

ULISSE E LE SIRENE

Ulisse e le sirene è il titolo di un libro piuttosto noto tra gli addetti ai lavori scritto da Jon Elster¹, sociologo di fama internazionale e autore di volumi che hanno riscosso molto interesse tra gli addetti ai lavori.

Elster rifletteva sulla razionalità, in linea di massima io mi occupo d'altro. Il fatto è che la figura di Ulisse e le sue peripezie si prestano piuttosto bene per rappresentare il rapporto del cittadino comune con la pubblica amministrazione. Penso all'Ulisse di Omero come a quello di Joyce e all'Ulisse dannato nell'inferno dantesco (che peraltro assurge ad icona di libertà e quindi della dignità dell'uomo). E' infatti una vera odissea quella del cittadino che fa i conti con la burocrazia: il signor Rossi, in maniera in verità molto meno avvincente, come un eroe della sopravvivenza quotidiana fa i conti con i capricci degli dei che lo costringono a vagare per i mari, in balia delle magie di Circe, quando non anche dell'ira di Polifemo.

Ma si tratta anche dell'inventore del cavallo di Troia: esistono sistemi per aver accesso alla cittadella apparentemente inespugnabile della burocrazia e sbloccare situazioni di stallo.

La pubblica amministrazione di oggi è sempre meno simile ad un leviatano. Talvolta si comporta piuttosto come Calypso, che con il suo potere e soprattutto con le sue lusinghe tiene prigioniero Ulisse per sette anni nell'isola di Ogigia. Dalla gabbia di ferro alla gabbia di vetro², ma sempre gabbia è.

Il nostro ufficio rischia di essere pienamente funzionale a questa eterogenesi dei fini.

Occorre dunque evitare di essere fuorviati dal canto delle sirene. Come Ulisse si fa legare all'albero della nave per non essere sopraffatto dal proprio desiderio (e nella misura in cui è legato si mostra molto umano e poco eroico), così l'adozione di tecniche appropriate e la fissazione di vincoli opportuni dovrebbero consentire anche alla PA di raggiungere obiettivi senza sprecare risorse. Peraltro le sirene che oggi si preferirebbero sentir risuonare sono quelle delle volanti della polizia, il che rischia di cambiare le carte in tavola.

Infine, gli eroi omerici furono puniti, chi più chi meno, per la loro temerarietà e superbia. Non essendo omerici né tantomeno eroi, pure in queste autorità di garanzia c'è la tracotanza di chi sfida gli dei. Finché la superbia non tracima in narcisismo, cioè in mera rappresentazione nascostamente funzionale al mantenimento dello status quo, questa sfida non è solo appassionante per chi la vive in prima persona, ma anche utile per chi lavora per il cambiamento.

¹ Il libro nell'edizione originale è del '79. La traduzione italiana è stata edita dal Mulino nel 1983.

² L. Bifulco, *Gabbie di vetro*, Bruno Mondadori. 2008



Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale

ombudsman@regione.marche.it

60122 Ancona, via Oberdan, 1 tel. 071.2254463 fax 071.2254364

1. L'OMBUDSMAN REGIONALE

QUESTA RELAZIONE

Questa relazione arriva con ritardo sul ruolino di marcia fissato dalla L.R. n. 23/08, istitutiva dell'Ombudsman regionale delle Marche. Tale ritardo è dovuto all'obiettivo difficoltà ed all'impegno che ha richiesto la gestione della delicata fase di passaggio tra la precedente configurazione delle Autorità di garanzia e l'attuale; ma anche alla necessità di verificare l'evoluzione di alcune situazioni organizzative che si vanno ancora strutturando in queste settimane, in modo da poter dare un report più puntuale e fedele dello stato di attuazione della legge.

In effetti il 2008 è stato un anno piuttosto difficile. Molti impegni, molte piccole sfide che stiamo tuttora affrontando, ci stanno portando, credo, a migliorare il servizio offerto alla cittadinanza, anche attraverso un investimento di risorse che è andato via via adeguandosi alla nuova situazione. Questa relazione cercherà di dar conto, brevemente, dei tanti cambiamenti avvenuti, dei problemi risolti e di quelli ancora sul tappeto, delle prospettive, oltre che dell'attività svolta dal sottoscritto e dagli uffici. I primi quattro mesi del 2008 sono stati forse i più difficili. Dopo che a inizio anno un ulteriore pensionamento ha ridotto a 3 persone soltanto l'organico dell'ufficio (da 6 che erano state fino al 2005), a fine febbraio una malaugurata malattia ha messo a riposo uno dei due funzionari rimasti. Se di regola una defezione improvvisa crea gravi problemi, in un organico già gravemente carente l'attività risulta pressoché pregiudicata. Per il che l'ufficio è rimasto chiuso al pubblico per alcune settimane, in modo da poter assicurare almeno la trattazione dei casi pendenti. Giunto un nuovo funzionario, i mesi da Maggio ad Agosto sono stati dunque dedicati soprattutto a recuperare l'arretrato.

In Agosto, la nuova legge, di cui parlerò tra un attimo, è arrivata in maniera per alcuni versi impreveduta ed ha di nuovo cambiato le carte in tavola. Si è trattato di ripensare, e velocemente, tutta l'organizzazione dell'ufficio, in una situa-

zione di improvvisa carenza di attrezzature, di risorse, di spazi, in quanto è stato necessario trasferire presso i locali già occupati dal difensore civico il vecchio ufficio del garante per l'infanzia. In ottobre l'attenzione è stata rivolta soprattutto al trasloco, con ulteriori disagi a carico del pubblico. Infine nei mesi di novembre e dicembre si è provveduto alla completa riorganizzazione dell'attività prima svolta separatamente da difensore civico e garante per l'infanzia, alla programmazione dell'attività degli uffici in funzione dei nuovi compiti assunti ed alla creazione della rete di contatti e di rapporti istituzionali necessaria per attivare il tutto.

L'attività dell'ufficio del difensore civico è stata dunque rallentata da passaggi di consegne molto laboriosi e non programmati, mentre lo stato di incertezza circa la sorte dell'autorità di garanzia per i minori ha quasi azzerato il garante per l'infanzia per alcuni mesi durante la parte centrale del 2008. Di qui anche una certa difficoltà a presentare il report che il lettore troverà nelle prossime pagine, che risulta molto più disomogeneo di quanto avrei desiderato.

Nella relazione cercherò di evidenziare, per tipi generali, i casi che hanno trovato riscontro positivo, le segnalazioni rimaste senza seguito e quelle che hanno portato a formulare suggerimenti e proposte di ordine organizzativo e funzionale. In questa prima parte debbo invece dare atto delle novità a livello normativo ed organizzativo che hanno investito il ruolo e gli uffici che mi sono stati affidati. L'ultima sessione, come negli scorsi anni, è dedicata ad alcune considerazioni d'ordine generale.

L'ANNO DELLE RIFORME

Il 2008 è stato caratterizzato da traslochi ed emergenze organizzative ma anche dalle riforme. L'esercizio delle funzioni di garanzia in ambito regionale presenta oggi parecchie novità.

All'inizio del 2008, dopo un iter piuttosto laborioso, è stata approvata la legge regionale n. 3, che razionalizza la struttura delle Autorità regionali di garanzia (all'epoca: Corecom, Commissione pari opportunità, Difensore civico e Garante per l'infanzia). Ric conducendo le diverse istituzioni ad un'area amministrativa autonoma

nell'ambito dell'Assemblea legislativa regionale si sono realizzati i presupposti per avere insieme maggiori sinergie ed una maggiore autonomia delle varie Autorità; il Garante per l'infanzia, in particolare, era precedentemente inquadrato nell'ambito della Giunta regionale.

Più agevole si è rivelata la riforma della difesa civica, che avevo auspicato lo scorso anno dalle colonne di questa stessa relazione ed è stata approvata prima della scorsa estate. Alla riforma della difesa civica sono state associate la rivisitazione della disciplina del Garante per l'infanzia e l'istituzione del Garante dei detenuti. La L.R. 23/2008 istituisce l'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini — ombudsman regionale, riconducendo a tale organo due uffici esistenti (Difensore civico e Garante per l'infanzia e l'adolescenza) ed un ufficio di nuova istituzione (il Garante dei diritti dei detenuti). Mentre la nuova legge riproduce abbastanza fedelmente quelle che erano le funzioni del Garante per l'infanzia, si è molto inciso sui contenuti della disciplina relativa alla difesa civica regionale, la cui legge istitutiva risaliva al 1981. Da allora l'assetto della pubblica amministrazione è radicalmente cambiato. Nel complesso questa nuova disciplina rappresenta un segnale importante di come si intenda focalizzare l'attenzione soprattutto sulle categorie più deboli della popolazione, coloro che hanno più difficoltà a far valere i propri diritti quando manca o viene meno un valido supporto istituzionale.

Da più parti si è criticata la scelta di accorpare tre autorità diverse in capo ad un unico titolare. Per quanto mi riguarda, trattandosi di una decisione politica, non posso che prenderne atto. Posso osservare che una soluzione di questo tipo presenta anche dei tratti pregevoli, ed è per questo motivo che ho ritenuto di accettare un incarico che potrebbe sembrare impossibile da svolgere con tutta la necessaria perizia ed efficacia, data la complessità e l'eterogeneità dei compiti assegnati all'ombudsman. Proverò a spiegare quali sono, a mio parere, i principali difetti ed i pregi di questa opzione.

UN PASTICCIO O LA QUADRATURA DEL CERCHIO?

Per cominciare va precisato che non sono state ricondotte le autorità di garanzia specialistiche (minori e detenuti) nell'alveo della difesa civica.

Si tratta invece dell'accorpamento di tre uffici nell'ambito di un'autorità nuova e originale nell'esperienza italiana, ma ben tratteggiata nelle sue linee essenziali sia in letteratura che nella prassi e nella legislazione di altri paesi. In questo modo si è creata una struttura nell'ambito della quale le diverse funzioni hanno pari dignità. Che ad esercitarle sia l'ex difensore civico è un dato del tutto contingente, né è la prima volta che l'esperienza come difensore civico viene ritenuta rilevante per lo svolgimento di altre funzioni di garanzia: l'ex difensore civico è stato a suo tempo nominato Garante per l'infanzia del Veneto, mentre un altro ex difensore civico regionale fa parte dell'Autorità garante per la privacy.

Ovviamente non è possibile avere un titolare che sia contemporaneamente specialista in settori così diversi; occorrono tuttavia esperienze e competenze trasversali nelle materie giuridiche e sociali.

In un momento nel quale l'opportunità di istituire autorità di garanzia regionali e locali è posta da più parti in discussione, soprattutto con argomentazioni riferite alla presunta utilità della spesa — in Friuli, per esempio, il difensore civico è stato abrogato con un banale emendamento in sede di formazione del bilancio — una scelta di questo tipo realizza anzitutto significative sinergie sotto il profilo dell'impiego delle risorse. Un unico titolare significa una sola indennità ed una sola segreteria e la possibilità di condividere una serie di servizi (informatica, comunicazione ecc.) senza abbassare il livello delle tutele. Va anche considerato che, nel momento in cui si decide di incrementare il numero delle Autorità di garanzia, si innesci un potenziale processo di proliferazione: bene il Garante dei detenuti, ma perché non il garante dell'ambiente, dei disabili, degli anziani... Ciò potrebbe pregiudicare l'autorevolezza di queste autorità amministrative, se aumentano i costi e, non da ultimo, le espone maggiormente alla lottizzazione delle nomine da parte dei partiti.

La varietà delle declinazioni di questa figura nelle diverse esperienze giuridiche nazionali ne conferma la poliedricità. La difesa civica così come sperimentata in Italia, nelle regioni e nelle città, ne è un'interpretazione rilevante e per molti versi originale ma non esaustiva. Sulla scorta della più autorevole dottrina³, si può

³ L'enfasi sulla tutela dei diritti umani è particolarmente argomentata, in Italia, nei lavori di Papisca e della scuola di Padova; nel mondo basti pensare all'attività dell'Istituto internazionale dell'ombudsman e dell'Istituto europeo dell'ombudsman.

senz'altro pensare all'ombudsman come autorità garante dei diritti umani a 360 gradi. Certamente occorrono opportuni accorgimenti di carattere organizzativo volti a non abbassare il livello delle tutele rispetto a quanto si potrebbe assicurare facendo ricorso ad autorità settoriali, e faccio riferimento a personale specializzato, attrezzature, dotazione economica. Il rischio altrimenti è che la scongiurata abrogazione si verifichi surrettiziamente perché queste istituzioni vengano abbandonate a sé stesse. Di qui anche l'importanza di una persistente attenzione dell'opinione pubblica; anche in termini critici, purché si continui a considerare le autorità di garanzia come un soggetto rilevante nel quadro delle politiche a tutela della cittadinanza. Non credo che l'esistenza di un'autorità unica a livello regionale sia in conflitto con l'auspicabile individuazione di più garanti a livello nazionale, tra i quali, ovviamente, il difensore civico. L'importante — per ragioni sistematiche, di economia ma soprattutto di rapporto con il territorio e con le istituzioni locali, in ossequio al principio di sussidiarietà — è che l'articolazione territoriale di questi istituendi Garanti nazionali anche settoriali sia rappresentata da organi di Garanzia di portata regionale, comunque strutturati.

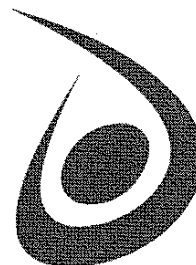
Il punto più delicato della riforma, a mio parere, riguarda la durata del mandato. Nella legge istitutiva del difensore civico (L.R. 29/81) ed in quella istitutiva del garante per l'infanzia (L.R. 18/02) era prevista una durata di 5 anni, svincolata dalle sorti della legislatura. La L.R. 23/08 prevede invece che l'autorità decade alla scadenza naturale della legislatura, rendendo più difficile marcare l'indipendenza dalla parte politica e determinando comunque la necessità di una prorogatio per il periodo in cui la nuova autorità di garanzia non è ancora operativa per evitare soluzioni di continuità che pregiudicherebbero il lavoro di molti mesi. Per quanto previsto dall'art. 7 bis della L.R. 23, introdotto con una recente riforma, l'autorità è chiamata a svolgere anche funzioni di garanzia nei confronti degli immigrati.

GENERALITÀ

Perché scegliere un nome "straniero"? Me lo sono sentito ripetere parecchie volte, tanto più che "ombudsman" è una parola poco comprensibile dai non addetti ai lavori e che si presta ad essere storpiata in mille modi. Allora perché non sforzarsi ad usare un equivalente in tutto e per tutto italiano?

La questione della denominazione è, secondo me, molto rilevante. Anzitutto la parola ombudsman ha il pregio di essere breve, molto più breve di "Autorità per la garanzia dei diritti..."; probabilmente alla lunga è più facile da ricordare, sicuramente ha un maggiore impatto comunicativo e simbolico. Alla lettera significa: "colui che fa da tramite"; usato in tutto il mondo, è un termine di origine scandinava già entrato a pieno titolo nella lingua italiana in quanto correntemente usato sia nella denominazione dell'ombudsman bancario, sia come sinonimo di difensore civico. Penso sia il termine più adatto a designare un'Autorità amministrativa che si configura nel modo che ho descritto sopra, non solo perché il garante amministrativo/difensore civico moderno è un'invenzione svedese, ma soprattutto perché si tratta appunto di una figura di tramite, di raccordo tra la cittadinanza e la pubblica amministrazione in tutti quei casi in cui occorre riesaminare o dare impulso all'operato delle istituzioni. Occorreva infine ricondurre univocamente questa autorità per molti versi originale "inventata" nelle Marche a concetti e soprattutto fattispecie contemplate nella giurisprudenza e nella normativa vigente. La fonte dei poteri dell'Autorità di garanzia, infatti, non è soltanto nella legislazione regionale, ma anche nella normativa nazionale (si pensi alla L. 241, alla L. 104, all'ordinamento penitenziario ...). La normativa nazionale, tuttavia, non fa riferimento a generiche Autorità di garanzia, ma a figure specifiche: "difensore civico", "garante dei detenuti". In questo senso la parola ombudsman è l'unico termine corretto e correntemente utilizzato per designare queste autorità nel loro complesso, in Italia e all'estero. Che poi, a ben guardare, lo si voglia, per gioco, chiamare omnibus o autobus, si tratta comunque di un "mezzo pubblico", che costa poco, può essere usato da tutti, percorre corsie preferenziali e ti porta dove altrimenti non riusciresti ad arrivare.

Per quanto riguarda il logo il Garante per l'infanzia ha assorbito il difensore civico. Il logo che stiamo utilizzando per l'ombudsman è il segno distintivo già usato in passato dal Garante



ed ora individua l'Autorità nel suo complesso. Era stato scelto alcuni anni fa con un concorso pubblico destinato alle scuole, che aveva riscosso una significativa partecipazione ed un grande coinvolgimento. Non c'era motivo di cestinarlo prematuramente, perché oltre ad esprimere la memoria storica dell'Autorità rappresenta bene i valori riferibili all'intera attività di garanzia. Si tratta di un abbraccio stilizzato; il disegno raffigura una forma aperta verso l'esterno a significare protezione ma anche disponibilità.

UN PERCORSO AD OSTACOLI

E' difficile avviare un'attività così complessa e per molti versi senza precedenti. In molti, a partire dai colleghi di altre amministrazioni, vedono la cosa con un misto di interesse e scetticismo. Una serie di ritardi hanno complicato il lavoro. In primo luogo fino a questa estate per problemi burocratici non ben risolti non avevamo ancora disponibile il finanziamento che doveva essere destinato all'ombudsman fin dal 2008. Ammonta all'incirca al budget che da ultimo veniva assicurato alle attività del solo garante per i minori, peraltro oggetto nel tempo di tagli consistenti. Si tratta di 40mila euro per il 2008 e di 80mila per il 2009⁴. Con queste somme avremmo dovuto retribuire gli esperti necessari ad assicurare l'attività del garante per i minori e soprattutto del garante dei detenuti, promuovere indagini e pubblicazioni, organizzare conferenze convegni e corsi. Dallo scorso mese di Giugno ne abbiamo disposizione una parte e questo ha permesso di sbloccare alcuni passaggi organizzativi e le attività onerose già programmate o di routine.

Manca purtroppo un resoconto dettagliato che permetta di ricostruire l'effettiva spesa storica

dell'ufficio del Garante, cosa che ha creato problemi in sede di programmazione dell'attività per il 2009, di verifica dell'efficacia di quanto realizzato in passato ed anche nei rapporti di collaborazione con soggetti che in passato non sono stati correttamente liquidati (è il caso di una convenzione con l'Università); oltre che porre, in generale, una questione piuttosto delicate per un'Autorità che si occupa eminentemente di correttezza dell'azione amministrativa e di trasparenza. Va precisato che fino a tutto il 2008 la gestione finanziaria dell'attività della Garante era attribuita, in maniera abbastanza incongrua, all'Agenzia sanitaria regionale, mentre ora c'è una gestione autonoma dei fondi assegnati all'ombudsman, ciò che consente una maggiore indipendenza e una maggiore responsabilità.

Ho aspettato a presentare questa relazione, ma non tutte le criticità si sono dimostrate superabili in un lasso di tempo se non breve almeno ragionevole. La persistente indisponibilità dell'adeguato supporto tecnico, superata solo in parte nelle ultime settimane, ha bloccato o reso difficoltose una parte delle attività d'ufficio e soprattutto ha impedito le essenziali iniziative di comunicazione pubblica, a partire dall'adeguamento del sito internet (abbiamo ancora in linea pagine che fanno riferimento alla vecchia struttura del difensore civico, mescolate con notizie aggiornate). La speranza è che gli utenti facciano riferimento alla sostanza prima che alla forma. Occorrerebbe invece superare quanto prima questa impasse per ripristinare una corretta conoscenza e percezione dell'attività dell'ufficio.

Grazie al trasloco è stato risolto il problema degli spazi. Questo ci ha consentito, tra l'altro, di ricominciare ad ospitare stagisti a partire da fine 2008. L'organico è attualmente il seguente: 3 funzionari a tempo pieno prevalentemente impiegati per il difensore civico; 3 collaboratrici part-time per il garante per l'infanzia (le posizioni avrebbero dovuto essere messe a concorso già da qualche mese); un'addetta alla segreteria. Per il garante dei detenuti abbiamo fatto ricorso ad una soluzione tampone, con un incarico della durata di sei mesi in appoggio ad un funzionario regionale acquisito nelle ultime settimane ma non specializzato nel settore. Allo scadere di questo lasso di tempo faremo il punto della situazione. Per completare lo staff avrei bisogno di un ulteriore addetto alla segreteria

⁴ Queste somme non comprendono l'indennità del titolare, (in passato due erano i titolari e due le indennità). Nel 2008 il compenso lordo su base annuale è stato di 71087,16 euro. Detto che si tratta di una somma certamente non disprezzabile, poiché a volte i giornali si sono occupati dei difensori civici stigmatizzandone i privilegi, credo sia opportuno precisare che non sono previsti contributi previdenziali, forme assicurative o altri accessori come indennità di missione, abbonamenti, buoni pasto, telefonini, computer... Un paio di volte al mese utilizzo una macchina dell'amministrazione con autista. I difensori civici locali delle Marche, ricevono indennità molto più ridotte anche perché non è la loro una responsabilità a tempo pieno.

che segua in particolare l'aggiornamento del sito internet e alcuni rapporti con il pubblico e con le istituzioni.

Credo sia proprio delle autorità di garanzia avere una struttura piuttosto snella, adeguata allo svolgimento di compiti promozionali, di controllo e appunto di garanzia, facendo leva per gli interventi e le indagini direttamente sui servizi e sugli uffici amministrativi. E' logico tuttavia che occorre disporre di un ventaglio di professionalità che consenta di dare continuità alle attività avviate, che ovviamente non si esauriscono nella raccolta di segnalazioni. Va sottolineato che il personale attualmente a disposizione è fortemente motivato in ragione della peculiarità dei compiti svolti (analisi di casi, contatto con il pubblico...), ma disincentivato da politiche organizzative che appaiono privilegiare altri settori dell'amministrazione; anche perché si tratta soprattutto di personale comandato e distaccato da altri uffici, a garanzia di maggiore indipendenza e specializzazione.

Al di là delle questioni relative al personale abbiamo anche qualche altro problema di ordine organizzativo. Per esempio non sempre abbiamo tutte le attrezzature o il materiale di consumo che ci servirebbe e non abbiamo spazi e attrezzature funzionali per la corretta conservazione degli archivi cartacei.

In questa relazione non c'è un rendiconto contabile delle spese in quanto, tolti il personale dipendente, la disponibilità dei locali e delle attrezzature - spese che non sono scorponabili dal bilancio del consiglio - il budget a mia diretta disposizione nel 2008 è stato pari a zero.

Ho ripetutamente registrato le lamentele di chi è riuscito ad essere indirizzato presso il nostro ufficio solo dopo innumerevoli tentativi, avendo trovato in Regione personale sostanzialmente ignaro dell'esistenza e dell'ubicazione delle Autorità di garanzia ed un sistema di portali informatici scarsamente coordinati tra loro e comunque poco chiari. In compenso siamo partiti con il protocollo elettronico, e bene.

Nelle amministrazioni le risorse (umane, attrezzature ecc.) vengono assegnate più secondo criteri formali (in particolare posizione o "grado" del funzionario) che secondo le effettive necessità. Per cui vengono assegnate linee esterne o telefonini a chi non dovrebbe avere frequenti rapporti con l'esterno e computer di ultima generazione a chi li usa a

malapena per la posta elettronica, mentre chi è fortemente operativo deve arrangiarsi con un po' di creatività e molta pazienza.

Alcune frizioni con la nostra amministrazione riguardanti un modo diverso di intendere l'autonomia di cui all'art. 3 L.R. si sono risolte in maniera ragionevole.

Occorre mettere a punto la grafica utilizzata nella comunicazione e rinnovare il materiale cartaceo ed informatico a carattere informativo e pubblicitario relativo agli uffici che fanno capo all'Ombudsman regionale; stiamo provvedendo a preparare almeno un convegno nel quale presentare e discutere le prospettive di sviluppo dell'attività delle Autorità regionali di garanzia, anche alla luce della L.R. 23; inoltre è necessario potenziare la collaborazione con le università marchigiane e produrre indagini, ricerche, valutazioni scientificamente fondate e produttive di riflessioni utili sulle politiche. Abbiamo già gli stage, vorremmo potenziare l'attività di ricerca funzionale all'espletamento di compiti che ci sono stati assegnati (iniziative a carattere seminariale, borse di studio in cofinanziamento...) e realizzare pubblicazioni e indagini, anche basate sulle iniziative realizzate (rapporti di ricerca, atti di seminari, incontri di studio, convegni...).

IL BAMBINO E L'ACQUA SPORCA

Non credo che l'efficacia del nostro lavoro si misuri in base al numero di segnalazioni contabilizzate, che costituiscono solo un dato rilevante tra gli altri. Tra l'altro alcune segnalazioni che arrivano sono improprie, come per esempio quelle relative a casi già all'esame di organi giudiziari, che sono l'espressione di aspettative errate circa i poteri delle Autorità amministrative di garanzia.

Più che sviluppare il numero di segnalazioni, soprattutto per quanto riguarda l'attività dei due garanti, si sta tentando di definire il ruolo dell'autorità come un autorevole riferimento per la miglior definizione di orientamenti operativi, specie nel caso di dubbi interpretativi, l'ombudsman dunque con un ruolo del tutto complementare (e non in conflitto) con quello dell'autorità giudiziaria ed è un punto di riferimento per i servizi e per l'amministrazione in generale (e non un censore). La raccolta di segnalazioni non è la ragion d'esser e

dell'attività ma un modo privilegiato per recepire i bisogni del territorio e rilevare le disfunzioni amministrative, nell'interesse di tutti ed in primo luogo della pubblica amministrazione.

Anche per questo non ho una stima così infima dell'intelligenza degli amministratori da pensare che queste funzioni di garanzia non piacciono, in generale, alla politica, o che la politica voglia a tutti costi condizionare l'esercizio delle funzioni di garanzia. Potrei lamentarmi piuttosto di una certa indifferenza o sottovalutazione.

Credo che questo ufficio dovrebbe essere informato dagli uffici regionali con una certa sistematicità di atti, delibere e procedimenti riguardanti le materie di cui si occupa. Non arrivano quasi mai richieste di audizioni o di eventuali osservazioni su documenti delibere, leggi o altri atti da emanare, nemmeno quando si tratta di temi che ci interessano direttamente. E' il caso perciò dell'ultima riforma della L.R. 23/08, con la quale sono state ampliate e precisate le funzioni dell'ufficio del difensore civico in materia di immigrazione. Temo di non essere considerato un interlocutore utile o affidabile, nonostante un dialogo di questo tipo sia espressamente previsto dalla legge istitutiva (in particolare art. 10 comma 2 lett. m e art. 14 comma 2 lett. d).

Con l'aumentare del carico di lavoro ho diradato la partecipazione a cerimonie, incontri, convegni e dibattiti. Ho interrotto il monitoraggio regolare della stampa perché impegnava troppo tempo e per il venir meno dei fondi su cui acquistare i quotidiani, ripristinato solo di recente. Alcuni dei progetti avviati negli scorsi anni dal Garante per l'infanzia erano già stati interrotti nei mesi precedenti all'istituzione dell'ombudsman e sono stati in parte ripresi dal Corecom, che può contare su risorse e professionalità più adeguate; mi riferisco alle iniziative per la tutela dei minori e l'informazione delle famiglie a fronte dei pericoli delle nuove tecnologie ed alla informazione specificamente rivolta ai ragazzi e da loro prodotta.

Ho sospeso la concessione di nuovi patrocini, che in passato venivano accordati ad iniziative organizzate da privati, in genere associazioni, in una prima fase anche con dei contributi in denaro. I patrocini servivano per far conoscere l'attività dell'ufficio del garante per i minori. Si

pongono però delicati problemi di opportunità che potrebbero essere risolti soltanto discriminando iniziative da iniziativa per individuare le più meritevoli. Ciò richiederebbe un'attività di selezione piuttosto complessa e delicata, che metterebbe in discussione la percezione dell'imparzialità dell'ufficio e la credibilità di un'istituzione chiamata anche ad esercitare funzioni di indagine e di controllo. E' invece preferibile che l'organizzazione di eventuali iniziative, anche quando sono previste forme di collaborazione, sia pienamente sotto il controllo dell'autorità.

Tra le iniziative che sono state organizzate nel 2008 vanno citati l'incontro del 23 Gennaio col dott. Picardi della procura di Ascoli sul tema del rilievo penale delle omissioni amministrative e il convegno di Grottammare, l'8 novembre, su "Difesa civica e partecipazione" (entrambe sotto l'egida del Coordinamento regionale). Nella ricorrenza della giornata dell'infanzia è stata organizzata un'iniziativa a Fano con la presenza di numerose scuole. Sono state attivate convenzioni per tirocini di formazione con le Università di Camerino, Urbino e Bologna (con Macerata la convenzione era attiva già dagli anni precedenti), con il Centro per l'impiego di Ancona e con quello di Urbino.

Come in passato gli uffici del difensore civico, ora anche i Garanti hanno sportelli in tutte le province, grazie al confermato supporto di alcuni Comuni (Macerata, Fermo) e dell'URP regionale. Particolarmente importante il significato dell'ufficio di Fermo, già operativo da diversi anni: siamo stati probabilmente il primo servizio regionale ad insediarsi stabilmente nella nuova provincia.

LE ALTRE LEGGI, I COORDINAMENTI, I RAPPORTI CON LE ALTRE AUTORITÀ DI GARANZIA

La proposta di Legge quadro nazionale sulla difesa civica ad iniziativa della Conferenza nazionale dei difensori civici, a più di un anno di distanza, la ritroviamo praticamente ferma in commissione parlamentare, esattamente dove l'avevamo lasciata. Hanno fatto invece passi in avanti l'iter che porterà all'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e la proposta di legge per l'istituzione del Garante dei detenuti, ma l'Italia deve ancora recepire la Convenzione contro la tortura. Un passo avanti, sia pure con

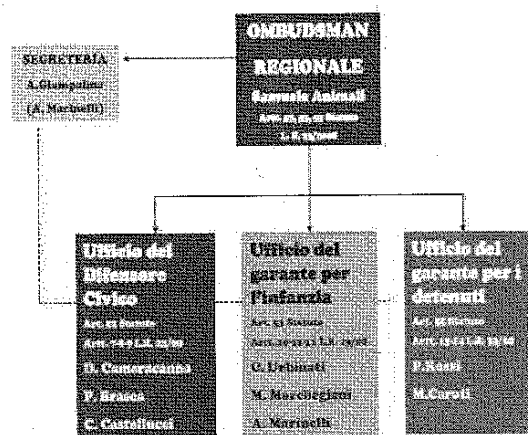
il costume tutto italiano di aver previsto una norma del tutto estranea al contesto in cui è stata inserita (il c.d. decreto milleproroghe) è stato fatto con la riforma degli artt. 17 e 67 dell'ordinamento penitenziario, con la quale si assicura un più agevole accesso dei Garanti dei detenuti nelle carceri e per la prima volta viene riconosciuto il Garante dei detenuti nella legislazione italiana.

Non è più rinviabile una riforma della Conferenza nazionale dei difensori civici regionali per conferirle una sempre maggiore rappresentatività, in maniera tale che i difensori civici possano accreditarsi sempre più come interlocutori importanti nei processi di riforma amministrativa. Quanto più si inserisce la difesa civica nei processi di valutazione e controllo, in forza del patrimonio di informazioni e competenze che custodisce e della sua posizione di organo indipendente, tanto più la spesa per far funzionare un ufficio di questo tipo sarà produttiva e soprattutto si potrà pensare ad una pubblica amministrazione capace di trasformare eventuali criticità in occasioni di miglioramento. Potrebbero essere potenziati i rapporti con il Corecom, attualmente improntati ad una serena divisione di compiti anche per ciò che riguarda campi di competenza concorrente (es. il settore media e minori).

La collaborazione con il Corecom e con la Commissione pari opportunità è resa più efficace dall'istituzione della Conferenza delle autorità indipendenti con L.R. 3/2008, che riunisce regolarmente i titolari delle tre autorità di garanzia ed il dirigente responsabile della struttura amministrativa cui fanno riferimento. Le Marche non hanno conferito all'ombudsman regionale i poteri di "garante del contribuente" come invece hanno fatto altre regioni. Infine si può pensare ad interventi dei difensori civici sui tributi regionali e locali, non all'esercizio delle funzioni di cui allo statuto del contribuente. Si tratta di una possibilità che per quanto mi riguarda ho usato alla luce del buon senso limitando la trattazione dei casi arrivati a questo ufficio ad una istruttoria sommaria. In questo modo, talvolta si possono definire le questioni per le vie brevi; in mancanza di soluzione soddisfacente le segnalazioni vengono inviate al Garante specializzato istituito dallo Statuto del contribuente, con il quale la collaborazione è stata sempre improntata alla massima correttezza e cordialità.

Sono sporadici ma sempre importanti e costruttivi i rapporti con la Corte dei Conti, sia con la sezione giurisdizionale che con la sezione di controllo. Non ho esaminato casi per i quali si sia resa necessaria una denuncia all'autorità giudiziaria direttamente da parte del nostro ufficio. Talvolta la denuncia o querela è stata presentata direttamente dall'interessato.

In qualche caso si è fatto leva sulle funzioni di coordinamento svolte dagli Utg e sull'autorevolezza dei Prefetti per agevolare la soluzione di alcune questioni e incentivare la collaborazione tra amministrazioni. Le Prefetture costituiscono un riferimento anche in materia di controlli sostituiti. Anche se nel 2008 non è stato necessario giungere ad alcun commissariamento, abbiamo tuttavia alcune procedure in corso, sia per la nomina di difensori civici presso quei Comuni che li hanno previsti in Statuto senza attivarli, sia per la nomina dei segretari comunali e per la predisposizione delle graduatorie Erap. In genere il buon senso e la disponibilità degli amministratori locali consentono di trovare una soluzione senza arrivare alla formalizzazione di vere e proprie diffide a provvedere, alle quali dovrebbe far seguito il commissariamento.





REGIONE MARCHE

www.difensorecivico.marche.it

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO

difensore.civico@regione.marche.it

2. Il difensore civico

ALLA RICERCA DI UN ASSESTAMENTO

Dopo che nel 2006 e nel 2007 il numero di fascicoli trattati è rapidamente aumentato, nel 2008 si è cercato di limitare questa crescita per problemi contingenti riconducibili a questioni di ordine organizzativo. Facciamo riferimento in particolare alle conseguenze dell'approvazione della L.R. 23/2008 ed alle carenze di personale, dovute a mancate o tardive sostituzioni di pensionamenti ed a malattie gravi e prolungate del personale in servizio. Abbiamo dunque interrotto gran parte delle iniziative di comunicazione introdotte negli anni precedenti. Questo non è bastato a controllare l'afflusso di istanze e in alcuni momenti dell'anno (la prima volta tra febbraio e marzo 2008, la seconda volta in estate) abbiamo dovuto lasciare chiusi gli uffici per alcune settimane causa l'impossibilità ad assicurare il ricevimento del pubblico.

Alla fine del 2008 il numero di pratiche trattate si è assestato sui livelli raggiunti nel 2007.

Sono stati aperti 329 fascicoli nuovi; ne sono stati archiviati 220⁵. I fascicoli pendenti al 31/12/2008 erano 357 (rispetto ai 205 dello scorso anno, quando ne avevamo archiviati 105). Rispetto agli anni precedenti, è dunque aumentato il numero dei fascicoli pendenti, cioè l'arretrato, ma anche il numero di fascicoli complessivamente trattati (la somma dei fascicoli pendenti al 31/12 + i fascicoli archiviati durante l'anno).

NUOVI FASCICOLI APERTI

2001	171
2002	224
2003	177
2004	187
2005	167
2006	230
2007	337
2008	329

⁵ L'elenco delle nuove pratiche aperte nel 2008 è riportato per intero nella parte finale di questo capitolo. Non sono state registrate le richieste di informazioni generiche o che comunque non hanno dato luogo ad alcuna attività di approfondimento.

Superata la fase di riorganizzazione che ha caratterizzato gli ultimi mesi del 2008, con il trasloco e l'acquisizione di nuove funzioni e di nuovo personale, stiamo ora lavorando anche sui tempi dei trattamenti delle pratiche, che nel 2008 sono giocoforza rimasti attestati su quelli del 2007 ed ora vorremmo ridurre. Ci si riferisce soprattutto ai tempi della presa in carico ed a quanto dipende dalla nostra efficienza, perché talvolta i ritardi sono conseguenza della complessità della trattazione e della scarsa puntualità ed esaustività delle risposte fornite dalle amministrazioni nelle vesti di controparte. Una misurazione corretta dei tempi di evasione delle pratiche è peraltro, al momento, impossibile, in quanto la formale archiviazione dei fascicoli viene registrata a cadenza irregolare poiché si preferisce dare la precedenza alle urgenze. Nei primi tre anni del mio mandato sono stati archiviati in totale 623 fascicoli, mentre ne sono stati aperti 896.

FASCICOLI ARCHIVIATI NEL 2008

distinti per anno di apertura

2001	1
2002	1
2003	0
2004	1
2005	5
2006	42
2007	137
2008	111

FASCICOLI ARCHIVIATI

Confronto 2006-2007-2008

2006	105
2007	220
2008	298

FASCICOLI PENDENTI AL 31/12/2008

distinti per anno di apertura

2002	2
2003	1
2004	29
2005	17
2006	46
2007	109
2008	218

Circa due terzi dei fascicoli vengono trattati e chiusi in meno di un anno solare. Va precisato che un certo arretrato è fisiologico, in quanto alcune pratiche raccolgono documentazione riferita a questioni di carattere generale che non sono destinate a trovare puntuale soluzione in tempi brevi. Per esempio, stiamo esercitando dei monitoraggi sull'evoluzione di casi di inquinamento elettromagnetico e inquinamento luminoso che ci sono stati segnalati negli anni scorsi, come pure dobbiamo avere un'attenzione costante nel tempo su fenomeni come le liste d'attesa per le prestazioni sanitarie o sui disservizi ferroviari.

FASCICOLI PENDENTI

Confronto 31/12/06-31/12/07-31/12/08

2006	205
2007	357
2008	422

La scelta di rinviare ulteriori iniziative di comunicazione pubblica in attesa di completare la riorganizzazione complessiva degli uffici ha rallentato anche la crescita degli accessi presso gli uffici decentrati nei capoluoghi di provincia. In questo caso la confluenza di difensore civico e garanti specialistici in un'unica Autorità permette di migliorare il servizio senza costi aggiuntivi, poiché con un solo spostamento diventa possibile assicurare una presenza regolare sul territorio anche per quanto riguarda Garante dell'infanzia e Garante dei detenuti. Va detto che presso le sedi esterne si trattano anche fascicoli già aperti, per cui la diminuzione delle nuove pratiche ricevute direttamente nelle sedi decentrate (Pesaro, Fermo, Macerata e Ascoli, una volta al mese) ha solo in parte ridimensionato il lavoro svolto fuori sede.

Per assicurare risposte sempre più tempestive è stato ulteriormente incentivato l'uso della posta elettronica per l'invio di segnalazioni e anche durante la trattazione della pratica, per scambi di informazioni e di documenti.

MODALITA' DI ACCESSO

E-MAIL	93
POSTA	82
UFFICIO	90
ESTERNO	30
FAX	18
TELEFONO	16

L'esito dei fascicoli archiviati si riferisce a quelli aperti a partire dal 2006. E' un dato diverso da quello illustrato con la tabella riferita ai fascicoli archiviati totali, perché per i fascicoli aperti prima del 2006 e archiviati dopo tale data non è stata effettuata una rilevazione di questo tipo, in quanto il database elettronico che ci consente l'elaborazione dei dati è stato avviato solo nel 2006.

ESITO DEI FASCICOLI ARCHIVIATI
a partire dal 2006

CONSIGLI, CHIARIMENTI, NOTIZIE	219
PROVVEDIMENTO (COMPRESA CONSEGNA DI DOCUMENTAZIONE)	206
PARERE NON SEGUITO DA PROVVEDIMENTO PRIMA DELL'ARCHIVIAZIONE	52
NON COMPETENZA O ALTRE CIRCOSTANZE CHE IMPEDISCONO LA TRATTAZIONE GIÀ IN CORSO (ES. APERTURA DI PROCEDIMENTO PENALE)	46
RINUNCIA DA PARTE DELL'INTERESSATO	28
NESSUN ESITO	24
MEDIAZIONE	14

Rispetto allo scorso anno è aumentato il numero di pratiche trattate con le amministrazioni periferiche, mentre le altre voci si sono mantenute stabili.

ENTE INTERESSATO

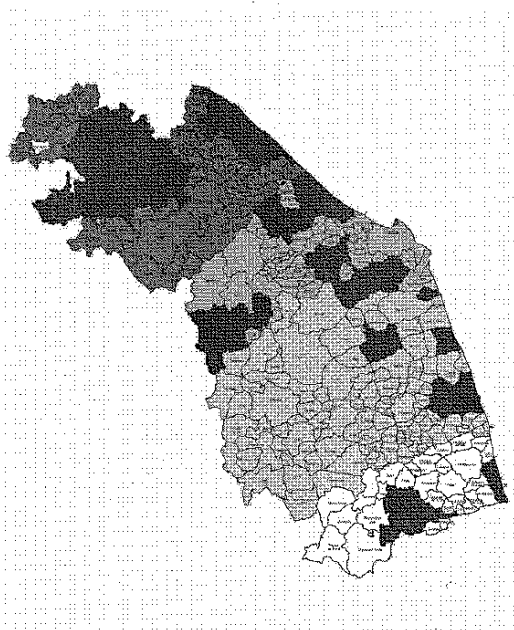
COMUNI E COMUNITÀ MONTANE	146
REGIONE	53
AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE E ALTRI ENTI STATALI O SOVRA REGIONALI	53
ASUR	34
SOGGETTI PRIVATI GESTORI DI SERVIZI PUBBLICI	24
ALTRI ENTI DIPENDENTI O PARTECIPATI DALLA REGIONE	10
PROVINCE	9

L'opera di sensibilizzazione di varie amministrazioni locali perché istituissero il difensore civico ha comunque avuto qualche riscontro, anche grazie al produttivo rapporto con il Coordinamento dei presidenti dei consigli comunali. Nuovi difensori civici sono stati istituiti a Loreto, Ostra, Civitanova e presso la Provincia di Ascoli, mentre è stato fatto qualche passo avanti a Tolentino, Recanati, Ancona, Sant'Elpidio a Mare e Porto Sant'Elpidio. Va sottolineato che con l'art. 9 della L.R.

23/2008 rubricato “Coordinamento della difesa civica” viene riconosciuto il rilievo giuridico delle attività del Coordinamento regionale, già attivo da diversi anni. Nel 2008 il Coordinamento dei difensori civici delle Marche si è incontrato quattro volte ed ha promosso ed organizzato un convegno (a Grottammare) su difesa civica e partecipazione, oltre che essere stato sede di proficuo confronto tra le esperienze dei difensori civici delle Marche.

Oltre che dalla legge regionale la disciplina del difensore civico è sancita da norme primarie che gli danno competenza generale sulle amministrazioni periferiche dello stato e per quanto riguarda l'accesso agli atti sugli enti locali sprovvisti di questa figura.

Questo potere sussidiario viene interpretato comunemente in via estensiva, perché l'accesso ai documenti costituisce la chiave di volta di tutta la struttura del procedimento improntato alla trasparenza e perché la sussidiarietà, con la riforma del titolo quinto della costituzione, è diventata espressione di un principio generale del nostro ordinamento. Tra l'altro avendo a che fare il più delle volte con persone in una situazione di debolezza difficilmente ci si può umanamente esimere dal fornire quantomeno un consiglio, e comunque anche solo per accertare la competenza occorre comunque ascoltare l'istante e spesso anche fare una sommaria istruttoria.



IN SCURO I COMUNI CHE AVEVANO UN DIFENSORE CIVICO AL 31-12-2008

Va infine considerato che il difensore civico svolge anche funzioni assimilabili a quelle di un pubblico ufficiale, per cui ogni volta che si palesano irregolarità e abusi non solo la deontologia e la morale, ma anche la legge impongono di approfondire e se del caso segnalare le questioni alle autorità competenti.

Quando gli enti locali non intendono dotarsi di un proprio difensore civico esclusivo sarebbe comunque utile che si sviluppassero delle convenzioni tra enti.

Alcuni tentativi in tal senso da parte dell'ufficio regionale non sono andati a buon fine e si è chiarito che l'Assemblea legislativa regionale, che si è espressa per tramite dell'ufficio di Presidenza, al momento non condivide questa strategia e ritiene che le convenzioni debbano essere promosse esclusivamente dalle Province.

IDENTITÀ' DEL RICHIEDENTE

PERSONE FISICHE (UOMINI)	156
PERSONE FISICHE (DONNE)	100
ASSOCIAZIONI E COMITATI	29
ISTITUZIONI PUBBLICHE	24
SOCIETÀ ED ALTRE ISTITUZIONI PRIVATE	7
FASCICOLI APERTI D'UFFICIO	13

Con riguardo all'identità del richiedente va evidenziato soprattutto l'aumento delle segnalazioni che provengono da associazioni e comitati.

PROFESSIONE

PENSIONATI ⁶	39
LIBERI PROFESSIONISTI	32
IMPIEGATI, OPERAI	31
IMPRENDITORI, COMMERCianti,	9
ARTIGIANI	
DISOCCUPATI, CASALINGHE,	8
STUDENTI	

Nel 2008 la rilevazione dei dati relativi alla professione, al titolo di studio ed all'età dei

⁶ Il dato relativo a pensionati ed ultrasessantenni è con tutta probabilità sopravvalutato dal punto di vista percentuale, in quanto questi profili della rilevazione statistica non riguardano tutti gli utenti, ma vengono registrati soprattutto i dati di coloro che si rivolgono agli uffici di persona o per telefono, mentre nei casi di e-mail e fax talvolta la registrazione di alcuni dati viene tralasciata per chiudere la pratica con maggior speditezza, evitando contatti finalizzati esclusivamente alla statistica.

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

richiedenti è molto carente sia per scarsa attenzione a questo dettaglio in chi compila le schede di apertura del procedimento — specie nei periodi di impasse che abbiamo attraversato —, sia per la difficoltà di rilevare questo dato all'interno delle comunicazioni via e-mail, che hanno avuto grande incremento.

TITOLO DI STUDIO

LAUREA	37
DIPLOMA	30
LICENZA MEDIA	8
LICENZA ELEMENTARE	1

Anche qui vi sono carenze nella rilevazione. E' comunque degna di nota la prevalenza dei laureati sui diplomati, a differenza di quanto accadeva negli anni precedenti.

ETA'

+ 60	34
40-60	50
- 40	27

Aumenta il numero di adulti a scapito di quello dei giovani e degli anziani.

RESIDENZA

AN	141
MC	63
AP	49
PU	34
FM	12
FUORI REGIONE ⁷	15
EXTRA UNIONE EUROPEA	2
FASCICOLI APERTI	13
D'UFFICIO	

La prevalenza di segnalazioni provenienti dalla Provincia di Ancona è dovuta a motivi logistici ma anche al fatto che una parte di queste segnalazioni ha una valenza regionale, per esempio perché provengono dalla sede o dai responsabili regionali di associazioni di volontariato o altri enti. Per ovviare a questo squilibrio è comunque opportuno potenziare la comunicazione pubblica e la conoscenza dell'attività svolta presso gli uffici decentrati.

⁷ Le pratiche di cittadini residenti fuori regione possono rientrare nella competenza del difensore civico regionale in quanto riguardano enti o amministrazioni radicate nelle Marche o persone comunque dimoranti in regione.

OGGETTO

SANITÀ, SERVIZI SOCIALI	64
URBANISTICA, LAVORI PUBBLICI	35
AMBIENTE, TERRITORIO,	27
TRASPORTI, VIABILITÀ	
SERVIZI PUBBLICI, CONSUMATORI	27
PERSONALE DIPENDENTE,	24
PENSIONI	
ACCESSO AGLI ATTI	19
ATTIVITÀ PRODUTTIVE	19
EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	19
INTERVENTI SOSTITUTIVI	11
SISMA, EVENTI CALAMITOSI	11
ALTRE PROBLEMATICHE	41
SPECIFICHE DEGLI ENTI LOCALI	
ALTRE PROBLEMATICHE	18
SPECIFICHE DELLE	
AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE	
DELLO STATO	
ALTRO	14

La classificazione è molto formale ma serve a dare un'idea della prevalenza, per ciò che riguarda le materie trattate, delle questioni relative a sanità e servizi sociali e delle questioni in materia di assetto del territorio e ambiente.

La voce relativa all'accesso agli atti è sottostimata perché riferita ai soli casi di accesso formale, mentre altri casi che più genericamente attengono alla questione della trasparenza sono stati rubricati a seconda della materia specifica cui si riferiscono i documenti.

L'introduzione quest'anno della categoria "servizi pubblici — consumatori" è servita a precisare la voce "altro" e ad evidenziare una casistica che rappresentava una fetta importante dell'attività svolta e non era riconducibile alla classificazione ereditata dalla precedente gestione.

ODISSEE NELLA SANITÀ MODELLO

Quello della sanità è il settore nel quale abbiamo avuto più problemi a ricevere risposte soddisfacenti. Sono stati risolti diversi casi puntuali, ma in generale riscontriamo scarsa chiarezza e scarsa disponibilità a fornire spiegazioni.

A livello regionale mancano da molti mesi risposte soddisfacenti su questioni importanti come la determinazione del contenuto della quota alberghiera nelle strutture residenziali o la definizione univoca della tipologia delle strutture socio-sanitarie presenti sul territorio.