispetto alla situazione precedente.

Sono stati seguiti casi nei quali si è ottenuta la riconsiderazione di decisioni in materia di inserimenti lavorativi, concessione di alloggi di emergenza, concessione di contributi. Come più in generale per tutta l'area dell'assistenza sociale e soprattutto per ciò che riguarda la sanità, che è di diretta competenza regionale, emergono carenze già a livello di programmazione che non possono non riflettersi in carenze sui servizi. Ciò prescinde da problemi di budget e solo in parte è imputabile alla questione delle risorse che vanno assottigliandosi, una

circostanza che anzi richiederebbe una programmazione ancora più attenta. Le segnalazioni ricevute dall'ufficio evidenziano una forte disomogeneità dell'offerta, regole poco chiare, standard non rispettati e soprattutto una programmazione apparentemente sganciata da una puntuale analisi dei bisogni.

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in particolare

Molte segnalazioni hanno evidenziato orientamenti tra loro difformi e problemi derivanti dallo scarso coordinamento tra le istituzioni coinvolte nell'accoglienza dei MSNA. E' stato creato un tavolo di lavoro presso l'ufficio del Garante per risolvere alcune questioni complesse, soprattutto di ordine burocratico, talvolta conseguenza di scarso coordinamento tra le istituzioni coinvolte. Questo lavoro sta via via consentendo di chiarire una parte delle problematiche che rendono più difficile (e costosa) l'opera di accoglienza, e soprattutto ostacolano il pieno rispetto delle norme internazionali e dei diritti dei minori in questione.

Con l'aiuto di un gruppo di esperti provenienti da diversi servizi pubblici è stata elaborata una relazione speciale che individua una serie di misure attraverso le quali è possibile tentare di superare le principali problematiche al riguardo (insufficiente formazione degli operatori, mancanza di modelli operativi efficaci, assenza di linee guida condivise). Il documento è stato sottoposto all'attenzione dell'Assemblea legislativa e dell'opinione pubblica, illustrando in maniera chiara e documentata le priorità per ciò che riguarda i contenuti di politiche efficaci di contrasto adeguate alla nostra regione. In particolare si sottolinea l'urgenza di dotarsi di alcuni strumenti essenziali: uno studio epidemiologico regionale; equipe specialistiche per la presa in carico delle vittime e degli abusanti; linee guida regionali.

In collegamento con il tavolo sul maltrattamento sono stati realizzati anche dei seminari mirati di approfondimento, come per esempio quello rivolto ai pediatri di libera scelta che non avevano partecipato

ai precedenti corsi sull'abuso ai danni di minori.

I diritti dei detenuti

Le funzioni svolte dal Garante sono focalizzate essenzialmente su due ambiti principali. In primo luogo le funzioni di natura ispettiva in senso lato, che si esercitano sia attraverso un riesame della documentazione amministrativa attinente alle posizioni delle persone private della libertà personale, sia con l'accesso alla struttura penitenziaria anche senza preventiva autorizzazione. L'Autorità giudiziaria ha recentemente comunicato che per l'esercizio di tali funzioni, quando occorre l'accesso agli istituti penitenziari, il Garante non può avvalersi del supporto dei propri collaboratori, fermo restando che evidentemente le funzioni non sono delegabili.

Il secondo ambito d'attività attiene allo svolgimento di attività di ordine sociale attinenti alle competenze regionali. Si tratta dunque di rilevare bisogni e mediare con e tra le istituzioni che della soddisfazione di tali bisogni dovrebbero occuparsi. L'amministrazione penitenziaria, in primo luogo, ma anche la sanità (regionale), i servizi sociali territoriali (comuni e ambiti socio-sanitari), l'istruzione (istituti scolastici) il lavoro (centro per l'impiego, province, regione per i fondi), il reinserimento sociale.

In questo settore occorre tener conto della particolare delicatezza dei rapporti tra i servizi della A.P. e quelli territoriali e più in generale tra carcere e società civile.

La consapevolezza ed attenzione verso il carcere è oggettivamente marginale e va continuamente stimolata.

In particolare, dopo una prima serie di incontri con esponenti ed operatori del Ministero della giustizia, volti a far conoscere la nuova figura del Garante nell'ambito penitenziario ed a creare rapporti di reciproca fiducia e rispetto, sono state programmate ed effettuate una serie di visite negli istituti penitenziari. In una prima fase sono stati programmati degli incontri a carattere assembleare con le persone detenute, sia come forma di ascolto, sia come strumento per accreditare correttamente l'Autorità nei confronti del

mondo penitenziario. In una seconda fase sono state programmate delle visite alle quali sono stati invitati esponenti delle istituzioni regionali e territoriali, con l'obiettivo di sensibilizzare la società civile ed in particolare i decisori politici rispetto alle urgenze che caratterizzano la questione penitenziaria in Italia, così come si presentano in concreto nella nostra Regione.

I

La difesa civica ed il coordinamento

La difesa civica attraversa una fase di particolare debolezza per la recente riforma con la quale le funzioni dei difensori civici comunali sono state attribuite alle Province e per la perdurante assenza di un sistema nazionale di difesa civica che ne assicuri l'obbligatorietà e l'indipendenza.

L'Italia, unica in Europa, è totalmente inadempiente alle raccomandazioni internazionali (ONU e Consiglio d'Europa in particolare), sia d'ordine generale che specifico, che prescrivono che ogni paese deve dotarsi di istituzioni nazionali volte a garantire in forme non giurisdizionali l'applicazione delle Convenzioni in materia di diritti umani. A tal riguardo sono stati instaurati numerosi contatti a livello nazionale e internazionale per esercitare una pressione sulle istanze di governo ad ogni livello perché si provveda in tal senso. A fronte di una cornice non incoraggiante, è tuttavia dimostrabile che le Autorità di garanzia possono ottenere risultati oggettivamente apprezzabili, espressione di di una forma di tutela dei diritti e della buona amministrazione rapida, economica e vicina al cittadino.

COORDINAMENTO DEI DIFENSORI
CIVICI DELLE MARCHE

in collaborazione con:
SEGRETARIATO PERMANENTE
DELL'INIZIATIVA ADRIATICO IONICA
UNIVERSITÀ POLITECNICA
DELLE MARCHE

con il patrocinio di:
REGIONE MARCHE
ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE
PROVINCIA DI ANCONA
COMUNE DI ANCONA
CAMERA DI COMMERCIO DI ANCONA



Difesa civica
e tutela dei diritti
fondamentali
della persona
esperienze a confronto
ancona 23 settembre '09
piazza roma ore 10.00 - 17.00
sala del rettorato dell'università
politecnica delle marche

A livello di coordinamento nazionale cito per la loro importanza la realizzazione degli

Stati generali della difesa civica e l'avvio del progetto "Istituto italiano dell'ombudsman", con l'Università di Padova.

In molte occasioni le Marche hanno rappresentato il nostro paese nell'ambito di consessi internazionali e l'ufficio di Ancona è divenuto il referente italiano per gli organismi che svolgono funzioni omologhe a quelle delle Autorità di garanzia nell'ambito delle principali istituzioni internazionali (ONU, Consiglio d'Europa, Unione europea), per le Autorità di garanzia nazionali dei principali paesi europei e mediterranei, per le associazioni internazionali costituite tra difensori civici.

In occasione dell'ultima assemblea plenaria tenutasi a Firenze il sottoscritto è stato letto nel board dell'Istituto europeo dell'ombudsman, che vede l'adesione e la partecipazione di ombudsman e studiosi della maggior parte dei principali paesi europei, con una particolare attenzione per i paesi dell'area del centro e dell'est dell'Europa, compresa la Federazione russa.

Conclusioni

Questo periodo di 4 anni e mezzo in cui l'incarico è stato svolto dal sottoscritto può essere, in realtà, distinto almeno in due fasi. La prima, fino alla seconda metà del 2008 è stata caratterizzata da un progressivo rafforzamento e riposizionamento dell'attività del difensore civico. Anche per fattori estranei alle normali dinamiche dell'ufficio (malattie, pensionamenti...) si è dovuti ripartire da una struttura organizzativa ridotta ai minimi termini e, come del resto accadeva nei precedenti mandati, dall'assoluta indisponibilità di un budget spendibile in iniziative speciali dell'ufficio.

Ciò non ha impedito di realizzare qualche convegno con risorse fornite dalla struttura amministrativa del Consiglio, di rilanciare il coordinamento tra i difensori civici marchigiani e soprattutto di realizzare campagne di comunicazione pubblica e di accentuare l'affidabilità del servizio nei confronti degli utenti interni ed esterni all'amministrazione.

In particolare è progressivamente aumentata la quantità e la qualità delle prestazioni rese, curando in maniera per

quanto possibile ineccepibile gli aspetti tecnico-giuridici degli interventi e dei pareri. Un'attenzione particolare è stata dedicata a tutte le espressioni della società civile che si occupano più o meno direttamente di *advocacy* e trovano nella difesa civica una sponda importante nei casi in cui l'atteggiamento dell'amministrazione denota disattenzione verso segnalazioni e contributi esterni.

Già in questo periodo peraltro si è realizzata una prima revisione della struttura organizzativa, cercando di superare il problema della carenza di personale dando la precedenza alla sostituzione delle professionalità più qualificate e redistribuendo alcune mansioni di ordine svolte in precedenza da specifiche unità di personale. Ciò è stato possibile anche grazie ad una maggiore informatizzazione delle procedure.

Con l'approvazione prima della L.R. 3/08 e soprattutto con la L.R. 23/08 si sono realizzati una serie di presupposti strutturali, a partire da una certa autonomia economica, che vanno a riempire di sostanza l'indipendenza già in passato prevista dalle normative.

Ma l'aspetto più importante che porta ad una completa revisione organizzativa è l'attribuzione di nuove funzioni, connesso all'ingresso di nuove risorse umane. E' stato dunque possibile avviare un ufficio che assomma in sé una serie di attribuzioni con modalità che non hanno precedenti nell'esperienza italiana.

E' evidente peraltro che il nostro ufficio è un po' visto come il fumo negli occhi da molti interlocutori con i quali ci rapportiamo, convinti che gli interventi del difensore civico non sono altro che fastidiose interferenze in funzioni riservate all'amministrazione.

Non deve stupire allora che nessuno si stracci le vesti quando la difesa civica nel suo complesso è attaccata; ovvero non deve stupire che venga ampiamente tollerata la sua eventuale trasformazione - grazie a meccanismi di nomina clientelari o poco trasparenti - in un organo fiduciario della politica, una caricatura del difensore del cittadino. Talvolta, per timidezza e difficoltà oggettive, è lo stesso difensore civico che si adatta a fare da passacarte, quando non anche da parafulmine rispetto