



**Provincia
di Milano**

Relazione relativa all'anno 2009

Prof. Avv. Marco A. Quiroz Vitale

Difensore
Civico

IL DIFENSORE CIVICO DELLA PROVINCIA DI MILANO

RELAZIONE RELATIVA ALL'ANNO 2009

Prof. Avv. Marco A. Quiroz Vitale

Pregiatissimo Presidente,
Gentili Consigliere,
Egredi Consiglieri,

L'anno 2009 si è contraddistinto per numerosi eventi che hanno profondamente modificato l'attività del Difensore civico provinciale. Tra di essi vorrei ricordare, innanzi tutto, la modifica dell'ambito territoriale di operatività dell'Ufficio, a seguito del completamento del complesso iter che ha condotto alla costituzione della nuova Provincia di Monza e Brianza. Il Difensore civico, pur non avendo avuto parte in tale procedimento ha sentito l'esigenza di promuovere un convegno: "I cittadini e la Provincia Utile", tenutosi il 15 maggio 2009 ed i cui atti sono in corso di pubblicazione. Nel quadro degli importanti mutamenti istituzionali delineati non deve, infatti, ad avviso di chi scrive, essere persa la centralità del ruolo dei cittadini, delle cui istanze sempre il Difensore civico si fa interprete nei confronti delle Istituzioni; ed anche la relazione odierna indirizzata al neo eletto Consiglio Provinciale, priva di elementi formalistici, mira a favorire il positivo e virtuoso circuito del dialogo e della reciproca comprensione e della fiducia tra cittadini e pubblica amministrazione, di cui il Consiglio, oltre le specifiche sue attribuzioni di poteri, è sommo rappresentante verso i cittadini.

Il secondo elemento di novità occorso nel 2009 è costituito dal consolidamento di un importante orientamento in tema di difesa civica.

Mi riferisco in particolare alla sentenza del TAR del Lazio n. 139/2009¹ che, con ampiezza argomentativa non comune, ha ritenuto che la natura giuridica dell'istituto del difensore civico non possa identificarsi né con un organo politico (o di governo dell'Ente) né con un semplice organo amministrativo, "resta la definizione fatta propria dall'art. 11 del Testo unico degli Enti locali, del supremo garante dell'indipendenza e

¹ www.giustizia-amministrativa.it

dell'imparzialità dell'agire dell'Ente nel quale viene nominato, cogliendosi eloquenti sintomi che lo conducono ad identificarsi quale una *Authority*." Secondo il Tribunale i caratteri di autorità amministrativa indipendente sono ricavabili dalla sua collocazione istituzionale: "l'indipendenza dell'organo ha duplice espressione: per un verso perché il soggetto è eletto in base alla garanzia di indipendenza che offrono la sua preparazione ed esperienza, per altro verso la posizione di indipendenza gli è anche propriamente garantita, dai limiti che l'ordinamento pone alla cessazione dalla carica prima della sua naturale scadenza" quindi seguendo questo ragionamento la corte perviene alla conclusione che "il Difensore civico comunale è un funzionario onorario".

La giurisprudenza, dunque, configura il Difensore civico come un *munus publicum* che per le sue caratteristiche di imparzialità ed indipendenza è riconducibile al novero delle autorità amministrative indipendenti. Invero il Difensore civico provinciale, cogliendo la necessità di aprire un dibattito culturale sulla funzione del difensore civico, nelle sue varie articolazioni territoriali presenti nel nostro Paese, nel 2008 promosse un riuscito convegno dedicato al tema "Pubblica amministrazione Discrezionalità e controlli", tenutosi a Palazzo Isimbardi il 15 settembre 2008 ed i cui atti vengono pubblicati in questi giorni in una prestigiosa edizione bilingue che offrirà agli studiosi ed ai difensori civici di tutta Europa ampi elementi di riflessione. La pubblicazione, realizzata grazie al contributo economico della Provincia di Milano, recherà anche per questo lustro e apprezzamento nazionale ed internazionale alla istituzione provinciale.

Oltre a questi elementi positivi, sempre nel corso del 2009 si sono manifestate non poche criticità.

Innanzitutto deve registrarsi la modifica normativa costituita dalla previsione contenuta nella Legge 23.12.09 così come modificata dal DL 25 gennaio 2010 n. 2 convertito in Legge con modificazioni dalla L. n. 42 del 26 marzo 2010, che prevede espressamente all'art. 2 comma 186 lettera a:

186. Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure

a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all' **articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**. Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini;

Tale disciplina lascia intatte competenze originarie ed attività dei Difensori civici provinciali e regionali tuttavia, depotenziando la difesa civica locale, ciò si traduce necessariamente nell'aumento delle richieste e dell'attesa dei cittadini nei confronti del Difensore civico provinciale e dell'istituzione "Provincia", cui i cittadini guardano con crescente interesse nei settori più importanti: viabilità, trasporti, istruzione, lavoro. Ciò, si badi bene, non solo nel caso di convenzionamento con la Provincia, ai sensi dell'art. 2, comma 186, lett. a) della Finanziaria, ma anche nel caso in cui l'amministrazione locale, rimanendo inerte, lasci i cittadini privi di adeguati rimedi non contenziosi dinnanzi a trattamenti discriminatori o ingiustamente gravatori nei loro confronti o comunque riconducibili a *maladministration*.

Pertanto, non è superfluo osservare che, introducendo una disciplina transitoria, la legge 42 del marzo di quest'anno ha previsto che all'art. 1 sexies comma 2 ultimo cpv. :

Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 186, lettere a) e d), della medesima legge n. 191 del 2009, come modificato dal presente articolo, si applicano, in ogni comune interessato, dalla data di scadenza dei singoli incarichi dei difensori civici e dei direttori generali in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Pertanto la modifica dell'ambito territoriale della difesa civica, sarà attuato progressivamente, dando tempo alla Provincia di Milano ed al Suo

Consiglio di progettare un adeguato piano di convenzionamento e potenziamento della difesa civica, reperendo adeguati fondi sempre grazie alle convenzioni che, in base a consolidati modelli già in essere in altre provincie lombarde e di altre regioni, consentono di chiedere ai Comuni interessati un concorso alle spese dell'ufficio in ragione del numero di abitanti serviti.

Tali attese non possono andare deluse e, quindi, occorre affrontare l'ultimo nodo critico nel quadro di questa relazione. I fondi per l'attività del difensore civico si sono ridotti nel 2009 e nel 2010 in forma drastica, tale da mettere in serio pericolo, il mantenimento del livello quantitativo e qualitativo proprio delle attività svolte per diffondere la conoscenza tra i cittadini della figura del Difensore civico ed intrattenere forme di collaborazione con i difensori civici locali e regionali, l'organizzazione di convegni e la pubblicazione dei relativi atti.

L'aumento del ruolo di supporto dei cittadini della Provincia di Milano anche nelle loro istanze di giustizia e l'estensione anche in sede locale dell'attività non possono che condurre alla richiesta di attribuire all'Ufficio adeguati fondi per mantenere alto il livello di soddisfazione e fiducia nei confronti del Difensore civico e soprattutto della Provincia di Milano.

Fatte queste debite premesse, il contenuto della Relazione si articola in modo da illustrare l'attività del Difensore Civico della Provincia di Milano nel corso dell'anno 2009; come di consueto nella relazione che oggi si presenta, si intende offrire l'immagine della complessità delle "reti" in cui si sostanzia la moderna amministrazione; l'analisi quantitativa e quella qualitativa della attività del Difensore civico permettono di evidenziare gli intrecci e le correlazioni tra la burocrazia della Provincia, le amministrazioni comunali, le altre pubbliche amministrazioni, le istituzioni e la società civile che prefigurano le possibilità di coordinamento che potranno essere recepite nelle convenzioni tra Provincia e Comuni per l'attuazione del nuovo art. 11 del TU Enti locali.

Spero che una simile sintesi offra motivi di riflessione al nuovo Consiglio provinciale.

1. I “numeri” della Provincia

L'attività del Difensore civico provinciale si rivolge ad un numero rilevante e straordinariamente ampio di possibili destinatari. Il territorio della provincia di Milano, pari a 1.982 Km², accoglie una popolazione di 3.869.037 abitanti, con una densità abitativa di 1.939 abitanti per Km².

La popolazione

	Valore assoluto
Popolazione residente al 31.12.2006	3.869.037

Fonte: Istat, 2006

Le imprese attive in provincia di Milano sono 342.766. La tabella che segue descrive la ripartizione per forma giuridica delle imprese attive nella provincia di Milano:

Imprese attive per forma giuridica nella provincia di Milano		Valore assoluto
Imprese attive		342.766
che assumono la forma giuridica di:	Società di capitale	103.279
	Società di persone	72.176
	Ditte individuali	158.573
	Altre forme giuridiche	8.738

Fonte: Camera di Commercio di Milano, Milano Produttiva 2006

In particolare, per quanto concerne le imprese cooperative attive nella provincia di Milano, il dato aggiornato al 31.12.2006 è di 6.521 unità.

Imprese cooperative attive in provincia di Milano	Valore assoluto
Imprese cooperative	6.521

Fonte: Camera di Commercio di Milano, Milano Produttiva 2006 - Tra le cooperative rientrano: le società cooperative a responsabilità limitata e illimitata, le società cooperative consortili cooperative a responsabilità limitata, le piccole società cooperative e quelle a responsabilità limitata e le società cooperative a responsabilità limitata per azioni.

Nella provincia di Milano anche il settore il *non profit* è molto sviluppato e diffuso ed investe campi diversi. Infatti in provincia di Milano le istituzioni *non profit* attive sono più di 10 mila; come si vedrà più oltre, risulta elevato il numero delle associazioni di volontariato.

Le istituzioni *non profit* attive in provincia di Milano

Istituzioni non profit	valori assoluti
Associazioni riconosciute	2.536
Fondazioni	323
Associazioni non riconosciute	7.317
Cooperative sociali	333
Altra istituzione non profit	468
Totale Istituzioni attive	10.977

Fonte: ISTAT, 2001

In alcuni settori, di particolare rilevanza per l'amministrazione Provinciale, i dati ISTAT possono essere ulteriormente aggiornati ed affinati, in particolare: ai dati forniti dall'Albo regionale delle cooperative sociali e dei loro consorzi. L'Albo è stato infatti istituito nel 2003 dalla legge regionale n. 16/93, così come previsto da una legge nazionale del 1991 (legge 8 novembre 1991, n. 381).

La gestione delle ripartizioni dell'albo regionale delle cooperative sociali è stata quindi trasferita alle Amministrazioni provinciali con la legge regionale 18 novembre 2003, n. 21.

L'albo è costituito da tre sezioni:

- Sezione A - Cooperative sociali che gestiscono servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi;
- Sezione B - Cooperative sociali che svolgono attività diverse - agricole, industriali, artigianali, di commercializzazione prevalente della propria produzione - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate;

- Sezione C - Consorzi costituiti da almeno il 70% di cooperative sociali (art. 8 legge n. 381/91).

In provincia di Milano le cooperative sociali iscritte all'albo regionale al 31.12.2007 erano 459, alle quali si vanno ad aggiungere 15 loro consorzi, come descritto nella tabella che segue:

Cooperative sociali iscritte al 31.12.2009

Cooperative sociali e loro consorzi	Valore assoluto
Cooperative sezione A	340
Cooperative sezione B	149
Consorzi	14
Totale	503

Fonte: Albo regionale delle cooperative sociali e loro consorzi

a) Il volontariato

Nel 1993 è stato istituito il Registro regionale del Volontariato. Dal settembre 2001 sono attive le Sezioni provinciali del registro del volontariato. Organizzazione di volontariato è l'associazione che svolge attività senza fine di lucro con finalità di carattere sociale, civile e culturale, rivolta a chi si trovi in stato di difficoltà, di bisogno e di emarginazione.

Le organizzazioni di volontariato attive in provincia di Milano al 31.12.2009

Organizzazione	Valore assoluto
Organizzazioni di volontariato	894

Fonte: Registro provinciale del volontariato

c) L'associazionismo senza scopo di lucro

Nel 1998 sono stati attivati il Registro regionale e i Registri provinciali delle Associazioni senza scopo di lucro.

Nel Registro provinciale dell'associazionismo gestito dalla Provincia di Milano possono essere iscritte le associazioni la cui attività, senza fine di lucro, sia rivolta ai soci e alla collettività e sia finalizzata alla

realizzazione di scopi sociali culturali, educativi, ricreativi nel rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne.

Nel 2006 il Registro Provinciale delle associazioni senza scopo di lucro ha aggiunto la nuova sezione delle Associazioni di promozione sociale² in attuazione della L. 383/2000 e della L.R. 5/06. Sono esclusi dalla iscrizione nel Registro dell'associazionismo: i circoli ricreativi, le cooperative sociali, le associazioni di volontariato, le società di mutuo soccorso.

Le associazioni senza scopo di lucro attive in provincia di Milano al 31.12.2009

Associazioni senza scopo di lucro	Valore assoluto
Associazioni	221
Associazioni di promozione sociale	149
Totale	370

Fonte: Registro provinciale dell'associazionismo

I dati sopra riportati permettono di cogliere la ampiezza del bacino potenziale dell'utenza del Difensore Civico e valutare in termini relativi il numero e la importanza delle questioni affrontate nel corso del 2008, valutare l'adeguatezza delle risorse e prospettare miglioramenti nel servizio offerto alla società civile.

² L'associazione deve avere la promozione sociale quale scopo della propria attività. Ciò permette alle associazioni, in caso di particolare necessità, di assumere lavoratori dipendenti anche ricorrendo ai propri associati.

2. La rete della difesa civica della Provincia

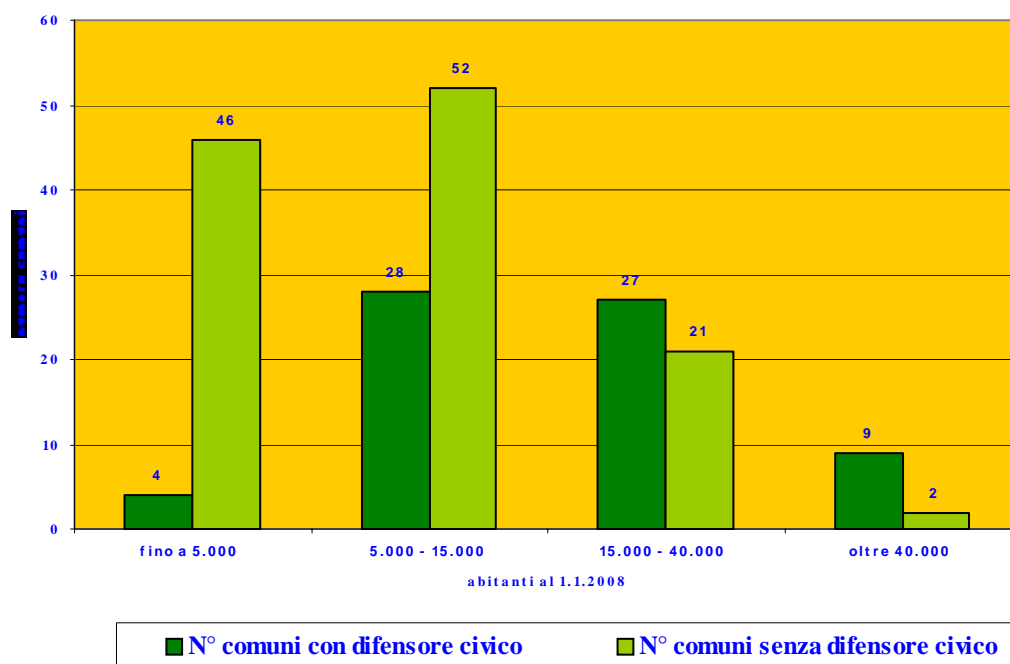
Per le ragioni che chiarite *supra*, l'attività del difensore civico Provinciale si è sempre esplicata esplicita in misura rilevante anche nei confronti delle amministrazioni comunali, qualora mancasse o fosse vacante il Difensore civico locale. E' dunque essenziale avere una visione complessiva della difesa civica nella nostra Provincia, tanto più che gradualmente il Difensore Civico Provinciale, alla naturale scadenza degli attuali difensori locali, li potrà sostituire nell'attività di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, a seguito del convenzionamento con le amministrazioni locali.

Provincia di Milano. Numero di Comuni con difensore civico e popolazione residente

Classi dimensionali dei comuni	Numero comuni			Popolazione al 1.1.2008		
	totale	di cui con difensore civico		totale	di cui con difensore civico	
		v.a.	%		v.a.	%
fino a 5.000 abitanti	50	4	8	164.820	16.624	10
tra 5.000 e 15.000 abitanti	80	28	35	704.264	262.239	37
tra 15.000 e 40.000 abitanti	48	27	56	1.138.827	680.724	60
oltre 40.000 abitanti	11	9	82	1.898.815	1.736.247	91
Totale	189	68	36	3.906.726	2.689.185	69

Elaborazione del Servizio Statistica della Provincia di Milano su dati Istat. I dati sul difensore civico sono aggiornati al 28 febbraio 2009

Classificazione dei comuni della provincia di Milano



Elaborazione del Servizio Statistica della Provincia di Milano su dati Istat

Il quadro, come si osservava già nelle precedenti relazioni, è che, pur nella ricchezza della diffusione della difesa civica, che la tutela dei cittadini decresce con il diminuire delle dimensioni delle città. E' dunque proprio nei confronti delle amministrazioni locali con meno di 15.000 abitanti che il Difensore civico provinciale espleta, di fatto, le proprie attività suppletive in materia di accesso ai documenti amministrativi e fornisce altresì, anche in altre materie, informazioni giuridiche e collaborazione nei confronti di cittadini ed amministrazioni locali in ogni caso in cui si configurino rilevanti problemi sociali o sostanziali.

A questo proposito ricordo come nella relazione dell'anno scorso scrivevo: "Pare opportuno sottolineare come potrebbe essere utile ipotizzare l'adozione di modelli di convenzionamento con i centri minori, non in grado di garantire una efficace difesa civica, per lo meno nei campi d'azione amministrativa più rilevanti."

Tale suggerimento cadde, purtroppo inascoltato a causa della sfavorevole congiuntura politico-istituzionale, poiché il Consiglio in carica era giunto al termine del proprio mandato e era imminente la celebrazione delle elezioni amministrative. Ora tale invito trova conferma e maggiore forza in base al disposto del novellato art. 11 del Testo Unico degli Enti locali a mente del quale:

“ – omissis –

i comuni devono adottare le seguenti misure:

a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all' articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. **Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune.** In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini;
– omissis –“

Lo strumento del convenzionamento, da buona prassi, si è tradotto in strumento legale per garantire la uniformità dei livelli di garanzia dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione locale. Pare, infatti, contrastare con il principio di eguaglianza legare alla discrezionale decisione delle singole amministrazioni comunali la concreta possibilità di avvalersi di un rimedio contro i difetti della P.A. E' opinione di chi scrive che la Provincia di Milano, ed in particolare il suo Consiglio, debba operare per estendere a tutte le amministrazioni locali operanti nel territorio, prive di difensore civico, la possibilità di convenzionarsi offrendo ai cittadini i servizi del “difensore civico territoriale”

La normativa transitoria dettata dalla L. 26 marzo 2010, n. 42 consentirà un adeguamento progressivo ed un convenzionamento graduale potendo predisporre uno strumento che associ alla difesa civica provinciale innanzi tutto i comuni privi di difensore civico o il cui difensore civico sia scaduto e quindi non sia più rinnovabile. Tale strumento dovrà essere aperto alle adesioni degli altri comuni il cui difensore, attualmente in carica, successivamente scada e non possa quindi essere rieletto in base alle previsioni della Finanziaria 2010 sopra riportate.

3. Chi si rivolge al Difensore civico e come?

Il numero complessivo delle persone che, nel corso del 2009, si sono rivolte al Difensore Civico non è precisamente quantificabile, poiché in molti casi le richieste sono state evase fornendo delle indicazioni ai cittadini senza necessità di avviare procedimenti formali o informali; tuttavia è possibile stimare, grazie alle indicazioni della Segreteria, che l'Ufficio intrattenga con i cittadini un **migliaio di contatti all'anno**.

3.1 Le richieste di intervento su istanza di parte

Le richieste di intervento su istanza di parte trattate nel corso del 2009 sono state complessivamente 71. Di esse gli interventi che hanno dato luogo ad una complessa istruttoria sono stati 44.

3.1.1 Attività di orientamento

Le 27 pratiche decise "de plano" (in linguaggio burocratico "non rubricate") sono state attivate da una telefonata o da una richiesta scritta e, dopo un esame preliminare, sono state considerate relative a settori affini a quello della difesa civica, pur non essendo di stretta competenza dell'Ufficio. A differenza delle centinaia di contatti giornalieri relativi a questioni non attinenti in alcun modo all'attività d'ufficio e rispetto alle quali la Segreteria del Difensore civico, grazie alle proprie competenze professionali, svolge un ruolo assimilabile a quello dell'URP, i casi in questione meritavano non una semplice attività di "informazione" - pur essenziale per cittadini in difficoltà nella individuazione dei propri interlocutori pubblici - ma un vero e proprio orientamento attuato mediante chiarimenti normativi o istituzionali tali da indirizzare i cittadini verso le autorità competenti con un bagaglio maggiore di informazioni tali da consentire loro di esercitare i propri diritti.

Nel corso del 2009, pertanto, sono pervenute all'Ufficio molte telefonate di cittadini che avevano necessità di ricevere consigli su come comportarsi nei confronti della pubblica amministrazione: questi casi sono stati trattati in modo informale e diretto, senza necessità di condurre un'istruttoria scritta ed è stata fornita contestualmente una risposta.

3.1.1 Attività di decisione formale

Nella tabella che segue le richieste di intervento formale sono state suddivise a seconda dei destinatari delle stesse (Provincia, Comuni, società controllate, privati etc.), specificando quali richieste sono formulate da **persone fisiche** e quali da **persone giuridiche**.

Destinatari	n. istanze
Amministrazione Provinciale di Milano	22
Società/Enti collegati alla Amministrazione Provinciale di Milano	4
Comuni della provincia di Milano	12
Comuni di altre province	1
Altre amministrazioni	4
Varie	1
Totale	44

I procedimenti formali sono quelli che comportano una approfondita istruttoria e la soluzione di complesse questioni giuridiche o delicate tematiche amministrative, tra cui il legittimo utilizzo di discrezionalità nelle scelte dei pubblici funzionari.

Limitando una più approfondita analisi alle 44 pratiche rubricate, cioè quelle che han dato impulso a procedimenti formali, i soggetti che nel corso del 2009 si sono rivolti al Difensore Civico sono stati 44, di cui 32 persone fisiche e 9 persone giuridiche; 3 pratiche sono state avviate d'ufficio.

Per la competenza specifica che la legge attribuisce al difensore civico in materia di accesso agli atti amministrativi, anche nel 2009 si conferma l'interesse dei cittadini in questo ambito.

L'Ufficio ha registrato, in particolare, istanze provenienti da consiglieri comunali a seguito di diniego dell'accesso ad atti e documenti da parte delle Amministrazioni comunali di appartenenza, prive di difensore civico locale.

Le richieste di intervento presentate da persone fisiche sono state 32.

Come illustrato nelle tabelle seguenti, i richiedenti hanno utilizzato tutti i mezzi messi a loro disposizione per contattare il Difensore Civico:

mezzo prescelto	n. istanze
E-mail	7
Fax	12
Lettera	12
Telefono	1
Totale	32

Tuttavia, occorre sottolineare che i cittadini hanno ampiamente usufruito della possibilità di scrivere la propria istanza utilizzando il modulo elettronico presente sulle pagine web dedicate al Difensore Civico provinciale. Dette istanze, pervenute sotto forma di e-mail, sono state ricomprese tra quelle spedite dai cittadini con la posta elettronica.

Le **persone giuridiche** che hanno presentato richiesta di intervento sono state 9.

In relazione al mezzo di comunicazione, le istanze delle persone giuridiche sono pervenute all'Ufficio attraverso:

Mezzo prescelto	n. richieste
E-mail	1
Fax	2
Lettera	6
Totale	9

Anche in questo caso occorre sottolineare che più raramente le istanze sono state formulate utilizzando il modulo elettronico presente sulle pagine web dedicate al Difensore Civico provinciale.

In considerazione dell'ampiezza del territorio Provinciale e della presenza di una unica sede del difensore civico, appare evidente come i cittadini e gli Enti abbiano privilegiato le forme di comunicazione a distanza con una apprezzabile preferenza per la comunicazione con lettera.

Si conferma anche per il 2009 la necessità di un forte potenziamento degli strumenti elettronici di comunicazione con i cittadini e con le persone giuridiche, rendendo le pagine del sito del Difensore Civico più accessibili, chiare e ricche di contenuto.

I contenuti delle pagine del sito sono state nel corso dell'anno svecchiate e aggiornate (in particolare quelle in lingua inglese), tuttavia questa tensione si scontra con le ristrettezze dei fondi a disposizione dell'istituto. Ciò comporterà uno sforzo tecnologico ed un investimento attingendo alle risorse della Provincia, oltre il ristretto budget del Difensore civico, anche in vista della assunzione di un importante ruolo della nostra Istituzione in occasione dell'EXPO 2015.

3.2 Istanze iniziate d'ufficio

Nel corso del 2009 sono state avviate tre pratiche d'ufficio, che riguardano argomenti di competenza dell'Amministrazione Provinciale di Milano:

Oggetto della pratica	Numero pratiche
Vincoli paesistici provinciali su Parco del Ticinello	1
Strada Alzaia Naviglio Grande -pericolo per sicurezza di pista ciclabile	1
Esiti dei sopralluoghi ARPA per inquinamento acustico causato dal Festival "Latinoamericando"	1
Totale pratiche avviate d'ufficio	3

Il potere di iniziativa di Ufficio del Difensore civico dev'essere inquadrato in relazione alle finalità dell'Istituto, che non deve essere scambiato per una sorta di "avvocato" del cittadino ma ha la finalità di concorrere a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa. Rispetto all'anno precedente l'iniziativa d'ufficio è stata potenziata ed indirizzata verso il perseguimento di scopi di utilità generale.

4. I destinatari delle istanze al Difensore Civico provinciale

Nel corso del 2009 l'intervento del Difensore Civico è stato rivolto nei confronti dell'Amministrazione Provinciale e degli Enti/Società da essa controllati, nei confronti dei Comuni della provincia di Milano, di Comuni di altre province, di altre amministrazioni.

4.1 Le pratiche decise "de plano"

Come indicato in precedenza, ad una formalistica considerazione, gran parte delle richieste di aiuto provenienti dalle molte centinaia di cittadini che contattano il difensore civico provinciale - ma la situazione è comune a tutti i difensori civici italiani - non sono indirizzate all'organo competente. Tuttavia la competenza del Difensore civico, una magistratura di persuasione, non è da intendersi in termini così rigorosi come avviene per le branche della amministrazione dotate di poteri autoritativi. D'altra parte, l'indirizzo dato dallo scrivente Difensore Civico all'attività dell'ufficio, è stato volto a mantenere aderente l'operato del difensore civico provinciale ai caratteri essenziali della figura internazionale dell'*ombudsman*, senza che se ne perdesse la precipua finalità di amministrazione indipendente tesa a garantire l'imparzialità e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, vigilando in particolare sulla garanzia di trasparenza che deve essere assicurata a cittadini e consiglieri comunali e provinciali.

Molte richieste hanno esulato dalla competenza del Difensore civico, concernendo questioni di diritto privato che coinvolgono l'attività del Giudice di Pace (civile e penale) e della Magistratura, l'esecuzione di sfratti, l'operato di agenzie di viaggi o di Enti di previdenza o assicurazioni, vertenze di lavoro, liti societarie, i servizi pubblici o di pubblica utilità esercitati da soggetti privati.

Anche a queste istanze, nella misura in cui interessassero l'attività di una pubblica amministrazione, si è cercato di dare una risposta, con suggerimenti, consigli, ed in ogni caso sono state date indicazioni sugli uffici di competenza,

nonché notizie su: Ufficio del Gratuito Patrocinio istituito presso l'Ordine degli Avvocati di Milano, Associazioni di Mediazione sociale (per i rapporti di vicinato) e penale, Associazioni dei Consumatori, Garante del Contribuente, Difensori Civici Comunali, o di altre Province o di altre Regioni, Sportello di Conciliazione e Servizio di arbitrato presso le C.C.I.A.A., Autorità Garante delle Comunicazioni, Autorità dell'Energia Elettrica e del Gas, Garante per la protezione dei dati personali, Amministratore di Sostegno, Garante dei Detenuti, Ufficio di Tutela presso le ASL, URP presso gli Istituti di Previdenza ed altro, riservando, nei limiti del possibile, sempre la più doverosa attenzione e considerazione.

Anche le pratiche risolte senza necessità di una specifica istruttoria verso le amministrazioni pubbliche coinvolte, sono tanto più rilevanti perché indicative dell'esistenza di una rete di risoluzione alternativa dei conflitti che opera in forma contigua alla rete di difesa civica e con cui sono ampie le possibilità di collaborazione.

4.2 Le pratiche "formali"

Nella tabella che segue è rappresentata la distribuzione delle pratiche rubricate in relazione ai destinatari dell'intervento del Difensore Civico provinciale:

Destinatari	n. pratiche
Amministrazione Provinciale di Milano	22
Società e Enti collegati all' Amministrazione Provinciale di Milano	4
Comuni della provincia di Milano	12
Altre amministrazioni	4
Comuni di altre province	1
Varie	1
Totale	44

Da quanto esposto e dalle tabelle che seguono, anche in relazione agli altri destinatari, appare confermata la tendenza secondo cui l'intervento

del Difensore civico sia generalizzato e riguardi piuttosto uniformemente le attività delle amministrazioni coinvolte.

La competenza specifica ed i poteri più penetranti (riesame) in materia di accesso orientano decisamente l'attività del difensore civico in questo settore, a tal segno da assorbire il 25% dell'attività formale, pur non mutandone i tratti essenziali del volto, che è quello dell'autorità amministrativa indipendente tesa a favorire la partecipazione dei cittadini.

4.2.1 Istanze nei confronti dell'Amministrazione Provinciale di Milano

Si specificano nella tabella che segue gli Uffici provinciali interessati dalle richieste degli Istanti nel corso del 2009, con indicazione della provenienza dell'istanza (persona fisica o giuridica). Non si è tenuto conto delle pratiche avviate d'ufficio (par. 3.2).

Ufficio	n. delle istanze presentate da persone fisiche	n. delle istanze presentate da persone giuridiche	Totale n. istanze
DC Affari Sociali	1	0	1
DC Istruzione ed Edilizia scolastica	1	0	1
DC Politiche Finanziarie e di Bilancio	1		1
DC Risorse Ambientali	4	0	4
DC Sviluppo economico, formazione e lavoro	2	2	4
DC Trasporti e Viabilità	1	4	5
DC Turismo e Agricoltura	2	0	2
Uffici diversi	1	0	1
Totale	13	6	19

I motivi delle istanze presentate da persone fisiche e persone giuridiche nei confronti dell'Amministrazione Provinciale di Milano sono descritti nel seguente prospetto:

Motivo della richiesta	n. persone fisiche	n. persone giuridiche	Totale
Accesso agli atti	1	1	2
Contestazione della procedura	2	1	3
Contestazione esito procedimento	4	0	4
Durata del procedimento	1	1	2
Esposto/Segnalazione di irregolarità	3	3	6
Informazioni	1	0	1
Mancata/insufficiente risposta	1	0	1
Totale	12	6	19

4.2.2 Istanze nei confronti di enti e società collegati all'Amministrazione provinciale di Milano

Motivo della richiesta	n. persone fisiche	n. persone giuridiche	Totale
Accesso agli atti	2	0	2
Totale	2	0	2

4.2.3 Istanze nei confronti dei Comuni della Provincia di Milano

Motivo della richiesta	n. persone fisiche	n. persone giuridiche	Totale
Accesso agli atti	6	0	6
Contestazione della procedura	1	0	1
Durata del procedimento	1	0	1
Esposto/Segnalazione di irregolarità	1	0	1
Mancata/insufficiente risposta	2	0	2
Varie	1	0	1
Totale	12	0	12

4.2.4 Istanze nei confronti di Comuni di altre province

Motivo della richiesta	n. persone fisiche	n. persone giuridiche	Totale
Accesso agli atti	1	0	1
Totale	1	0	1

4.2.5 Istanze nei confronti di altre amministrazioni

Motivo della richiesta	n. persone fisiche	n. persone giuridiche	Totale
Contestazione esito procedimento	1	0	1
Durata del procedimento	1	0	1
Esposto/Segnalazione di irregolarità	1	0	1
Mancata/Insufficiente risposta	0	1	1
Totale	3	1	4

4.2.6 Varie

Motivo della richiesta	n. persone fisiche	n. persone giuridiche	Totale
Comportamento dei funzionari	1	0	1
Totale	1	0	1

4.2.9 Tabella riepilogativa

I motivi delle richieste al Difensore Civico della Provincia di Milano

	Amministrazioni Provinciali di Milano	Enti/Società collegati alla Amministrazione Provinciale di Milano	Comuni della provincia di Milano	Comuni di altre province	Altre Amministrazioni	Varie	Totale
Motivo della richiesta	<i>n. istanze</i>	<i>n. istanze</i>	<i>n. istanze</i>	<i>n. istanze</i>	<i>n. istanze</i>	<i>n. istanze</i>	<i>n. istanze</i>
Accesso agli atti	2	2	6	1	0	0	11
Contestazione della procedura	3	0	1	0	0	0	4
Contestazione esito procedimento	4	0	0	0	1	0	5
D'ufficio	3	0	0	0	0	0	3
Durata del procedimento	2	0	1	0	1	0	4
Esposto/Segnalazione di irregolarità	6	1	1	0	1	0	9
Informazioni	1	1	0	0	0	0	2
Mancata/insufficiente risposta	1	0	2	0	1	0	4
Comportamento dei funzionari	0	0	0	0	0	1	1
Varie	0	0	1	0	0	0	1
Totale istanze	22	4	12	1	4	1	44

5. Gli interventi del Difensore Civico provinciale

5.1 Procedimenti avviati

Può essere utile analizzare il flusso di decisioni prodotte nel corso dell'anno.

Anno 2009 - Stato dei procedimenti avviati

Stato della pratica	Numero di pratiche
Pratiche definite a seguito di trattazione	18
In corso di definizione	26
Pratiche definite <i>de plano</i>	27
Totale	71

L' *iter* seguito per la loro definizione è sintetizzato nella tabella che segue:

Modalità definizione pratiche	n. pratiche
Con trattazione congiunta della pratica con i funzionari	4

dell'amministrazione	
Con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante	7
Con provvedimento formale	3
Con trasmissione della documentazione ad altro difensore civico competente	1
Con lettera che chiarisce i limiti di competenza del Difensore Civico, fornendo informazioni utili	3
Totale	18

5.2 Elementi critici

Pur essendosi ridimensionato il numero di istanze non attinenti al compito del difensore civico, si riconferma anche per il 2010 la necessità di operare come nel 2009, in cui si è realizzata una intensa campagna di informazione sulla sua figura istituzionale mediante convegni ed incontri pubblici che hanno avuto ampia risonanza, pur non sottovalutando l'importanza delle informazioni giuridiche che proprio il Difensore civico può fornire grazie al suo rapporto diretto con i cittadini. Tuttavia, la carenza di fondi messi a disposizione del Difensore civico rischia di compromettere la prosecuzione di simili attività.

5.3 Pratiche definite

Nelle tabelle che seguono sono state raggruppate le pratiche secondo la modalità utilizzata per la loro definizione, con specificazione dell'oggetto della trattazione e del settore di intervento. Sono escluse le pratiche non definite al 31.12.2009

Pratiche definite con trattazione congiunta con i funzionari dell'amministrazione

destinatario	settore di intervento	oggetto
Direzione Centrale Turismo e Agricoltura	Gare/concorsi	Esito sfavorevole esame di abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica
Amiacque S.r.l.	Tributi/tariffei	Sospensione fornitura acqua potabile al conduttore/Mancata comunicazione al proprietario
D.C. Politiche Finanziarie e di Bilancio	lavoro	Richiesta di restituzione ticket alla Provincia di Milano a seguito di licenziamento di dipendente
D. C.Istruzione ed Edilizia scolastica	edilizia	Richiesta opere manutentive per accessibilità alloggio custode di Istituto scolastico della Provincia di Milano.
D.C. Sviluppo economico, Formazione e Lavoro	lavoro	Mancata evasione pratica per assegnazione dei fondi regionali "dote lavoro"

Pratiche definite con provvedimento formale

Destinatario	Settore di Intervento	Oggetto
Comune di Vittuone	accesso	Riesame del diniego accesso agli atti
ALER	Edilizia residenziale pubblica	Mancata installazione di impianto elevatore per disabili
Comune di Roncello	accesso	Richiesta di riesame diniego accesso agli atti

Pratiche definite con trasmissione della documentazione ad altro difensore civico competente

destinatario	settore di intervento	oggetto
ALER	Edilizia residenziale pubblica	Richiesta alloggio

Pratiche definite con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante.

destinatario	settore di intervento	oggetto
D.C. Sviluppo economico, Formazione e Lavoro	lavoro	Mancato avviamento da Centro per l'Impiego
D.C. Risorse Ambientali	diritti	Immissioni acustiche dannose da strada provinciale 121o
D.C. Cultura e Affari Sociali	accesso	Riesame per diniego accesso agli atti
Comune di Gudo Visconti	accesso	Riesame per diniego acceso agli atti
Comune di Settimo Milanese	viabilità	Mancata realizzazione di interventi manutentivi stradali urgenti
D.C. Trasporti e Viabilità	viabilità	Mancanza di corretta regolamentazione di traffico e sosta di Via Rivoltana-Novegro Segrate
Ufficio Scolastico Provinciale di Milano	scuole	Mancato riscontro a richiesta elenco scuole primarie pubbliche di Milano con orari a modulo

Pratiche definite con lettera che chiarisce la non competenza del Difensore Civico, pur fornendo informazioni utili

Destinatario	settore di intervento	oggetto
Comune di Rogolo (SO)	accesso	Riesame per diniego di accesso agli atti
Comune di Peschiera Borromeo	Diritto privato	Mancata restituzione di quota di iscrizione a corso comunale
Comune di Bernareggio	Accesso	Riesame per diniego di accesso agli atti

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MILANO

Ufficio della Provincia di Milano	Totale	Con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante	Con trattazione congiunta della pratica con i funzionari dell'amministrazione
DC. Sviluppo Economico formazione e lavoro	2	1	1
DC Risorse Ambientali	1	1	
DC Cultura e Affari Sociali	1	1	
DC Trasporti e viabilità	1	1	
DC Turismo e Agricoltura	1		1

Ufficio della Provincia di Milano	Totale	Con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante	Con trattazione congiunta della pratica con i funzionari dell'amministrazione
DC Politiche finanziarie e di bilancio	1		1
totale	7	4	3

ENTI/SOCIETA' COLLEGATI ALL'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI MILANO

Destinatario	Totale	Con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante
Amiacque S.r.l.	1	1
Totale	1	1

COMUNI DELLA PROVINCIA DI MILANO

Destinatario	Totale di definita	Con lettera che chiarisce la non competenza del Difensore Civico	Con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante	Con provvedimento formale
Comune di Gudo Visconti	1		1	
Comune di Settimo Milanese	1		1	
Comune di Peschiera Borromeo	1	1		
Comune di Bernareggio	1	1		
Comune di Roncello	1			1
Comune di Vittuone	1			1
Totale	6	2	2	2

COMUNI DI ALTRE PROVINCE

Destinatario	Totale	Con lettera che chiarisce la non competenza del difensore civico
Comune di Rogolo (SO)	1	1
Totale	1	1

ALTRE AMMINISTRAZIONI

destinatario	Totale	Provvedimento formale	Con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante	Con trasmissione della documentazione ad altro difensore civico
ALER	2	1		1
Ufficio Scolastico provinciale di Milano	1		1	
Totale	3	1	1	1

Tabella riepilogativa

Destinatari	Totale	Con lettera che chiarisce la non competenza del Difensore Civico	Con lettera rivolta all'amministrazione e/o chiarimenti all'istante	Con provvedimento formale	Con trasmissione della documentazione ad altro difensore civico	Con trattazione congiunta della pratica con i funzionari dell'amministrazione
Altre Amministrazioni	3	0	1	1	1	0
Amministrazione Provinciale di Milano	7	0	4	0	0	3
Comuni della provincia di Milano	6	2	2	2	0	0
Comuni di altre province	1	1	0	0	0	0
Società/Enti collegati alla APM	1	0	1	0	0	0
Totale	18	3	8	3	1	3

5.4 Conclusioni parziali

I dati riportati confermano i caratteri essenziali del Difensore civico che privilegia **forme dialogiche e non contenziose di soluzione dei conflitti**; tuttavia gli interventi formali, pur concentrati nel settore del diritto di accesso che impone al difensore civico l'adozione del provvedimento di "riesame", vanno assumendo sempre più vaste proporzioni e sono destinati ad aumentare a seguito delle modifiche normative che impegnano la Provincia a convenzionarsi con le amministrazioni locali prive di difensore civico o il cui difensore è in procinto di scadere.

La ricerca condotta nel 2009 e presentata nel convegno dedicato alla "Provincia Utile " (in corso di pubblicazione) conferma poi che il difensore civico si contraddistingue per essere l'unica forma di ADR (Alternative dispute resolution) a disposizione della Provincia di Milano: tale attività conduce ad una pluralità di effetti positivi per la pubblica amministrazione:

- 1) riduce le occasioni di contenzioso con i cittadini;
- 2) consente il rafforzamento della fiducia dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione;
- 3) consente alla Istituzione ed al Consiglio Provinciale, in particolare, di conoscere, da una fonte indipendente, il livello di soddisfazione dei cittadini per i servizi provinciali e, in certi casi, di apprendere i profili di criticità ed allarme sociale che gli amministrati spontaneamente manifestano alle istituzioni pubbliche.

6. Risorse umane e materiali

Nel corso del 2009 il Difensore Civico ha potuto avvalersi di una Segreteria composta dalla dott. Cinzia Mangoni che ha curato sia gli adempimenti amministrativi sia altri compiti dell'Ufficio, tra cui l'aiuto nella istruttoria di pratiche e nei contatti con i cittadini.

Si conferma come le risorse umane a disposizione dell'ufficio non siano sufficienti a gestire la mole di lavoro. Come è stato segnalato nelle opportune sedi, le ore/persona a disposizione della segreteria sono diminuite con l'avvicendamento di personale full-time con altro part-time.

Si ritiene pertanto necessario porre all'attenzione del Consiglio la necessità di preservare la funzionalità dell'Ufficio del Difensore civico reintegrandolo delle risorse strumentali, umane ed economiche di cui è stato depauperato negli ultimi anni.

La concomitante diminuzione di fondi rischia, invece, di compromettere l'efficienza dell'ufficio che risponde del proprio operato direttamente al Consiglio provinciale ed ha i caratteri dell'amministrazione indipendente.

7. Convegni - attività promozionale

7.1 Organizzazione di convegni

7.1.1 Convegno -"I cittadini e la provincia utile", 15 maggio 2009 - Palazzo Isimbardi

Il convegno è stato occasione per la presentazione del rapporto di ricerca sulla litigiosità nella Provincia di Milano (ora in corso di pubblicazione) da cui è emerso il ruolo centrale dell'Istituzione "provincia", quale crocevia di configgenti interessi, privati e pubblici, e quale elemento fondamentale a servizio dei cittadini. E' emerso altresì il ruolo del Difensore civico quale organo in grado di prevenire o trattare il conflitto tra privati e P.A. ed unico efficace strumento di ADR (Alternative dispute resolution).

7.2 Incontri del Difensore Civico

Il difensore Civico ha intensificato la collaborazione con l'Associazione Nazionale difensori civici italiani, con svariati incontri e coordinandosi con l'associazione per promuovere una vasta campagna di sensibilizzazione a favore dell'istituzione del Difensore civico Nazionale e per valutare le ipotesi di riforma legislative che si sono attuate a cavallo tra 2009 e 2010.

Milano, 30 marzo 2010