

3.1.2 Le relazioni del difensore civico su questioni specifiche inviate al Consiglio regionale nel 1997

Nel 1997 sono state inviate al Consiglio regionale due relazioni ai sensi dell'art. 5, 2^a c., della L.R. 18.1.1980, n. 7. Se ne sintetizzano qui di seguito i contenuti.

Con l'entrata in vigore della L. 15.5.1997, n. 127 è attribuito al difensore civico regionale il potere di nomina dei commissari ad acta quando comuni e province ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge.

Le incertezze interpretative e la criticità del rapporto tra regione ed enti locali hanno suggerito di porre all'attenzione del Consiglio la questione dell'attuazione concreta delle disposizioni previste dal comma 45 dell'art. 17 della L. n. 127/1997. In particolare il Consiglio è stato invitato ad esprimere il proprio orientamento riguardo a:

- a) che cosa si debba intendere per "atto obbligatorio per legge";
- b) quali siano i settori nell'ambito dei quali il difensore civico deve procedere alla nomina del commissario ad acta tenendo conto del fatto che per un verso la materia è già normata in alcuni ambiti e che, per altro verso, l'ordinamento prevede altri rimedi a garanzia del cittadino;
- c) quali soggetti siano nominabili e quale compenso debba essere loro corrisposto per l'espletamento dell'incarico.

La commissione consiliare competente ha esaminato la relazione e si è orientata ad elaborare una risoluzione da portare al vaglio dell'assemblea.

La seconda relazione inviata al Consiglio ex art. 5, 2^a c. della L.R. n. 7/1980 ha preso spunto da una serie di casi sottoposti dai cittadini al difensore civico in materia di sopralluoghi e rilevazioni richieste da privati alla USSL.

L'effettuazione di tali interventi è subordinata al versamento degli importi indicati in una deliberazione della Giunta regionale.

Dopo aver inutilmente sollecitato la Giunta a risolvere la questione il difensore civico si è rivolto al Consiglio affinché inviti la Giunta a provvedere.

Al di là di ogni considerazione circa l'entità dell'importo - in verità non insostenibile, ma pur sempre impegnativo - sembra iniquo che l'onere economico rimanga a carico del cittadino esponente anche nell'ipotesi, affatto infrequente, che dalla rilevazione emergano dati che confermano la fondatezza del reclamo.

Il reclamante viene in definitiva ad essere penalizzato per aver segnalato all'amministrazione una situazione di effettivo disturbo, costituente pericolo per la igiene e la salute pubblica e che l'amministrazione medesima non era riuscita autonomamente ad individuare e a perseguire.

Sembrerebbe pertanto rispondente a criteri di equità valutare la possibilità di un rimborso della somma anticipata dal reclamante in tutti quei casi nei quali l'intervento

dell'USSL, conseguente alla richiesta del cittadino, si riveli di utilità per la collettività.

Il meccanismo del rimborso appare il più equo. Infatti il versamento preventivo della somma costituisce un giusto argine a richieste affrettate ed estemporanee - sia che al versamento segua il rimborso in caso di fondatezza del reclamo, sia che non vi segua nel caso contrario - ed il rimborso, quando ne ricorressero le condizioni come proposto, riporterebbe il costo dell'intervento a gravare sulla pubblica amministrazione che si è giovata della richiesta del cittadino per assolvere più compiutamente le proprie funzioni.

Nel 1997 si è anche dato seguito alla relazione inviata al Consiglio il 29 ottobre 1996 in tema di informazione ai cittadini e di tutela dei loro diritti in materia di servizi sanitari e sociali.

Nelle fasi conclusive della formulazione del testo della legge di riforma del servizio sanitario regionale (poi L.R. 11.7.1997, n. 31) è stata richiamata l'attenzione degli organismi competenti sui seguenti aspetti:

- a) i privati siano accreditati a condizione che gli istituti di tutela vengano attivati anche a favore degli utenti dei servizi privati accreditati;
- b) la funzione di tutela (UPT) va separata dalla funzione di informazione (URP): la prima deve essere pienamente autonoma e indipendente rispetto a chi ha responsabilità di gestione (direttore generale,

sanitario, amministrativo); la seconda è organicamente inserita nell'organizzazione in quanto è una importante leva gestionale;

- c) l'autonomia della funzione di tutela non basta se non è accompagnata da un suo deciso rafforzamento, del tutto improbabile se la funzione continuerà ad essere onoraria, cioè non retribuita: solo a queste condizioni sarà possibile instaurare un equilibrato rapporto tra chi tutela i diritti dei cittadini e chi ha le responsabilità gestionali e sanitarie;
- d) se si riterrà necessario istituire una sede di tutela a livello regionale, la struttura che eserciterà questa funzione non dovrà essere inserita tra le strutture della Giunta (settore sanità o/e settore famiglia e politiche sociali) perchè ne verrebbe meno l'autonomia nei confronti di chi esercita responsabilità di gestione (in proposito si rammenta che le Regioni Toscana, Piemonte, Liguria, Umbria, Basilicata, Sardegna hanno affidato la funzione di tutela in ambito sanitario di livello regionale ai rispettivi difensori civici);
- e) nel caso venga attivato il livello regionale di tutela ovvero la funzione venga affidata all'Ufficio del difensore civico regionale, è necessario definire i rapporti tra ufficio di pubblica tutela locale e struttura di tutela di livello regionale.

3.2 Rapporti con la Giunta regionale

Il 1997 ha anche portato qualche risultato sul piano della razionalizzazione dei rapporti che intercorrono tra l'Ufficio del difensore civico e le strutture in cui si articola l'apparato tecnico-burocratico della Giunta regionale.

3.2.1 Autodisciplina della Giunta sui termini di risposta alle richieste del difensore civico

Le proposte contenute nella relazione annuale sull'attività del 1996 (cfr. il punto 3.2.2. di quella relazione) finalizzate a rendere più consapevoli i dirigenti e i funzionari del ruolo svolto dal difensore civico e più fluida la loro interazione con l'Ufficio sono state portate all'attenzione della Giunta, nella seduta del 24 ottobre 1997, dall'assessore alla trasparenza e cultura che così sintetizzava il suo orientamento:

"Si ritiene opportuna l'adozione delle tre iniziative di seguito meglio specificate:

- 1) Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della l.r. n. 7/1980, il difensore civico ha diritto di ottenere copia degli atti e documenti, nonchè ogni notizia connessa alle questioni trattate. Nel silenzio della legge, che non stabilisce termini entro i quali va assolto l'obbligo

di risposta, si ritiene utile che la Giunta regionale anche in ossequio ai principi della legge n. 241/1990, adotti disposizioni organizzative mediante una deliberazione di "autodisciplina" volta a soddisfare, in primo luogo, le esigenze di buon andamento dell'amministrazione e l'interesse dei cittadini interlocutori della Regione.

- 2) Una molteplicità di provvedimenti amministrativi regionali sono destinati ad avere una ricaduta su singoli soggetti (cittadini, enti, organismi associativi, imprese, ecc.) ai quali sono destinati benefici o provvidenze di vario tipo. In tali casi, molto spesso, ai provvedimenti fanno seguito circolari, avvisi, bandi, aventi lo scopo di diffondere la conoscenza dei provvedimenti medesimi, oltre che di chiarire ed esplicitarne meglio i contenuti e le procedure. Si ritiene utile che tutte le Direzioni generali interessate diano le opportune indicazioni affinché venga sempre inserito, negli avvisi, nelle circolari, nei bandi ed in tutti gli atti di pubblicizzazione dell'azione amministrativa posta in essere dalla Regione, un esplicito richiamo, relativo alla possibilità, al verificarsi delle condizioni previste dalla l.r. n. 7/1980, di rivolgersi al difensore civico regionale.

- 3) Appare indispensabile che nei programmi di formazione destinati ai dirigenti ed ai funzionari regionali, venga previsto un modulo fisso, la cui ampiezza deve essere evidentemente proporzionata alla durata di ogni singolo corso, finalizzato alla descrizione puntuale delle funzioni, dei poteri e delle modalità di intervento del difensore civico. Con una tale formazione mirata si potrebbe finalmente scalfire la diffusa area di ignoranza circa il ruolo e le potenzialità del difensore civico evitando, altresì, di affidare esclusivamente alla casualità di specifiche richieste che il difensore civico indirizza a dirigenti e funzionari regionali, la conoscenza della sua esistenza e del suo ruolo".

Per dare concretezza operativa alla prima iniziativa, è stata adottata dalla Giunta regionale la deliberazione n. 31978 del 24.10.1997 che ha così stabilito:

- "1) Il termine entro il quale il difensore civico ha diritto di ottenere dalle competenti strutture organizzative della Giunta regionale, copia degli atti e documenti, nonchè ogni notizia connessa alle questioni trattate, è fissato in 30 giorni dalla ricezione della relativa istanza.
- 2) Il termine di cui al precedente punto 1) può essere prorogato, per una sola volta ed in presenza di specifiche e motivate esigenze di ufficio, per ulteriori 15 giorni.

- 3) Di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul Bollettino Ufficiale della regione Lombardia.
- 4) Di stabilire che le disposizioni organizzative approvate con la presente deliberazione trovino applicazione a far tempo dal 15° giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della regione Lombardia."

Si è in attesa degli sviluppi sul piano operativo delle altre due iniziative (pubblicizzazione della possibilità di richiedere l'intervento del difensore civico, formazione dei dirigenti e dei funzionari sugli istituti di tutela non giurisdizionale previsti dall'ordinamento a vantaggio degli interlocutori delle pubbliche amministrazioni).

In realtà l'efficacia di ciascuna delle tre iniziative è strettamente dipendente dalla messa in atto delle altre due, pena il prevalere ancora una volta del formalismo sulla effettività.

Un'importante operazione avviata dalla Giunta (cfr. la mia relazione sull'anno 1996 punto 2.1.11) non è ancora purtroppo pervenuta a conclusione. Mi riferisco al censimento dei procedimenti amministrativi che era stato annunciato come azione preparatoria ad un'opera di semplificazione e snellimento del carico burocratico che grava sugli interlocutori dell'attività amministrativa regionale. E' questione che merita un più adeguato impegno per il suo duplice fine: vantaggio dei cittadini, minor peso sulla stessa macchina burocratica regionale.

Componente essenziale di questa linea di lavoro è l'attuazione piena della L. n. 241/1990. La Giunta ha approvato la proposta di legge "Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Il testo giace dal giugno 1997 presso la commissione consiliare affari istituzionali, mentre la commissione programmazione e bilancio ha espresso il parere di competenza nell'ottobre.

3.2.2 L'interlocuzione con le diverse strutture della Giunta: un dialogo che può ancora migliorare

Nel valutare la qualità del dialogo che si instaura tra il difensore civico e le diverse strutture regionali in occasione degli interventi derivanti dalle richieste che l'Ufficio riceve dai cittadini, si è facilmente tentati di ridurre il parametro di giudizio su questa interazione a mera questione di buona volontà del funzionario di volta in volta interlocutore. E' una considerazione che fa il paio con quella secondo la quale si individua, semplicisticamente, nella fannullaggine dei burocrati di ogni livello l'origine delle disfunzioni delle pubbliche amministrazioni.

Ritengo invece che il punto critico sia da cogliere nel concetto di professionalità, che ha certo una componente

etica, ma che in essa non si esaurisce. Nella professionalità del dirigente e del funzionario pubblico è presente una dimensione del tutto particolare, quella di considerazione positiva dell'utente, caratterizzata dal riconoscimento di valore per la dignità di cittadinanza che è dovuta all'interlocutore della pubblica amministrazione. Tenendo comunque ben presente che la professionalità, anche nelle pubbliche amministrazioni, si esercita in un contesto ed in un processo organizzativo.

Su questa base ho ritenuto di inserire la questione del dialogo tra Ufficio del difensore civico e responsabili delle strutture regionali nell'ambito del processo di implementazione del nuovo ordinamento organizzativo e della dirigenza definito con la L.R. 23.7.1996, n. 16.

Perciò, poco dopo la nomina dei direttori generali della Giunta, ho evidenziato l'opportunità che questi diventassero gli interlocutori del difensore civico, lasciando loro la facoltà di individuare il dirigente o il funzionario al quale affidare il compito di dar corso a quanto necessario in ossequio al diritto del difensore civico di acquisire notizie, atti e documenti ex art. 4, c. 1^a della L.R. 18.1.1980, n. 7. Ciò senza far venir meno la possibilità di contatti diretti, quando ritenuti utili, con i funzionari e i dirigenti indicati dai direttori generali quali responsabili della trattazione di merito delle singole questioni.

Il riferimento ai direttori generali infatti consente di valutare in una visione più generale problemi che, rappresentati direttamente a livelli di responsabilità più limitata, potrebbero essere affrontati in non tutte le loro implicazioni.

Per rendere effettiva questa soluzione ho suggerito l'individuazione, nell'ambito della struttura più strettamente di supporto a ciascun direttore generale, di una persona/un'unità organizzativa alla quale riconoscere espressamente e formalmente il ruolo di riferimento stabile per l'Ufficio del difensore civico.

Ciò da un lato giova all'efficienza del circuito uffici regionali - difensore civico - cittadini, dall'altro lato consente a ciascun direttore generale di avere tempestive e sistematiche notizie circa i rapporti intercorrenti tra Ufficio del difensore civico e strutture facenti capo a ciascuna direzione generale.

Il comitato di coordinamento delle direzioni generali, costituito ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 16/1996, accoglieva la proposta nella riunione del 17 aprile 1997. Ne seguiva la designazione dei referenti di ciascuna direzione generale.

Si è così costituita una rete di riferimento per l'Ufficio che ha agevolato i rapporti specie in una fase di intensa evoluzione delle strutture, delle loro attribuzioni e dei relativi responsabili.

L'attivazione di questo meccanismo di collaborazione va considerata una prima tappa di un processo di maggior familiarizzazione da parte del personale della Giunta con l'Ufficio del difensore civico, processo che potrà essere sviluppato, intensificato e meglio radicato con la messa in atto di iniziative sul piano dell'informazione e della formazione.

4. COMUNICARE LA DIFESA CIVICA

La relazione sull'attività svolta nel 1996 tracciava alcune linee-guida per sviluppare un programma di sensibilizzazione e di informazione su funzione, ruolo e attività del difensore civico.

Alla luce di quegli orientamenti nel 1997 sono continuate alcune iniziative già descritte nella relazione dello scorso anno: diffusione di 4.000 copie della relazione annuale, pagina standard su funzioni del difensore civico e modalità di accesso al servizio pubblicata sul bollettino ufficiale della regione Lombardia e sul settimanale Lombardia Notizie 7, inserto di Lombardia Notizie 7 in occasione della presentazione della relazione annuale e del bilancio di metà anno sull'attività svolta dal difensore civico.

Si è consolidata altresì la collaborazione con il servizio stampa del Consiglio regionale che ha consentito un buon interfacciamento con i mezzi di comunicazione più diffusi.

Si sono compiuti anche ulteriori passi coerenti con gli orientamenti generali precisati nella relazione 1996.

Dall'aprile 1997 il difensore civico è presente nello Spazio-Regione-televideo sulle emittenti Telecity, Antenna Tre, Telelombardia e Telenova con otto pagine fisse di informazioni istituzionali.

Nei primi mesi del 1997 è stato predisposto un pieghevole con la collaborazione di Bruno Bozzetto che ha

consentito la riproduzione di un suo disegno già pubblicato sul Corriere della Sera. Il depliant, che è utilizzato accompagnandolo con un manifesto che riproduce sostanzialmente la prima pagina del pieghevole, ha avuto una prima diffusione di 27.000 copie.

Una seconda tiratura di 30.000 copie è destinata ad una iniziativa programmata per la prima parte del 1998 in due aree della Lombardia caratterizzate dal basso grado di utilizzo del servizio di difesa civica.

Tre altre iniziative realizzate nel corso del 1997 sono da considerare invece più finalizzate a sollecitare l'attenzione e la sensibilità sia dei decisori (esponenti istituzionali di origine elettiva) sia dai professionisti dell'amministrazione (dirigenti e funzionari).

Mi riferisco innanzitutto allo "Speciale difensore civico", pubblicato nel n. 18 (dicembre) 1997 della "Rassegna istituzionale della Lombardia. Periodico di documentazione ed informazione giuridica e legislativa".

Il seminario "La figura del difensore civico nel quadro delle riforme istituzionali" - che si è svolto, con la presidenza del consigliere segretario Corrado Tomassini il 24 giugno nell'aula del Consiglio regionale nell'ambito del programma di iniziative e di approfondimenti promosso dal Consiglio e dalla Giunta regionale in tema di "Autonomia, riforme istituzionali e rapporti Stato, Regioni, Enti locali - è stata poi occasione per amministratori, funzionari e

dirigenti, difensori civici di province e comuni per fare il punto sulle prospettive ordinamentali dell'istituto del difensore civico.

Alla luce delle nuove competenze attribuite dall'art. 16 della L. n. 127/1997 al difensore civico regionale va infine considerato l'incontro con i responsabili degli uffici delle amministrazioni periferiche dello stato che operano in Lombardia svolto il 15 dicembre nella sede della Giunta regionale e al quale sono intervenuti la vice presidente del Consiglio Marilena Adamo e il consigliere segretario Corrado Tomassini. E' stato così stabilito un primo contatto per illustrare le prassi operative dell'Ufficio e per esaminare congiuntamente le modalità di interazione.

Anche su questo fronte si aprono nuovi spazi sia sul piano della informazione che su quello della formazione.

Non v'è dubbio comunque che per comunicare la difesa civica occorre mettere in atto azioni più organiche, mirate, permanenti e diversificate con due finalità: far conoscere l'esistenza del difensore civico e farne cogliere la specificità di sede per la tutela non giurisdizionale di diritti ed interessi degli interlocutori delle pubbliche amministrazioni.

Anche qui tuttavia devo ricordare che ha senso sviluppare comunicazione in quanto si provveda contemporaneamente - anzi, preventivamente - all'adeguamento delle risorse atte a reggere l'urto della domanda che segue alla maggior informazione.

La constatazione che permane tuttora un'ampia area di domanda sommersa non può lasciar dubbi sulle scelte che vanno compiute da un'istituzione che intende basare la propria modernizzazione sull'efficacia, l'efficienza, la partecipazione e la trasparenza, cioè sulla centralità non di se stessa ma dei propri interlocutori.