

UN ANNO DI ATTIVITÀ

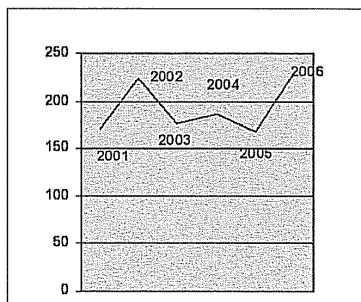
Quanto abbiamo lavorato

Nel 2006 l'Ufficio del difensore civico delle Marche ha aperto 230 fascicoli e ne ha archiviati 105 (di cui 28 aperti nel 2005, 6 nel 2004 e 3 nel 2003). La notevole differenza tra fascicoli aperti e fascicoli archiviati dipende da un incremento del numero di istanze ricevute e da alcune cautele di ordine procedurale introdotte ex novo (per esempio una sorta di avviso di archiviazione). In sede di prima applicazione ciò ha protratto la pendenza di alcune pratiche.

Il numero delle nuove pratiche evidenzia una certa crescita (+28%) rispetto al 2005, dovuta probabilmente alle campagne di informazione poste in essere: distribuzione di depliant, comunicati stampa, incontri con rappresentanti delle istituzioni e della società civile: scuole, associazioni ecc.

I fascicoli pendenti al 31/12/2006 erano 205¹.

NUOVI FASCICOLI APERTI	
2001	171
2002	224
2003	177
2004	187
2005	167
2006	230

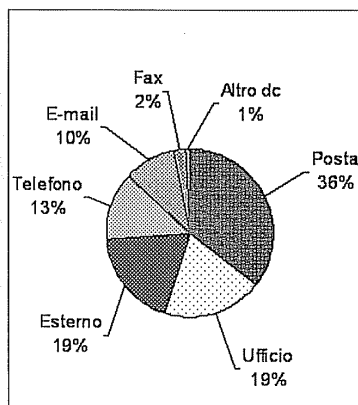


¹ L'elenco delle pratiche aperte nel 2006 è riportato per intero nelle ultime pagine di questa relazione. Non sono registrate le richieste di informazioni generiche o che comunque non hanno dato luogo ad alcuna attività dell'ufficio.

In che modo ci siamo relazionati al pubblico

Rispetto a quella che è stata in passato la personale esperienza del sottoscritto quale difensore civico comunale c'è meno contatto diretto con la cittadinanza. All'epoca circa 2/3 dell'utenza preferiva il colloquio in ufficio, in Regione non si arriva al 40%. Credo dipenda anzitutto dal fatto che raggiungere il centro di Ancona può non essere comodo. Ma è anche conseguenza della diversa natura delle problematiche affrontate, meno immediate nella risoluzione e tali da richiedere una maggiore formalizzazione degli interventi, che si manifesta fin dall' "atto introduttivo" della pratica. Alla voce "esterno" sono raggruppati soprattutto gli accessi mensili nelle sedi distaccate di Ascoli, Fermo, Macerata e Pesaro, oltre ai contatti avuti in altre occasioni di presenza sul territorio (incontri pubblici, visite...).

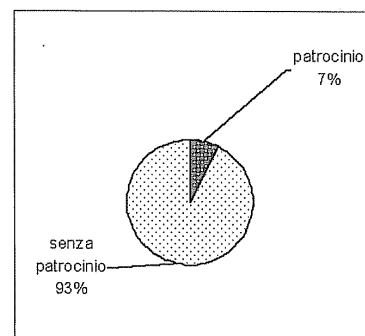
MODALITÀ DI ACCESSO	
Posta	82
Ufficio	44
Esterno	44
Telefono	30
E-mail	23
Fax	5
Altro difensore civico	2



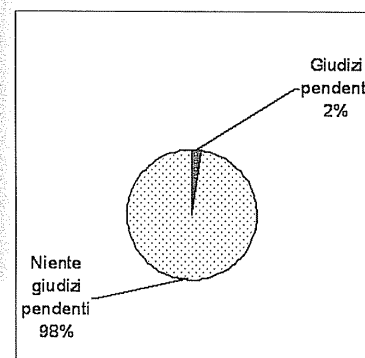
Quale è stato il ruolo del difensore civico

Sono rari i casi in cui l'interessato prima di interpellare il difensore civico ha già coinvolto un avvocato. Ancora più rari quelli in cui c'è un procedimento giurisdizionale pendente. In questi casi peraltro l'intervento del difensore civico è limitato a problematiche molto circoscritte o di contorno, senza ovviamente che sia possibile in nessuna maniera anticipare o peggio voler influenzare la decisione del Giudice. Questo qualifica l'attività del difensore civico come una forma di tutela stragiudiziale dei diritti alternativa o comunque preventiva rispetto a quella giurisdizionale.

PATROCINIO DI AVVOCATI	
Sì	17
No	213

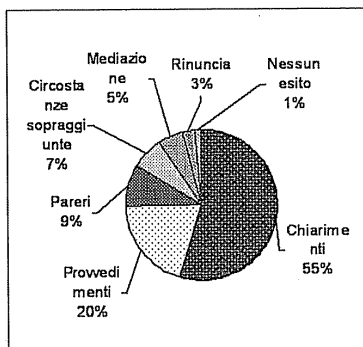


PENDENZA DI PROCEDIMENTI GIURISDIZIONALI	
Sì	5
No	225



Sempre con riferimento al ruolo del difensore civico i dati evidenziano ancora che nella maggior parte dei casi ciò che si richiede e si ottiene è un consiglio, un sostegno, un chiarimento. In un caso su cinque c'è un vero e proprio provvedimento dell'amministrazione che segue all'intervento del difensore civico; in un caso su dieci un esplicito parere del difensore civico non è seguito da alcun provvedimento (perché non necessario o perché il parere non è condiviso dalla P. A.); le mediazioni in senso stretto ammontano a circa il 5% del totale.

ESITO DEI FASCICOLI APERTI ED ARCHIVIATI NEL 2006	
Consigli, chiarimenti, notizie	41
Provvedimento	15
Parere non seguito da provvedimento prima dell'archiviazione	7
Circostanze ostative sopraggiunte	5
Mediazione	4
Rinuncia da parte dell'interessato	2
Nessun esito	1



Di necessità virtù

La struttura organizzativa del Difensore civico è rimasta invariata durante l'anno ed ha bisogno di inserimenti mirati e di valore, per consentire futuri sviluppi dell'attività ed anche solo per sostituire

gli impiegati attuali, alcuni dei quali in procinto di pensione.

Nel 2005 l'ufficio aveva tre funzionari che si occupavano dell'istruttoria delle pratiche, ora sono solo due, mentre il carico di lavoro dell'ufficio è cresciuto di quasi un terzo.

La conoscenza diffusa di questa figura e delle sue attribuzioni genera precise aspettative nella cittadinanza, che sono destinate a rimanere frustrate se lo strumento non è in grado di assicurare con continuità interventi efficaci. Ciò sarebbe particolarmente grave perché porterebbe e dilapidare un patrimonio di fiducia nelle istituzioni che si riesce con fatica ad accumulare garantendo un buon funzionamento di questo servizio.

Non avendo il difensore civico un budget proprio, la maggior parte delle iniziative intraprese è a costo zero o quasi e comunque si è cercato di valorizzare le risorse interne e la struttura del Consiglio regionale. I depliant pubblicitari sono stati prodotti dal centro stampa, progettati dal servizio informazione, seguiti nella loro elaborazione dagli stagisti. Il sito internet è stato creato dagli informatici del Consiglio.

Insieme è meglio

Vi sono regolari contatti con le altre autorità regionali di garanzia (Garante per l'infanzia,

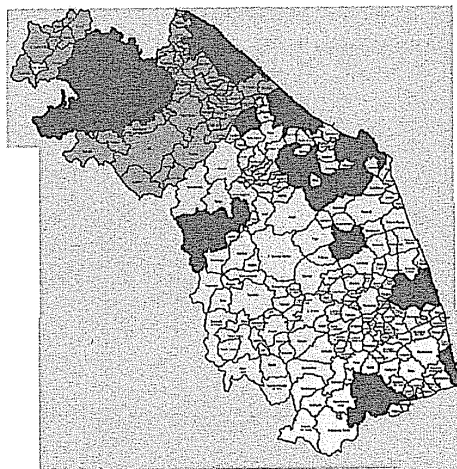
Corecom, Commissione pari opportunità) per assicurare integrazione tra le varie forme di tutela attivate, in attesa della prossima istituzione di una conferenza permanente.

È stato rinvigorito il Coordinamento tra i Difensori civici delle Marche, di cui fanno parte di diritto tutti i 21 Difensori civici attualmente attivi in regione e il Difensore civico regionale.

Tra i prodotti più significativi del coordinamento vi è l'elaborazione di un Regolamento tipo per l'esercizio della difesa civica, che viene proposto a tutti gli enti che hanno attivato o attivano questo istituto (il testo può essere scaricato da www.consiglio.marche.it/difensorecivico), alla voce "Coordinamento regionale").

Ciò vale per uniformare per quanto possibile funzioni e trattamento del difensore civico e soprattutto assicurare garanzie minime di funzionalità ed indipendenza, secondo quanto previsto da documenti nazionali, europei ed internazionali.

È stato anche elaborato un modello di convenzione tra Enti, per l'istituzione in forma associata di questo servizio, ovvero per promuovere l'utilizzo dei difensori civici già esistenti da parte de-



Copertura territoriale. In nero i Comuni che hanno un Difensore civico

gli Enti che non intendono o comunque non riescono a nominare un difensore civico proprio ed esclusivo.

Per assicurare a tutti i cittadini le stesse possibilità di tutela è necessario infatti sviluppare la copertura territoriale, attualmente molto ridotta (circa metà della popolazione e un quarto del territorio). Anche se non esistono norme nazionali che obbligano gli enti territoriali ad

istituire il difensore civico va richiamato che una recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 5706/2006) ha affermato che, quando l'ente lo prevede per Statuto, la mancata nomina può configurarsi quale omissione di un atto obbligatorio per legge, con conseguente legittimità del commissariamento.

C'è da dire peraltro che procedure di questo tipo - imposte alla PA - non sono il miglior viatico in vista della collaborazione su cui il difensore civico deve poter contare.

Speriamo sia la volta buona

Come è noto l'Italia è tra i pochi paesi europei a non avere una difesa civica nazionale, né esiste una disciplina organica del difensore civico. Queste circostanze determinano gravi lacune nella tutela dei cittadini e comunque una forte disomogeneità nelle prassi adottate localmente.

Dopo molti tentativi in varie legislature (negli ultimi anni il più rilevante è stato il P.d.l. Boato n. 189 del 30 maggio 2001) ora all'esame del parlamento c'è un Progetto di legge (n. 1879 del 2 novembre 2006) a firma bipartisan degli onorevoli Spini e Migliori, elaborato su iniziativa della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome. C'è da dire che in Parlamento si è proposta anche l'istituzione di numerosi Difensori civici di settore, per la tutela dei diritti dei militari di leva, dell'ambiente, del candidato nei concorsi pubblici, per le persone private della libertà personale... Si tratta credo - ma è un parere condiviso da molti colleghi - di un processo che una volta avviato rischia complessivamente di indebolire la tutela del cittadino invece di rafforzarla. Il moltiplicarsi di queste autorità di garanzia a livello centrale e locale comporta un notevole investimento di risorse per una sostanziale duplicazione di strutture; rischia inoltre di inflazionare progressivamente l'autorevolezza delle autorità di garanzia, prestando anche maggiormente il fianco ad una vera e propria lottizzazione

politica, tanto più deprecabile quanto più investe organismi la cui efficacia riposa in primis sulla loro indipendenza. Salva la creazione del difensore civico nazionale, con minor spesa e maggior efficacia si potrebbero potenziare le istituzioni esistenti, ampliando la loro sfera d'azione e con qualche adeguamento della struttura organizzativa.

Nuovi presupposti, nuove norme

Il legislatore regionale ha già dimostrato particolare attenzione e sensibilità in materia, prevedendo la difesa civica nel nuovo Statuto e portando in discussione recentemente un progetto di legge di complessiva riforma dell'attuale assetto organizzativo delle autorità regionali di garanzia. Sarebbe tuttavia necessario, e direi anche urgente, rinnovare la L.R. 29/81 istitutiva del Difensore civico regionale nelle Marche.

Non sto ad elencare tutti i motivi di principio per cui la nostra legge regionale avrebbe bisogno di una riforma organica, similmente a quanto è stato fatto negli ultimi anni in Regioni con leggi anche più recenti della nostra. Mi limito ad osservare che rispetto agli anni '80 il panorama amministrativo è profondamente cambiato; di conseguenza anche il ruolo del difensore civico, nella prassi, si è progressivamente ridefinito. La L.R. 29/81 nel difensore civico vede essenzialmente un buon conoscitore della P. A. (tipicamente un ex funzionario ai massimi livelli), dedito alla composizione bonaria delle liti secondo un approccio casistico. Con l'abolizione di altre forme di controllo previste in passato, vengono di fatto accentuate le funzioni di garanzia e di riesame svolte dal difensore civico. Parallelamente si è palesata la necessità di operare secondo un approccio non meramente reattivo, ma proattivo, e di accentuare il legame con la società civile. Il difensore civico diventa, oltre che un meccanismo di auto-correzione dell'attività amministrativa, un vero e proprio interlocutore della P. A., specie in tema di diritti umani. Inoltre svolge le funzioni di un organo di tutela stragiudiziale

dei cittadini, in un'epoca in cui tempi e costi della giustizia minano sempre più l'effettività della tutela giurisdizionale e comunque, in prospettiva, ne debbono restringere giocoforza il campo d'azione². In questo nuovo panorama divengono plausibili scelte diverse anche per quanto riguarda la figura del titolare, le sue esperienze, i suoi requisiti tecnici e personali, le modalità della sua azione e le garanzie che la circondano.

Attualmente il difensore civico non ha un budget proprio, non può scegliersi i collaboratori o avvalersi di collaboratori esterni (difficile pensare che funzionari qualsiasi possano censurare serenamente i loro colleghi); non esistono sanzioni disciplinari o termini perentori per chi non dà riscontro agli interventi del difensore civico. La stessa concreta determinazione dell'indennità ha causato e sta causando diversi problemi - per motivi che sarebbe tedioso illustrare in questa sede - tant'è che i due precedenti difensori civici hanno già diffidato a più riprese la Regione.

Ed è piuttosto sgradevole che il difensore civico sia costretto a difendere sé stesso³.

DIFENSORE CIVICO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Con chi abbiamo avuto a che fare

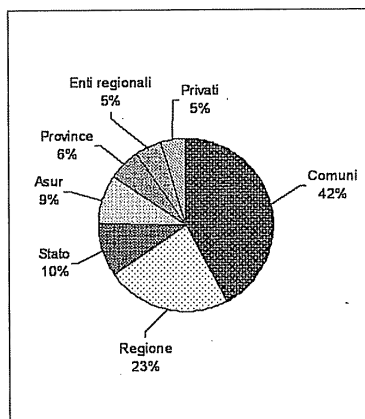
A dimostrazione che la necessità di una difesa civica generalizzata è molto senti-

² "Ed è davvero strana questa smisurata crescita della domanda di giustizia a fronte della situazione di gravissima crisi che colpisce l'organizzazione giudiziaria, per cui va ribadito con forza che il Giudice non può e non deve essere l'onnipresente custode della vita sociale, economica e politica supplendo alla mancanza ed all'inerzia delle altre istituzioni" Dalla Relazione del Presidente della Corte di Appello di Ancona per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007.

³ L'attuale compenso su base annuale è pari a 55692 euro lordi totali, 34584,48 netti. Si tratta di un'attività che deve essere svolta a tempo pieno ed in via esclusiva ma non sono previsti contributi previdenziali.

ta, gli enti oggetto di segnalazione sono spesso Comuni e Comunità montane. Il Difensore civico esercita dunque un ruolo di supplenza rispetto ad un'esigenza di tutela e di garanzie diffusa sul territorio nei confronti di tutta la P.A.. La Regione e gli enti più o meno direttamente ad essa collegati danno luogo a più di un terzo del carico di lavoro complessivo, mentre le pratiche che riguardano le amministrazioni periferiche dello stato arrivano al 10% del totale. Pochi i casi in cui abbiamo ritenuto opportuno e possibile fornire qualche informazione e consiglio su questioni private e dunque non di competenza. Chi arriva al Difensore civico regionale è già piuttosto ben informato ed il personale dell'ufficio esercita un filtro puntuale ed efficace fornendo un utile orientamento ai cittadini che non possono avvalersi di questo servizio.

ENTE INTERESSATO	
Comuni e comunità montane	97
Regione	53
Amministrazioni periferiche e altri enti statali	23
Asur	21
Province	14
Altri enti dipendenti o partecipati dalla regione	11
Soggetti privati gestori di servizi pubblici	11



I fannulloni

Fannulloni è il termine che hanno usato Montezemolo⁴ ed Ichino⁵ (tra i tanti, quelli che hanno avuto gli onori delle cronache) per riferirsi ai dipendenti della pubblica amministrazione; per molti la burocrazia altro non è che un muro di gomma tra i cittadini e il potere. Dice un mio ex "cliente", evidentemente poco soddisfatto, che siamo un "ente inutile", e tralascio il resto perché non è altrettanto lusinghiero. È così che hanno successo programmi televisivi come Report, Striscia la notizia, Le iene, Mi manda RAI 3. Sono una sorta di Corte d'appello suprema, che ripara i torti subiti. Altra cosa, però, è quando le istituzioni riescono a correggersi da sole. Altrimenti è come pretendere di curare il cancro con l'aspirina. Ci può essere un effetto benefico immediato, ma nessuna garanzia di guarigione.

Viva la burocrazia! (quella vera)

Per quanto mi riguarda non sono contro, ma "per" la burocrazia, altrimenti non avrebbe senso fare il difensore civico. Alcuni dei problemi più grandi delle amministrazioni dipendono dal fatto che i rapporti e le decisioni sono basate più su relazioni di amicizia e colleganza che non sull'astrattezza, che è il carattere distintivo del tipo ideale weberiano. Una burocrazia ben funzionante non guarda in faccia a nessuno. Non nel senso che è indifferente alle conseguenze della sua azione, ma nel senso che non si cura dell'identità del richiedente ed è mossa da principi e regole, non da preferenze e privilegi. Restaurare questo, se questo

⁴ In Italia c'è "solo metà del Paese che rema. C'è un'altra metà che sta seduta a poppa..."; intervento del presidente di Confindustria Luca Cordero di Montezemolo alla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno. (6 dicembre 2006). Le cronache dei quotidiani continuano riferendo il commento del Ministro degli affari interni Amato: sarebbe un ottimo ministro.

⁵ P. Ichino, I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica, Mondadori, 2006.

c'è mai stato, è il mandato del difensore civico. Oggi facciamo i conti con una macchina ottusa: ci sono procedimenti che rimangono bloccati perché "il soggetto è morto, e la procedura non lo prevede"; corsi di aggiornamento richiesti da anni e che gli impiegati frequentano subito prima della pensione; c'è un Comune che continua a passarci telefonate per il loro difensore civico (non hanno ancora corretto il numero). Dietro la mia scrivania ci sarebbe ancora la foto di Ciampi (ad un certo punto l'ho tolta) perché quella di Napolitano l'ho chiesta tempo fa senza risultato. Ogni tanto mi arriva posta interna indirizzata al difensore civico Ciani (è stato il secondo della serie dal '90 al '95 - ciò dà la misura dell'attenzione riservata a quest'istituzione...); capita anche che la corrispondenza interna venga affrancata e talvolta persino inviata per raccomandata (le poste italiane ringraziano).

Qualche cosa che ho imparato

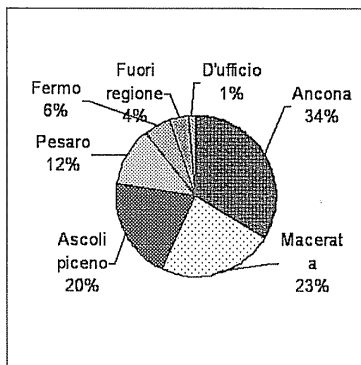
Spesso la PA risponde al difensore civico quando in precedenza non aveva risposto al "semplice" cittadino. Sono risposte costruite su codici estremamente chiari: il più delle volte dietro le parole cortesi c'è scritto a lettere cubitali "non disturbare il manovratore". E il più delle volte non è il problema di avere a che fare con nullafacenti o menefreghisti, ma anzi con un carico di adempimenti eccessivo per alcuni uffici. Questo, tuttavia, non vale a giustificare l'incapacità di offrire una prestazione efficace. Ho imparato anche che i dipendenti pubblici sono piuttosto cagionevoli; che si può far pagare per una depurazione che non c'è; che se chiedi di vedere un documento ti puoi sentir rispondere - L'abbiamo perduto...; che un ufficio può dire di aver inviato fascicoli che altri uffici non hanno mai ricevuto; che i pagamenti vanno fatti subito e i rimborsi a babbo morto; che se chiedi un documento in visione puoi sentirti rispondere - Può ripassare tra sei mesi? stiamo traslocando...; che la visione di documenti pubblici può essere soggetta ad approvazione discrezionale da parte degli organi di un' amministrazione.

**DIFENSORE CIVICO
E CITTADINI***Chi si rivolge al difensore civico*

Il dato relativo all'identità del richiedente vede una netta preponderanza di persone fisiche e al limite associazioni rispetto a società, aziende ed altre istituzioni pubbliche o private.

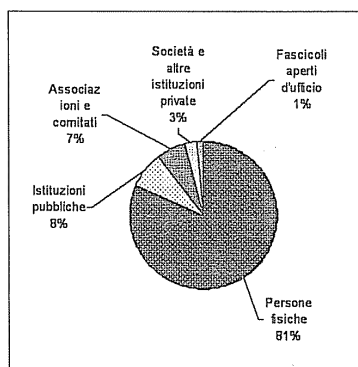
Per evidenti motivi la difesa civica è preferita dai privati e non adatta per persone giuridiche, società commerciali ecc. che più agevolmente e preferibilmente fanno appello alla tutela giurisdizionale. Lo conferma anche, tra i richiedenti persone fisiche, la netta preponderanza di impiegati, operai, pensionati e casalinghe rispetto a imprenditori e professionisti.

RESIDENZA	
Ancona	77
Macerata	54
Ascoli Piceno	47
Pesaro	27
Fermo	13
Fuori regione	9
Fascicoli aperti d'ufficio	3

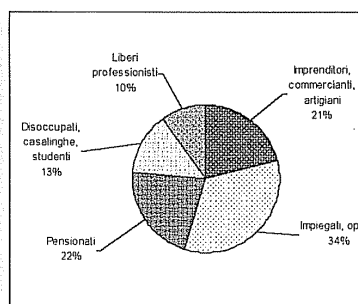


Va anche notato che il livello di cultura dell'utente è in generale superiore alla media, con una prevalenza di laureati e diplomati. Questo significa, credo,

IDENTITÀ DEL RICHIEDENTE	
Persone fisiche	188
Istituzioni pubbliche	18
Associazioni e comitati	15
Società e altre istituzioni private	6
Fascicoli aperti d'ufficio	3



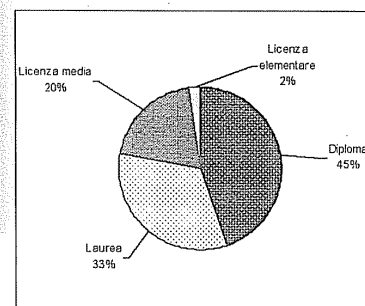
PROFESSIONE	
Impiegati, operai	40
Pensionati	26
Imprenditori commercianti artigiani	25
Disoccupati, casalinghe, studenti	16
Liberi professionisti	12



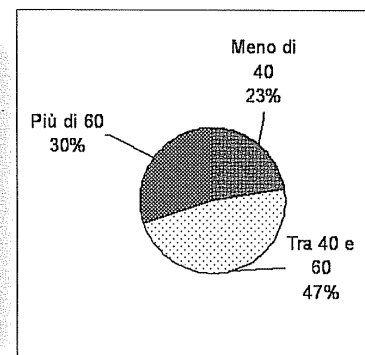
che il servizio ha ancora ampi margini di sviluppo in considerazione che la sua conoscenza e comunque la fiducia nella capacità dell'amministrazione di auto-regolarsi è ancora concentrata nelle fasce di popolazione con titoli di studio

relativamente elevati. Aggiungiamo, per finire, che vi è una distribuzione piuttosto omogenea di utenza tra le tre fasce di età che abbiamo individuato, con una prevalenza delle persone di mezza età sui giovani e sugli anziani.

TITOLO DI STUDIO	
Diploma	38
Laurea	28
Licenza media	17
Licenza elementare	2



ETÀ	
- 40	27
40-60	57
+ 60	36



Ufficio del difensore civico
della Regione Marche
C.so Stamira, 49 - ANCONA
Tel. 071.2298483; fax 071.2298264
difensore.civico@regione.marche.it
www.consiglio.marche.it/difensorecivico

Sì, viaggiare

È continuata l'attività presso i capoluoghi di provincia (compresa Fermo).

Grazie anche ad un'intensa collaborazione con il Centro servizi per il volontariato abbiamo instaurato rapporti con un numero rilevante di associazioni attive in diversi campi (assistenza, ambiente, sport, consumatori...). Abbiamo anche contattato le scuole e incontrato diverse classi di studenti.

Rispetto al passato si vuole ancora di più accentuare il rapporto con il territorio. L'ufficio non deve essere a servizio dell'amministrazione o comunque conosciuto solo da coloro che hanno rapporti stretti con l'amministrazione. Ma non è nemmeno una sorta di avvocato della mutua.

Abbiamo rinnovato la modulistica anche per informare più regolarmente e correttamente le persone che si rivolgono al difensore civico. Ora utilizziamo comunicazioni quasi-standard per l'apertura e la chiusura del procedimento e per gli adempimenti in materia di privacy. Abbiamo attivato degli stage, per ora con l'Università di Macerata, soprattutto rivolti a laureati e laureandi in Giurisprudenza. Abbiamo stampato e distribuito depliant informativi presso Comuni, Asl, associazioni e naturalmente all'interno degli uffici regionali. C'è anche una rubrica del difensore civico sul giornale del Consiglio. Abbiamo creato un database che ci permette di controllare meglio lo stato dei vari fascicoli, oltre che di arricchire di notizie questa relazione. Abbiamo cercato di controllare meglio i tempi disbrigo delle pratiche (ma qui non siamo stati molto bravi...).

Spazio virtuale per garanzie reali

È necessario un grosso salto di qualità sotto il profilo della comunicazione. Per dire: non c'è il numero sull'elenco telefonico. Non è il massimo per chi istituzionalmente deve aver contatti con il pubblico.

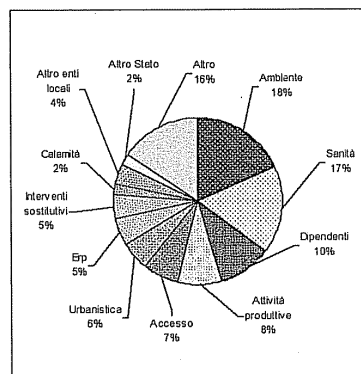
Nel ripensare il sito internet abbiamo

puntato all'usabilità, alla chiarezza ed alla semplicità di gestione. Anche qui si tratta di aumentare la prossimità tra amministrazione regionale e cittadinanza. Non abbiamo soltanto puntato ad arricchire le informazioni fornite, ma vi sono anche spazi dedicati alle opinioni sul gradimento del servizio, forum interattivi, molti link esterni, possibilità di fare segnalazioni, modulistica, un resoconto delle maggiori questioni trattate, addirittura un blog. Non abbiamo forzato più di tanto l'estetica ma abbiamo puntato all'usabilità ed alla semplicità di gestione, in maniera di poter fare tutto con risorse interne del Consiglio regionale. In questo senso vuole essere una testimonianza della filosofia che vorremmo fosse adottata dall'amministrazione: non autarchia ma valorizzazione delle risorse là dove è possibile⁶. L'indirizzo è www.consiglio.marche.it/difensorecivico.

**DI CHE COSA
CI SIAMO OCCUPATI***Cose da chiedere
e cose da pretendere*

Ambiente e sanità/assistenza sono le due grandi aree su cui si concentra più di un terzo delle istanze ricevute, mentre il resto si distribuisce più uniformemente sui diversi settori che caratterizzano l'attività del difensore civico.

Oggetto	
Ambiente, territorio, trasporti, viabilità	42
Sanità, servizi sociali	39
Personale dipendente, pensioni	24
Attività produttive	19
Accesso agli atti	16
Urbanistica, lavori pubblici	13
Edilizia residenziale pubblica	12
Interventi sostitutivi	11
Sisma, eventi calamitosi	4
Altre problematiche specifiche degli enti locali	9
Altre problematiche specifiche delle amministrazioni periferiche dello stato	5
Altro	36



Quando parliamo di sanità ed assistenza parliamo di segnalazioni di dimissioni forzate da ospedali, di strutture inadeguate, di gente che chiede cure e non le riceve.

Il caso Welby ha sconvolto le coscienze, ma esistono casi di eutanasia da abbandono che rimangono lontani dagli occhi e sono conseguenza della scarsità di servizi domiciliari e residenziali.

⁶ Una recente circolare del Dipartimento della funzione pubblica (21 dicembre 2006) ha per oggetto le linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative. Il Consiglio regionale si è dimostrato peraltro attento alla questione; con l'approvazione della proposta di legge n. 122 la Regione sarebbe tenuta a pubblicare l'elenco dei collaboratori esterni, degli incaricati di consulenze e dei beneficiari di provvidenze e benefici economici.

Vivere dignitosamente ogni giorno della propria vita: questo si dovrebbe garantire. Particolarmente grave la situazione dell'offerta di servizi sociosanitari residenziali per anziani non autosufficienti. Le risorse messe a disposizione si sono dimostrate insufficienti a realizzare gli interventi che le norme avrebbero imposto - tra cui quelle che la stessa Regione si è data. Per molti malati in condizione di estrema gravità, l'assistenza socio sanitaria varia da 12 a 50 minuti al giorno, mentre dovrebbe essere di 100-120 minuti. Ai malati di Alzheimer e a soggetti con demenza è specificamente destinata solo qualche decina di posti. Secondo le stime delle associazioni la residenzialità permanente sociosanitaria per anziani non autosufficienti non curabili a domicilio copre nelle Marche poco più del 10% del fabbisogno. In questo campo, come in quello del disagio psichico, si manifesta più evidente la difficoltà delle istituzioni a provvedere efficacemente. In molti casi si è purtroppo dovuta constatare la sostanziale impermeabilità dei decisori, politici e tecnici, alle osservazioni delle associazioni dei cittadini-utenti, rilanciate dal difensore civico. Su questioni importanti come la determinazione del contenuto della quota alberghiera o la definizione univoca della tipologia delle strutture (con particolare riferimento alle "RSA disabili psichici") le risposte sono state poco chiare, per non dire evasive e reticenti.

Volontari

Il rapporto con il mondo del volontariato merita qualche riflessione ulteriore. Per un verso la mera politica assistenziale rischia di trasformare le persone in oggetti di carità e assistenza.

Benessere e protezione sociale non si ottengono con politiche basate solo su efficienza e tagli alle spese. È possibile assistere senza compatire? Aumentare il rispetto nelle attuali politiche di welfare⁷. Se lo è, lo è solo coinvolgendo

e rendendo protagonisti i destinatari. Ben venga allora il coinvolgimento del mondo del non profit, che purtroppo è ancora marginale rispetto alle politiche sociali. È vero anche tuttavia che, con lo Stato che punta al riequilibrio dei conti pubblici e gli enti locali che protestano che non hanno risorse, le organizzazioni del non profit ed in particolare le associazioni di volontariato svolgono impropriamente un ruolo di supplenza; un ruolo meritorio ma che è quasi una giustificazione per le istituzioni latitanti. Questo ruolo improprio, oltre a prestare il fianco ad abusi di vario tipo anche a danno dei volontari, rappresenta indirettamente una lesione dei diritti degli "assistiti": dalle associazioni di volontariato non si possono pretendere le stesse garanzie che le istituzioni pubbliche sono tenute ad assicurare; e le associazioni dovrebbero risolvere problemi al di fuori della loro portata, anziché occuparsi, com'è fisiologico, di integrare le prestazioni essenziali fornite a tutti senza eccezioni.

Dice Don Vinicio Albanesi della Comunità di Capodarco che non ci sono più domande da porsi: la vera questione è che il problema della marginalità non è oggetto di attenzione politica. In collaborazione con il Centro servizi per il volontariato ed alcune associazioni particolarmente sensibili anche come ufficio del difensore civico regionale ci stiamo impegnando per promuovere e supportare il c.d. volontariato di advocacy, cioè quella parte dell'attività delle associazioni che punta ad incidere sulle politiche pubbliche allo scopo di migliorare il benessere sociale.

Per tutti e per ciascuno

Tra gli atti prodotti da questo ufficio quello che ha avuto più risonanza a livello nazionale è un parere sui contributi economici imposti da taluni enti a parenti di persone non autosufficienti, ricoverate presso servizi sociosanitari residenziali. È importante ottenere prestazioni per quanto possibile uniformi, da Arquata a Gabicce, da Porto d'Asco-

li a Casteldelci. Oggi alcuni cittadini, di fatto, hanno meno diritti di altri. Questo discorso vale anche per l'eccessiva attesa a cui si è costretti per usufruire di prestazioni diagnostiche o specialistiche. Si fa un bel parlare di prevenzione e dell'importanza della diagnosi precoce, ma il sistema sanitario dovrebbe essere in grado di assicurare, ovunque nella regione, prestazioni tempestive anche al di fuori del ricovero ospedaliero e dell'acuzie.

Da segnalare anche un intervento nei confronti dell'Assessore alla Sanità e del Direttore Generale Asur per richiedere l'applicazione uniforme a livello regionale della legge 104 nei confronti dei dializzati⁸.

In un campo diverso, ma sempre di parità di diritti si tratta, un intervento presso il Ministero ha permesso di ottenere, nell'aggiornamento delle graduatorie, il riconoscimento del servizio già prestato nel paese d'origine da cittadini comunitari (il caso riguardava un'insegnante che aveva prestato servizio nelle scuole pubbliche in Grecia). Maggiori problemi sono stati riscontrati per il riconoscimento del titolo conseguito presso paesi dell'est europeo come titolo abilitante per la professione paramedica (infermieri professionali, tecnici della riabilitazione, fisioterapisti).

A misura d'uomo

In qualche caso si è ottenuto il riconoscimento di forme di aiuto specifiche per particolari situazioni di handicap. Sono state ricevute anche segnalazioni per il mancato abbattimento di barriere architettoniche. Bisognerebbe girare per le nostre città con occhio minimamente attento, mettersi nei panni di chi è menomato dall'insipienza degli uomini di più e oltre rispetto a quanto abbia fatto la natura, per rendersi conto che una città senza barriere è anche per gli anziani, i

⁷ R. Sennet, *Rispetto*. La dignità umana in un mondo di diseguali, 2004

⁸ Vorrei ricordare a questo proposito una persona che avevo appena avuto occasione di conoscere e di apprezzare, la sig.ra Rita Rollini, recentemente scomparsa.

bambini, le mamme...: a misura d'uomo.

Vi sono anche state segnalazioni di casi di presunto mobbing. Si tratta di una questione emergente, forse anche per una crescente sensibilizzazione verso fenomeni di questo tipo. Non è il difensore civico l'istituzione più adeguata ad accertare e affrontare un fenomeno come il mobbing nelle sue diverse sfaccettature. Nei casi che ci vengono prospettati si svolge una funzione di orientamento e di controllo, con riferimento soprattutto alle disfunzioni amministrative di cui situazioni di questo tipo o simili spesso sono sintomo. E in effetti, anche quando come spesso avviene i fatti accertabili non sembrano assumere senz'altro rilevanza sotto il profilo civilistico o penalistico, sono talvolta sintomo di problemi che investono il funzionamento dell'amministrazione al di là del mero "ambiente di lavoro" e si riflettono sulle prestazioni della P.A.⁹

Adelante... con giudizio

Una serie di pratiche riguarda mancati adempimenti e ritardi nella formulazione delle graduatorie per alloggi ERP da parte dei Comuni; un'altra serie la mancata nomina dei Segretari comunali. Specie per i Comuni molto piccoli è difficile far quadrare il bilancio e non sempre la strada delle convenzioni o delle associazioni è percorribile, per esempio perché i comuni vicini hanno già provveduto.

Ci si è occupati anche degli strascichi del sisma. Dopo una prima fase molto positiva, negli anni immediatamente successivi al '97, nella quale si è riusciti a provvedere velocemente, ora i finanziamenti per chi ancora non ha potuto usufruirne sono pressoché in stallo. Le persone più in difficoltà sono ovviamente quelle che a suo tempo hanno ottenuto anticipazioni bancarie, contando

sull'aspettativa di un pronto finanziamento con i fondi post-terremoto. Inoltre ci siamo occupati di classificazione delle strade, di concessioni demaniali, di contributi europei, di tasse automobilistiche, di disservizi Trenitalia (qui l'azienda casca particolarmente male, perché io stesso sono pendolare).

Agricoltura: legalità, efficienza, coerenza...

L'impressione è che una sacrosanta volontà di evitare o rimediare alle irregolarità riscontrate sul passato ha portato ad intensificare i controlli di carattere amministrativo. Il risultato è che talvolta i funzionari finiscono per bloccare le procedure, trincerandosi dietro la scarsa chiarezza di bandi, disposizioni ecc. chiedendo pareri e interpretazioni esterne che arrivano dopo molto tempo anche perché, evidentemente, nessuno si preoccupa di sollecitarli. Per quanto sopra si hanno anche comportamenti difformi a seconda delle varie sedi territoriali, con comprensibili dubbi che vi sia la volontà di favorire questo o quel soggetto. In questa maniera, a seguito degli investimenti effettuati in base alla legittima aspettativa di ricevere finanziamenti, i ritardi nella liquidazione dei benefici generano crisi di liquidità quando non anche la chiusura di aziende. In altri casi, provenendo da una situazione di controlli assenti o inefficaci, operazioni effettuate anche in buona fede sulla base di prassi affermate, o comunque non contestate in sede di presentazione di progetto, vengono inaspettatamente stralciate dai finanziamenti.

In questi come in altri casi si è lavorato soprattutto sulle motivazioni dei provvedimenti, chiedendo per quanto possibile una rappresentazione analitica delle ragioni che hanno portato la Pubblica Amministrazione ad adottare un particolare provvedimento, in maniera tale da mettere in condizione l'interessato di valutare correttamente la situazione e se occorre predisporre una congrua difesa. Questa necessità di motivare adeguatamente i provvedimenti ha una portata

del tutto generale. E ciò, a maggior ragione, quando il provvedimento emesso abbia riflessi negativi per il cittadino.

Caccia: un equilibrio difficile

In materia di caccia il Difensore civico ha più volte risposto con proprie osservazioni ad istanze sollevate da singoli cacciatori o da Organizzazioni venatorie. In un caso si è espresso su alcune previsioni contenute nel calendario venatorio. Per l'amministrazione si trattava di rendere il cacciatore più legato al territorio e quindi di limitarne il nomadismo, come affermato dai principi fondamentali sulla caccia prospettati dalla Legge quadro nazionale. La materia peraltro è disciplinata da una Legge regionale e non è possibile infrangere il principio della gerarchia delle fonti, per cui un atto amministrativo non può entrare in contraddizione con una Legge regionale. È una pretesa, questa, che talvolta caratterizza e vanifica l'azione degli amministratori anche quando sono animati da buone intenzioni.

Se ogni funzionario, ogni singolo impiegato, si sente in dovere di interpretare le regole secondo quella che è la propria contingente convinzione (o, in qualche caso, utilità), allora non c'è bisogno del difensore civico, e nemmeno del legislatore. E la cosa potrebbe pure funzionare se non fosse per uno spiacevole contrappunto chiamato democrazia.

In questi casi, ovviamente, occorre procedere se mai ad una rivisitazione della normativa.

Diritto di accesso: i Comuni non sempre gradiscono

In un'amministrazione trasparente l'accesso è la regola e il segreto è l'eccezione, ma la mentalità degli amministratori è ancora restia ad accettarlo e spesso con la scusa della privacy si bloccano persino i Consiglieri comunali, che dovrebbero esercitare un controllo generale sugli atti dell'Ente locale. Per esempio a distanza di mesi stiamo anco-

⁹ Presso la Regione, per i dipendenti regionali, opera un Comitato paritetico per il mobbing con il quale abbiamo intessuto ottimi rapporti.

Ho un problema con la burocrazia... ☐

Per tutelare i tuoi diritti, o anche solo per avere dei chiarimenti, puoi rivolgerti al difensore civico regionale. Interviene in particolare sulle amministrazioni pubbliche in qualsiasi modo dipendenti dalla Regione e sulle Amministrazioni periferiche dello Stato (escluse quelle competenti in materia di sicurezza pubblica, difesa e giustizia). Può attivarsi anche nei confronti degli enti locali, qualora non abbiano nominato un loro difensore civico, e occuparsi di servizi pubblici di competenza regionale.

Come può aiutarmi? ☐

Il suo compito è verificare che l'azione amministrativa si svolga sempre con imparzialità, efficienza, equità, trasparenza.

Ha ampi poteri di indagine e, qualora abbia riscontrato irregolarità o illeciti, interviene presso l'amministrazione sollecitando gli opportuni provvedimenti. Ma attenzione: l'istanza al difensore civico non sospende i termini per eventuali ricorsi giudiziari!

Può annullare dei provvedimenti? Può difendermi in giudizio? ☐

No, non va confuso con l'autorità giudiziaria. Inoltre non interviene nei rapporti tra privati (es. questioni di condominio, successioni, rapporti commerciali...), come farebbe un normale avvocato.

Chi è? ☐

L'attuale difensore civico regionale è l'avv. Samuele Animali. È stato eletto dal Consiglio regionale il 24 Gennaio 2006 e resta in carica per cinque anni.

Come può essere contattato? ☐

L'Ufficio è ad Ancona, corso Stamira, 49 ed è aperto tutti i giorni dal Lunedì al Venerdì, dalle 9.30 alle 13. Se vuoi parlare direttamente con il Difensore civico conviene prendere un appuntamento.

Tel. 071.2298483
difensore.civico@
regione.marche.it
www.consiglio.marche.it/difensorecivico



Regione Marche
Consiglio regionale

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE
garante dei diritti dei cittadini

Chi può interpellarlo? ☐

Qualsiasi cittadino o associazione, compresi gli stranieri e le persone non residenti in regione.

Quanto costa? ☐

Nulla. L'intervento è gratuito.

Debbo per forza venire di persona? ☐

No. Le segnalazioni possono essere inoltrate per posta, posta elettronica, fax o telefonicamente, senza particolari formalità. Una volta al mese il difensore civico è nei capoluoghi di provincia (calendario e indirizzi in questo volantino).

ra discutendo il caso di un Consigliere comunale che ha richiesto di visionare degli atti amministrativi e non gli è stato consentito di farsi assistere da un tecnico di fiducia.

Il D.P.R. 184/2006 chiarisce che l'esame dei documenti può essere effettuato con l'eventuale accompagnamento di altra persona. Si è allora osservato che, essendo il diritto del Consigliere più ampio di quello del comune cittadino, in quanto posto a tutela di un interesse pubblico connesso al mandato conferitogli, a maggior ragione potrà avvalersi di assistenza tecnica, ovviamente sotto la propria responsabilità e salve le opportune cautele del caso (corretta identificazione del consulente, eventuale presenza di personale di vigilanza durante la consultazione dei documenti ecc.). Naturalmente il Consigliere è tenuto al segreto su tutti i dati che non formano oggetto di pubblicità, anche per il comportamento per il suo fiduciario.

Non è l'unico caso in cui ad interpellare il difensore civico sono stati i consiglieri di minoranza presso gli Enti locali, quasi sempre perché viene negata loro la facoltà di vedere documenti, conoscere atti amministrativi, approfondire presunte irregolarità. Si tratta di una circostanza sintomatica di un corto circuito della democrazia: non dovrebbero avere, i consiglieri, tutti gli strumenti per far valere le loro prerogative senza far ricorso al difensore civico?

Ambiente: leggi manifesto e reticenza controproducente

Ci è stato chiesto di occuparci dell'effettiva attuazione della legge regionale 24/7/2002 n. 10 "Misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso" e abbiamo verificato che si tratta di normativa completamente inapplicata.

I funzionari regionali la considerano inapplicabile ed eccessivamente vincolistica; pare di capire, inoltre, che la ritengono una questione non molto importante. In realtà, anche al di là del risparmio energetico, la cattiva illumina-

zione incide sulla qualità della vita, danneggia l'ambiente e talvolta può essere pericolosa; e comunque la legge c'è e all'amministrazione spetta solo di applicarla.

Fatto sta che una sola persona, che contemporaneamente si occupa anche di altre problematiche, è incaricata di studiare e predisporre il regolamento non ancora emanato.

L'Ufficio del difensore civico ha scritto a diversi grossisti e rivenditori di materiali elettrici per un'indagine sulla conoscenza ed il rispetto di questa legge, con risultati sconcertanti. Non potrebbe essere altrimenti visto che l'istituzione che l'ha voluta è la prima a rinnegarla. Sono state interessate anche le Province per controllare se i piani regolatori sono "a norma", ma anche in questo caso si è riscontrato che la normativa è ritenuta da non tenere in considerazione. In materia di ambiente ci siamo occupati anche di antenne, cave, centrali, discariche, porti..., per confermare ciò di cui eravamo già convinti, e cioè che solo la completa correttezza e trasparenza delle procedure e dei comportamenti permette di sfuggire o comunque di attenuare gli effetti della nota sindrome NIMBY: fate di tutto purché a casa di qualcun altro. Ma è un modo di procedere che ci resta ancora ostico.

Interventi presso i comuni: una tutela che non c'è

Ricordato che i Difensori civici operanti nelle Marche sono molto pochi, si comprende come il Difensore civico regionale sia chiamato dalla cittadinanza a svolgere un ruolo di supplenza, facendo leva sul generale principio di sussidiarietà verticale. Nessuna delle Amministrazioni coinvolte, peraltro, ha mai sollevato questioni di competenza, anche perché l'autonomia dei Sindaci è pienamente salvaguardata dalla mancanza di potere di provvedere in capo al Difensore civico regionale.

Le materie di cui ci si è dovuti interessare sono le più disparate: ICI, urbanizzazioni non completate, strade vicinali,

inquinamento acustico, fognature, gestione di servizi pubblici ecc.

Si segnala tra gli altri un caso paradigmatico in tema di emissione di rumori dannosi per la salute dei cittadini. Mentre il Comune riferiva che il controllo poteva essere effettuato dietro versamento di una tariffa, l'ARPAM, su intervento del Difensore civico, ha chiarito che debbono essere i Comuni a far proprie se necessario le istanze dei cittadini e ad avvalersi dell'organo tecnico regionale. Sintomatico è anche il caso di un Comune (non marchigiano) che ha predisposto un servizio presso il quale la cittadinanza può illustrare le proprie ragioni a fronte di sanzioni subite; salvo poi constatare che il numero telefonico è sempre occupato e che inoltrando istanze e solleciti non si ottiene alcuna risposta, se non dopo infinite insistenze e dopo la scadenza dei termini per presentare ricorso in sede giurisdizionale.

Le amministrazioni periferiche non sono da meno

Due pratiche in particolare restituiscono un'idea di quella che può essere la disarmante ignavia dell'amministrazione pubblica.

Un bel giorno gli uffici del Demanio decidono di accatastare al demanio pubblico dello Stato un canale fino ad allora appartenuto ad un privato. Afferma l'amministrazione che l'atto di acquisto da parte del proprietario è nullo in quanto il bene era stato sempre di proprietà pubblica e, in quanto demaniale, non poteva essere oggetto di compravendita. A suo tempo il Difensore civico ha instaurato un contraddittorio, sottolineando che non va confusa la natura giuridica dei corsi d'acqua con la proprietà delle opere di canalizzazione ed invitando il Demanio a documentare il proprio diritto, considerato che non si può espropriare un privato con un semplice atto d'imperio. Al di là del merito della questione, si tratta di una pratica che va avanti ormai da anni, perché tra una risposta e l'altra dell'amministrazione passano sempre molti mesi e infiniti