

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 2/12

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA (Anno 1998)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Lombardia

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 1999

PAGINA BIANCA

INDICE

Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dal difensore civico regionale nel 1998 (art. 5 della legge regionale 18 gennaio 1980, n. 7)	Pag.	9
1. Quale ruolo per la difesa civica: i punti cruciali di un ordinamento in corso di definizione	»	13
1.1 Il difensore civico nell'ordinamento regionale	»	13
1.2 Perché si è sentito il bisogno di creare questo nuovo tipo di istituto?	»	14
1.3 Analogia tra i principi ispiratori della legge n. 241/90 e di quella istitutiva del difensore civico	»	15
1.4 L'applicazione della legge n. 241/90 e dei provvedimenti successivi ha reso superflua l'attività del difensore civico?	»	17
1.5 Estensione di fatto dell'intervento del difensore civico; sua "legalizzazione" da parte del legislatore statale	»	18
1.6 Proposta di legge ordinaria di istituzione del difensore civico nazionale	»	20
2. Dai problemi ai rimedi	»	29
2.1 Trasparenza e semplificazione amministrativa	»	29
2.2 Territorio	»	35
2.3 Edilizia residenziale pubblica	»	45
2.4 Ambiente	»	50

2.5 Sicurezza sociale	Pag.	57
2.5.1 Invalidità civile	»	57
2.5.2 Pensioni - Previdenza	»	64
2.6 Assistenza sanitaria	»	67
2.7 Istruzione e assistenza scolastica	»	78
2.8 Commercio	»	87
3. Rapporti con gli organi della regione	»	99
3.1 Rapporti con il Consiglio regionale	»	99
3.1.1 Esame da parte delle commissioni consiliari delle relazioni annuali del difensore civico	»	99
3.1.2 Le relazioni del difensore civico su questioni specifiche	»	100
3.2 Rapporti con la Giunta regionale	»	101
3.2.1 Progetto per il potenziamento del difensore civico — P.R.S.	»	101
3.2.2 Dialogo tra difensore civico e strutture operative della Giunta	»	103
4. Rapporti con altri enti	»	104
4.1 Rapporti con le amministrazioni dello stato	»	104
4.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali	»	106
5. Per un'organizzazione della struttura del difensore civico regionale coerente con l'evoluzione della domanda di servizio	»	109

6. Per lo sviluppo e il consolidamento della rete dei difensori civici locali	Pag.	114
7. Considerazioni conclusive	»	118
8. Appendici	»	125
8.1 Statistiche	»	125
8.1.1 Tav. 1A: Richieste d'intervento pervenute nei cinque anni precedenti il 1998	»	125
Tav. 1B: Richieste d'intervento pervenute nel 1998	»	125
8.1.2 Tav. 2: Richieste d'intervento pervenute nel 1998 - per materia	»	126
8.1.3 Tav. 3 : Richieste d'intervento 1998 - distribuzione per provincia	»	127
8.1.4 Tav. 4: Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1998 e della popolazione (Lombardia = 100)	»	128
8.1.5 Tav. 5: Richieste d'intervento 1998 ogni 10.000 abitanti - per provincia	»	129
8.1.6 Tav. 6: Richieste d'intervento 1998 - per mese di presentazione	»	130
8.1.7 Tav. 7: Richieste d'intervento 1998 - per soggetto attivatore	»	131

8.1.8 Tav. 8: Richieste d'intervento 1998 - per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico	Pag.	132
8.1.9 Tav. 9: Richieste d'intervento 1998 per tipologia di attività svolta dal difensore civico	»	133
8.2 Ordinamento	»	134
8.2.1 Unione Europea – Il mediatore europeo	»	134
8.2.2 Italia - Legislazione statale	»	137
8.2.3 Italia - Regioni e province autonome	»	137
8.3 Risorse	»	138
8.3.1 Personale	»	138
8.3.2 Attrezzature	»	139
8.3.3 Sede	»	140
8.3.4 Costi	»	141
8.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione	»	141

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA
(Anno 1998)

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA'
SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 1998 (ART. 5
DELLA LEGGE REGIONALE 18 GENNAIO 1980, N. 7)**

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali,

l'invio dell'annuale relazione del Consiglio costituisce il momento più significativo e simbolico in cui si esprime la collaborazione del difensore civico nei confronti del supremo organo della regione. E' infatti questa l'occasione che l'ordinamento offre al difensore civico per far sì che il patrimonio di temi trattati, di problemi analizzati, di interventi effettuati e di rapporti intercorsi coi più vari soggetti venga ordinato, selezionato e commentato per portarlo all'attenzione e alla valutazione dell'assemblea affinché possa trarne spunti per le decisioni di propria competenza.

La relazione sull'attività svolta nel corso del 1998 è dunque la sede ove la collaborazione si dispiega sia sul piano dell'informazione sia sul piano della proposta.

Presento questo documento, che illustra dettagliatamente l'attività di un anno rivelatosi particolarmente impegnativo, testimoniando innanzitutto l'alta professionalità e la volontà partecipe e costruttiva dei miei collaboratori. Non è una affermazione formalisticamente rituale, è invece espressione della consapevolezza di un fatto ben preciso: il difensore civico non si identifica nella persona titolare dell'incarico ma in un sistema professionale organicamente strutturato che si fonda su un alto grado di competenza, di capacità al dialogo, di motivazione al servizio in tutti coloro che ne fanno parte.

Ciò è stato avvertito in modo del tutto particolare quando, nel corso dell'anno, improvvise pratiche gestionali hanno sottratto all'Ufficio parte importante delle risorse professionali di consolidata esperienza.

Purtroppo da questa circostanza — alla quale non è stato ancora posto rimedio — è sortita la necessità di sospendere gli interventi in alcuni settori, con evidente disagio dell'utenza.

Le vicende del 1998 hanno quindi confermato che la possibilità di continuare ad offrire un servizio qualificato e tempestivo ai cittadini — che lo richiedono in misura sempre più ampia e in forme sempre più consapevoli — poggia in modo decisivo sulle opzioni che saranno fatte dagli organi regionali a seguito dell'esame delle proposte di ristrutturazione organizzativa e di revisione ordinamentale che ho da tempo formulato e presentato. Auspico che la sensibilità più volte riscontrata si esprima ora sul piano operativo e sul piano dell'iniziativa legislativa.

La relazione sul 1998 è permeata perciò dall'esigenza di costruire nuovi meccanismi che consentano di tenere in costante equilibrio la domanda di servizio e la capacità di offrire adeguate risposte.

È certamente un traguardo alla portata della Lombardia, regione ove la dialettica tra società e istituzioni si sostanzia in dinamiche feconde di soluzioni innovatrici.

L'alto grado di visibilità che caratterizza l'esperienza regionale lombarda in materia di difesa civica è una ragione ulteriore di stimolo per pervenire rapidamente a congrue decisioni, specie in una fase di rinnovato dibattito in sede parlamentare sull'ordinamento della difesa civica nel nostro paese.

Proprio da qui prende avvio la relazione. Nella prima parte — *Quale ruolo per la difesa civica: i punti cruciali di un ordinamento in corso di definizione* — sono sintetizzati i termini essenziali del dibattito culturale e politico che si è

sviluppato in modo particolare nel 1998 con l'obiettivo di dotare anche l'Italia di una legge organica sul difensore civico.

L'illustrazione dell'attività svolta nei settori ove l'Ufficio è stato maggiormente impegnato occupa la seconda parte: *Dai problemi ai rimedi*. Per ogni settore vengono indicate le problematiche affrontate non più frequenza, la tipologia dei soggetti che hanno stimolato gli interventi, il grado di collaborazione prestata dai destinatari degli interventi stessi. Quando suggerito dalla particolare rilevanza, del settore sono segnalate anche le innovazioni legislative intervenute nel 1998 così come sono ricordate le proposte dall'Ufficio o i casi di interesse generale.

Considerazioni sulle caratteristiche delle relazioni che si sono instaurate nello svolgimento dell'attività sono esposte nella terza (*Rapporti con gli organi della Regione*) e nella quarta parte (*Rapporti con altri enti*).

In un anno contraddistinto, come già detto, dalle questioni poste dal crescente squilibrio tra domanda e offerta di servizio, la quinta parte della relazione (*Per un'organizzazione della struttura del difensore civico regionale coerente con l'evoluzione della domanda di servizio*) propone un orientamento per superare le difficoltà denunciate.

L'azione svolta sul piano dei rapporti con i difensori civici locali operanti in Lombardia è illustrata nella sesta parte (*Per lo sviluppo e il consolidamento della rete dei difensori civici locali*) ove affiorano anche orientamenti per il prossimo futuro.

Le "Considerazioni conclusive" ripercorrono sinteticamente dati, problemi e proposte in modo da evidenziare al Consiglio da un lato ciò che è stato fatto e, dall'altro lato, ciò che, a mio avviso, potrebbe utilmente essere fatto nella prospettiva di offrire un sempre più adeguato servizio di difesa civica nella nostra regione.

L' *Appendice* raccoglie, infine, analitiche informazioni che, se per un verso, completano il quadro dato dalla relazione, per un altro verso ne giustificano documentalmente alcune parti.

1. QUALE RUOLO PER LA DIFESA CIVICA: I PUNTI CRUCIALI DI UN ORDINAMENTO IN CORSO DI DEFINIZIONE

Per comprendere il significato del dibattito politico-giuridico attualmente in corso sull'assetto da conferire all'istituto del difensore civico, non mi sembra inutile ripercorrere i momenti salienti del suo ingresso nel nostro ordinamento giuridico.

1.1 Il difensore civico nell'ordinamento regionale

Il difensore civico, istituto estraneo al nostro ordinamento giuridico, è stato mutuato dalla legislazione della Svezia, ove — col nome di ombudsman — è stato introdotto con legge costituzionale del 1809.

L'ombudsman si è diffuso in tutto il mondo adattandosi alle diverse realtà istituzionali e socio-culturali: dall'Europa ha raggiunto l'America, l'Australia, il Giappone, le isole Fiji, le Filippine, le Hawaii, le Mauritius, etc.

Malgrado le iniziali perplessità, manifestate da più parti a causa della diversità del nostro costume giuridico e politico rispetto ai paesi scandinavi, è stato introdotto anche nel nostro paese, ma non per iniziativa del legislatore statale, bensì per volontà delle regioni (manca solo in Sicilia e nel Molise).

L'istituto è, quindi, sorto in ambito regionale, in un ambito — cioè — più vicino al cittadino, subito dopo l'attuazione delle regioni, perché solo a tale livello ne era maturato il convincimento, sull'onda della spinta regionalista che animava quel periodo storico.

Alle regioni va, dunque, riconosciuto il merito di aver introdotto per prime nei loro ordinamenti amministrativi un istituto che poteva essere

profondamente innovativo, se fosse stato accompagnato da una legislazione coraggiosa.

Timida, dunque, la sua regolamentazione: poteri sfocati, scarsa dotazione di mezzi e di personale, modesto il seguito che i consigli regionali hanno dato alle relazioni annuali dei difensori civici.

1.2 Perché si è sentito il bisogno di creare questo nuovo tipo di istituto?

Perché i sistemi giuridici di protezione classica (ricorso in sede amministrativa e giurisdizionale) intervengono solo in un momento successivo a quello dell'emanazione dell'atto amministrativo.

In altri termini, una volta che la pubblica amministrazione ha assunto un provvedimento amministrativo, il cittadino che ritenga leso un suo diritto soggettivo o interesse legittimo può esperire il ricorso amministrativo (nella forma della opposizione, del ricorso gerarchico o del ricorso straordinario al capo dello stato) oppure quello giurisdizionale (ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria o al tribunale amministrativo regionale) tanto defatiganti quanto costosi.

Si è voluto, invece, con questo istituto fornire un sistema di tutela che investa il momento della formazione dell'atto amministrativo, quando cioè non può essere fatto valere né un diritto soggettivo, né un interesse legittimo, ma un interesse semplice, che non è ancora giuridicamente protetto.

Proprio allo scopo di evitare il contenzioso, si è voluto con l'istituto del difensore civico dare la possibilità di rappresentare all'autorità, che è in procinto di emanare il provvedimento amministrativo le ragioni che suggeriscono una maggiore riflessione al fine di una corretta applicazione della legge.

Trattasi, dunque, di una tutela extragiudiziale che si distingue dagli ordinari rimedi giurisdizionali e amministrativi.

1.3 Analogia tra i principi ispiratori della legge n. 241/90 e di quella istitutiva del difensore civico

Il difensore civico regionale, istituito con L.R. n. 7/1980, costituisce un osservatorio privilegiato perché, vale la pena ricordarlo, proprio con tale istituto si è cominciato a dare attuazione al principio del contraddittorio - peraltro enunciato nello statuto della regione Lombardia - come strumento di collaborazione dei cittadini all'azione amministrativa.

L'art. 46 dello statuto garantisce, infatti, il contraddittorio dei soggetti interessati nei procedimenti amministrativi che direttamente li riguardano e la legge istitutiva del difensore civico dispone, appunto, che "a richiesta di chiunque vi abbia diretto interesse, il difensore civico interviene per assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano tempestivamente e correttamente emanati ... valutando anche la rispondenza alle norme della buona amministrazione e suggerendo mezzi e rimedi per l'eliminazione delle disfunzioni rilevate" (1° e 4° comma art. 2 della citata L.R. n. 7).

Questa norma che ha introdotto la facoltà del singolo di intervenire - sia pure per il tramite del difensore civico - nel procedimento amministrativo, unitamente alle altre (che prevedono la individuazione del responsabile dell'affare e la fissazione del termine per la conclusione della pratica o del procedimento, 2° comma art. 3) ha anticipato, a livello regionale, quella che è stata la disciplina del procedimento amministrativo a livello statale.

Sicchè il difensore civico regionale, come testimoniano le relazioni annuali, ha, con il suo intervento, cominciato a dare attuazione al principio del giusto procedimento, al principio, cioè, dell'*audi et alteram partem*, che consiste nella esigenza che la p.a. imponga limiti ai diritti dei cittadini solo dopo aver messo gli stessi in condizione di esporre le proprie ragioni.

Il difensore civico si è dunque posto come garante del procedimento, esercitando una tutela endoprocedimentale.

Egli, infatti, interviene nel momento della formazione dell'atto amministrativo per la tutela di interessi semplici, di interessi di fatto, qual è innanzi tutto l'interesse a che il procedimento amministrativo abbia regolare corso, l'interesse cioè a veder rimosse le cause di inefficienza, di ritardo e di omissioni; interessi che — prima della legge n. 241 — non erano giuridicamente protetti.

Hanno in tal modo trovato ingresso nel procedimento amministrativo le più diversificate posizioni giuridiche sostanziali, i c.d. interessi pretensivi (quelli che attendono da un procedimento dell'amministrazione il loro concreto soddisfacimento: così in tema di salute, ambiente ecc.), nonché quelli diffusi.

Si tratta di una vasta gamma di interessi che — mi sembra utile ripetere — prima della legge n. 241 non trovavano protezione giuridica.

Quest'ultimo aspetto, in aggiunta a quelli sopra cennati, hanno accomunato la legge istitutiva del difensore civico alla 241: entrambe si sono ispirate al principio dell'imparzialità e del buon andamento della p.a., prefiggendosi di contemperare l'esigenza di efficacia e di efficienza della p.a. con la tutela, appunto, degli interessi dei singoli.

1.4 L'applicazione della legge n. 241/90 e dei provvedimenti successivi ha reso superflua l'attività del difensore civico?

La 241 ha fissato un insieme di regole garantistiche entro cui costringere l'azione amministrativa nel suo farsi.

Ad essa è seguito il dlgs n. 29/1993 che ha reso autonoma dagli organi politici la gestione dell'amministrazione, imponendo l'adozione di criteri di responsabilità e di trasparenza nell'assetto delle strutture.

E' stata regolamentata anche l'area dei servizi (con la legge 146/90 c.d. legge sui servizi pubblici e con la carta dei servizi del '94) con l'attribuzione ai cittadini utenti di tutta una serie di diritti e con la specificazione delle modalità del loro esercizio.

Un ulteriore e davvero incisivo passaggio nella promozione di un'amministrazione in funzione dell'organizzazione sociale è stato operato dalle leggi Bassanini del '97 (la n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa e la n. 127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) e dai relativi decreti legislativi di riforma del '98.

Di fronte, dunque, ad un mutamento così significativo ed esteso del contesto normativo istituzionale dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, constatato il variegato strumentario che la legislazione più recente ha introdotto per rendere effettivi i diritti dei cittadini, c'è da chiedersi: quale ruolo può, dunque, svolgere il difensore civico?

Innanzitutto va rilevato che tutte le leggi sopra menzionate hanno incontrato non poche resistenze presso molte strutture pubbliche: non

hanno ancora radicato i propri strumenti di garanzia nel terreno istituzionale dell'attività pubblica.

Del resto una legge per quanto "ben concertata" non riesce da sola a mutare prassi amministrative che si sono consolidate nel tempo, non può cioè da sola cambiare la cultura che sta alla base di certo modo di operare se non cominciano a mutare gli atteggiamenti degli operatori.

Per rendere effettivo l'esercizio dei diritti che esse hanno introdotto si rende necessario, soprattutto nei confronti dei cittadini più sprovveduti ed indifesi (sia per mancanza di disponibilità economiche sia per scarsa conoscenza dei meccanismi tecnico-giuridici necessari per interloquire con le strutture pubbliche) l'ausilio di un organismo *super partes*, che offra la propria consulenza professionale per dare la giusta "veste giuridica" alle istanze di parte.

Ed è così che cambia il concetto di funzione pubblica, non più legato alla immagine di una stereotipa amministrazione-autorità, ma ad una amministrazione-azienda erogatrice di servizi, che dunque opera in funzione degli interessi dei singoli in armonia con quelli della comunità.

1.5 Estensione di fatto dell'intervento del difensore civico; sua "legalizzazione" da parte del legislatore statale.

Come già detto (parag. 3) compito del difensore civico è quello di intervenire nel momento della formazione dell'atto amministrativo; egli deve, infatti, assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano tempestivamente e correttamente emanati ... valutando anche la rispondenza alle norme della buona amministrazione e suggerendo mezzi e rimedi per l'eliminazione della disfunzioni rilevati — p. 1 e 4, art. 2 L.R. 7/1980.

Di fatto, però, egli ha da subito superato l'ambito del suo intervento che la legge circoscrive ai procedimenti in itinere investendo anche l'atto amministrativo, una volta emanato.

Ma non è questo il solo esempio del superamento di fatto da parte del difensore civico dei limiti di competenza stabiliti dalla legge.

Seguendo l'esempio dell'omologo toscano (considerato modello di riferimento per il primo periodo — anni 1975/1985 - di esperienza dei difensori civici), gli altri difensori civici hanno continuato l'ampliamento della loro competenza di fatto, estendendola all'esercizio di attività di consulenza ed assistenza, non prevista in quanto tale dalla legislazione regionale, nonché al merito dell'atto amministrativo, per giungere poi a considerare non vincolanti i limiti procedurali con i quali la legge regolava l'accesso dei cittadini al difensore civico.

Ma è soprattutto l'estensione del loro ambito di attività ad amministrazioni diverse da quella regionale che caratterizza in modo alquanto uniforme l'operato dei difensori civici regionali e che costituisce il maggior punto di contrasto con la legislazione istitutiva degli stessi.

In questo continuo tentativo del difensore civico "di diritto" di adeguarsi al difensore civico "di fatto" è la legge del Piemonte dei primi anni '80 ad aver assunto il ruolo di modello guida fino ad allora svolto dalla legge toscana, influenzando sia la legislazione già esistente, allora in fase di revisione, sia quella istitutiva di nuovi difensori civici regionali.

La legge piemontese recepisce alcune caratteristiche che il difensore civico aveva assunto nella prassi (controllo sul merito, informalità della procedura, iniziativa d'ufficio). Né poteva, peraltro, attribuire al difensore

civico regionale un potere che essa stessa non ha: quello di estendere la propria competenza alle amministrazioni statali (centrale e periferiche).

Va, peraltro, evidenziato che il superamento da parte del difensore civico dei limiti di competenza impostigli dalla legge è stato implicitamente tollerato proprio da parte dell'organo che tali limiti ha posto, e cioè dal Consiglio regionale.

Non risulta, infatti, che i consigli regionali abbiano mai censurato tali estensioni di competenza, che pure i difensori civici evidenziavano nelle relazioni che annualmente hanno rassegnato ai consigli regionali. (Tant'è che i tratti essenziali del difensore civico regionale si desumono — più che dall'esame comparativo delle varie leggi regionali — dall'atteggiamento in concreto assunto dall'Ufficio: di qui l'ambiguità che connota il difensore civico, posto per così dire a metà tra i profili legali dell'istituto ed il modello reale che si è costruito nella prassi).

L'art. 16 della L. 15.5.1997, n. 127, pur con dei limiti, ha ora dato, per così dire, copertura legislativa a questa attività extra-moenia da tempo svolta dai difensori civici regionali, connotandola peraltro come temporanea, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale.

1.6 Proposta di legge ordinaria di istituzione del difensore civico nazionale

Dopo il tentativo di dare radicamento costituzionale all'istituto del difensore civico, esperito nel corso dei lavori della commissione bicamerale per le riforme costituzionali in merito al quale ho riferito nella relazione del 1997, nel 1998 è proseguita l'elaborazione legislativa sulla

proposta n. 619 della Camera, avente ad oggetto "Norme in materia di difensore civico".

La proposta ha incontrato il favore della commissione affari costituzionali nel testo che questa ha approvato il 15.9.1998.

Su tale proposta si sono espressi il coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle province autonome (9.7.96 e 20.2.97), la conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome (23.9.98), nonché la conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome (30.10.98), criticandone gli aspetti che confliggono con l'autonomia regionale e con la natura dell'istituto del difensore civico.

V'è cioè unanimità di consensi nel ritenere che il difensore civico non debba assumere connotazioni di amministrazione attiva, che alterino la sua natura di organo di tutela, di partecipazione, di mediazione/dialogo, di promozione dei diritti umani.

Devono essere rafforzati i poteri che già possiede, perché possa svolgere una funzione promozionale del diritto: ricorrendo anche all'uso sapiente della comunicazione pubblica deve saper indurre l'amministrazione a modificare il proprio comportamento, dando in tal modo un notevole contributo alla riforma della pubblica amministrazione.

D'altra parte la forza del diritto non può essere solo la forza della forza (Allegretti): quella coattiva a cui il giudice ricorre quando la sua sentenza non viene eseguita.

Per combattere i casi di cattiva amministrazione vale non tanto la sanzione quanto l'opera di convincimento svolta nei confronti di dipendenti o strutture che spesso hanno soltanto bisogno di essere "educati" ad un diverso modo di concepire il proprio ruolo ed il proprio rapporto con i cittadini.

Più che mai si avverte la necessità di un sistema organico di difesa civica che consolidi gli sforzi degli istituti operanti ai diversi livelli territoriali.

Per questo progetto occorre far riferimento al concetto di "autonomia relazionale" (Gregorio Arena), fondato sull'intrecciarsi di relazioni paritarie fra più soggetti rappresentativi di interessi, in cui non ci sono più né centri né periferie, ma ogni soggetto della trama di relazioni stabilisce rapporti con gli altri soggetti, in maniera — appunto — rispettosa della autonomia di ciascuno.

Dal modello di autonomia "a raggiera" si deve passare ad un modello "a rete".

A seguito, soprattutto, delle critiche mosse dal coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle province autonome, il dibattito in commissione affari costituzionali ha sortito un testo che — seppur emendato rispetto a quello elaborato in sede di comitato ristretto — necessita di ulteriori "ritocchi" in merito alle funzioni da attribuire al difensore civico e alla autonomia che deve caratterizzare i diversi soggetti istituzionali.

La normativa deve tener conto dei più consolidati orientamenti internazionali sulla difesa civica e porsi in coerenza con un'impostazione istituzionale autenticamente autonomista, se non federalista.

A questi due criteri (allineamento all'esperienza internazionale e impostazione istituzionale a carattere autonomistico) devono, dunque, ispirarsi le proposte di modifica sulle quali occorre ancora insistere.

L'identità del difensore civico non si manifesta solo nella funzione di tutela non giurisdizionale dei diritti ed interessi del singolo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ma anche in quella di promozione e tutela

dei diritti umani. Non sono sufficienti le affermazioni del sesto comma dell'art. 2¹ per delineare il ruolo del difensore civico.

Queste, che sono le due autentiche funzioni del difensore civico devono essere esplicitamente affermate: non possono essere frammiste ad altre che ne snaturano il profilo, avviluppandole sino a soffocarne l'esercizio. Vanno quindi abrogate le disposizioni della legge n. 127/1997 che affidano ai difensori civici i controlli di legittimità sugli atti, ostinatamente ribadite (art. 10, c. 1)² nel testo licenziato dalla commissione, e cancellate quelle (art. 13)³ che conferiscono al difensore civico ulteriori funzioni estranee al suo ruolo.

Perché il legislatore insiste nel credere di dare soluzione al malf funzionamento della giustizia spostando le carte dal tavolo di un organo a quello di altro organo?

Affinchè l'esercizio della funzione di difensore civico sia efficace bisogna assicurare che la nomina origini sempre dalla volontà delle assemblee elettive. Va quindi modificata la norma (art. 5)⁴ che affida, non alle assemblee, ma ai Presidenti di Camera e Senato la proposta di nomina del difensore civico nazionale. Così come alle assemblee va ricondotta la scelta dei difensori civici aggiunti.

Anche a livello locale, e per le stesse ragioni, va superato lo scollamento tra difensore civico e assemblea elettiva che si verifica (art. 9, c. 4)⁵ laddove il difensore civico provinciale viene automaticamente officiato a svolgere le funzioni di difensore civico comunale.

Un'altra modifica — indispensabile per favorire la nomina di difensori civici di alta qualificazione ai quali garantire condizioni di esercizio effettivo del mandato — investe la definizione dello status di difensore

civico che sia meno evanescente di quella contenuta nell'art. 4⁶, che sfiora a malapena il problema.

La questione deve essere risolta stabilendo un'analogia di status tra difensore civico e titolari delle cariche elettive del corrispondente livello istituzionale.

Se si vuol davvero costruire un sistema di difesa civica "a rete" e non "a piramide" vanno altresì eliminate alcune scorie ereditate dalle precedenti versioni.

Tra queste il riferimento ai difensori civici regionali e locali contenuto nel primo comma dell'art. 7⁷. Il difensore civico nazionale non ha alcun titolo né formale né sostanziale per rappresentare ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri l'attività complessivamente svolta da tutti i difensori civici. Darà invece loro conto di quanto fatto dal suo ufficio. In realtà, attraverso il meccanismo del flusso di informazione, si introduce surrettiziamente uno schema gerarchico, secondo un meccanismo ben noto nella teoria e nella prassi delle organizzazioni.

Questa considerazione porta in evidenza un altro nodo del testo. Se è vero che è generalmente condiviso l'orientamento a spostare dal centro alle autonomie locali le responsabilità d'amministrazione — e ciò, si badi bene, indipendentemente da una scelta istituzionale a favore di uno stato a forma federale — che senso ha la presenza di un difensore civico nazionale? Il progressivo prosciugamento delle funzioni amministrative esercitate dagli uffici statali (centrali e periferici) e degli altri soggetti istituzionali e funzionali a valenza nazionale, deve far riflettere sull'opportunità di istituire in questo momento un difensore nazionale avente le caratteristiche e le competenze prospettate (art. 3, c. 1 e artt. 5-7) Occorre decidere se si

vuole una legge sul difensore civico proiettata al futuro istituzionale autonomistico, se non federalista, ovvero se l'occasione è utilizzata per attardarsi, di fatto, su soluzioni estranee a questa prospettiva. Si rischia di far nascere un difensore civico nazionale per ragioni pressochè solo simboliche, ma tendenzialmente teso a sovrapporsi, con propensione alla rappresentatività della totalità dei difensori civici, alla rete regionale e locale.

Il legislatore deve invece prendere atto della realtà (l'ossatura del sistema è costituita dai difensori civici regionali e locali) e della prospettiva istituzionale (lo stato centrale non amministra), e da qui deve prendere le mosse per evitare la costruzione di sovrastrutture centraliste anche in materia di difesa civica.

Da questa constatazione devono sortire anche norme di salvaguardia per tutti quegli enti locali che, indipendentemente dall'entità della loro popolazione, hanno dato attuazione all'art. 8 della legge n. 142/1990 e si sono avvalsi dalla facoltà di istituire il difensore civico, di nominarlo e di attivarne il servizio. Se è comprensibile l'introduzione di una soglia di popolazione in caso di nuova istituzione, l'obbligo di associazione per gli enti che hanno già istituito il difensore civico appare inutilmente punitivo dell'impegno già profuso. La prospettiva può rimanere comunque aperta lasciando loro la facoltà di valutare l'opportunità di aggregazione con altri enti.

Sotto un ulteriore profilo va infine disciplinato in modo corretto il rapporto tra centro e autonomie: quello della relazione che deve intercorrere tra normativa statale e normativa regionale/locale. Va cioè chiarito che possono essere considerate norme di principio per la legislazione regionale e per la regolamentazione statutaria di comuni,

province e comunità montane solo le disposizioni contenute nel capo I (norme generali) e capo IV (funzioni del difensore civico) che, peraltro, devono essere riformulate abbandonando dettagli che sono estranei a norme che vogliono essere veramente qualificate come di principio, escludendo per contro quelle del capo II (difensore civico nazionale).

Ciò deve trovare esplicitazione nel testo (artt. 8 “Difensore civico regionale” e 9 “Difensore civico locale”). D’altro canto anche questi due articoli vanno tradotti in una formulazione più rispettosa del principio più sopra affermato.

Il lavoro fatto sin qui in sede legislativa risente indubbiamente del ritardo col quale il tema della difesa civica è maturato nel nostro paese.

Tuttavia non si parte dal nulla. Se l’analisi di carattere dottrinario ha potuto sinora contare su pochi cultori della materia, l’esperienza ormai ventennale di molte regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano costituisce un solido riferimento per la costruzione della difesa civica, senza comunque dar luogo a neo-centralismi regionali.

L’attuazione del sistema di difesa civica va considerata d’altro canto condizione necessaria per realizzare in concreto le riforme in gestazione nelle pubbliche amministrazioni. La rete dei difensori civici può costituire infatti un efficace presidio/osservatorio, capillarmente presente sul territorio, capace di vigilare, mediante la quotidiana opera di tutela dei diritti e degli interessi degli interlocutori delle pubbliche amministrazioni, sull’attuazione delle riforme, specie per quegli aspetti che riguardano il rapporto tra cittadini, enti, associazioni, imprese e pubbliche amministrazioni.

E' una ulteriore ragione per auspicare un rapido iter di approvazione della legge senza però lasciarsi sfuggire l'opportunità di metterne a punto il testo secondo gli indirizzi e le proposte di modifica qui sommariamente illustrati.

Note

¹ Art. 2 "Principi dell'azione del difensore civico" — 6° comma: al difensore civico è affidata la vigilanza su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti in condizione di disagio personale e sociale, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità. Il difensore civico segnala alle autorità competenti modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e le inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e ai rimedi proposti.

² Art. 10 "Funzioni di sollecitazione e di impulso" — 1° comma: <Omissis...> Il difensore civico compie i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali previsti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.

³ Art. 3 "Funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali"

1. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali e si esplica mediante l'azione di mediazione tra le parti in lite.

2. Qualora l'istanza al difensore civico abbia ad oggetto un atto amministrativo suscettibile di impugnazione giurisdizionale, essa deve essere presentata dai soggetti interessati entro trenta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa dell'atto. E' comunque fatta salva la facoltà di proporre, anche oltre il predetto termine, istanza ai sensi dell'art. 10 della presente legge.

3. La competenza dell'Ufficio del difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale. E' competente il difensore civico nazionale per gli atti amministrativi ad efficacia nazionale o pluriregionale; è

competente il difensore civico, regionale o locale, per gli atti amministrativi con efficacia limitata ai rispettivi ambiti territoriali.

4. L'Ufficio del difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti, individuabili sulla base dell'atto impugnato, nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli. Contestualmente, il difensore civico convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'accordo, ai sensi dell'art. 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è verbalizzato dal difensore civico ed è immediatamente esecutivo.....

⁴Art. 5 "Ufficio del difensore civico nazionale" — 2° comma: Il difensore civico nazionale è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica.

⁵Art. 9 "Il difensore civico locale" — 4° comma: I comuni con popolazione non superiore ai 50 mila abitanti si possono convenzionare fra loro, fino a raggiungere la soglia di 50 mila abitanti, per l'istituzione di un comune ufficio del difensore civico. In mancanza di convenzione, nell'ambito territoriale di tali comuni opera l'ufficio del difensore civico costituito dalla comunità montana.

"Art. 4 "Status del difensore civico" — 1° comma: Il difensore civico, se è dipendente da una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.

"Art. 7 "Relazione annuale" — 1° comma: Il difensore civico nazionale, tenendo anche conto delle informazioni raccolte dai difensori civici regionali e locali, redige e trasmette, entro il 30 giugno di ogni anno ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi normativi o organizzativi ritenuti utili o necessari. In casi di particolare gravità ed urgenza può essere presentata una relazione straordinaria.

2. DAI PROBLEMI AI RIMEDI

2.1 Trasparenza e semplificazione amministrativa

Nel corso del 1998 sono state presentate all'Ufficio circa sessanta pratiche in tema di semplificazione dell'attività amministrativa e di accesso agli atti ed alle informazioni giacenti presso gli uffici della pubblica amministrazione. Un quarto delle richieste pervenute non è stato istruito per mancanza del funzionario preposto.

In tema di **semplificazione dell'attività amministrativa**, i quesiti formulati vertevano principalmente sulla possibilità di avvalersi di dichiarazioni sostitutive di certificazioni o di dichiarazioni sostitutive di atto notorio in svariate situazioni: in occasione della certificazione di conformità degli impianti termici e delle caldaie; riguardo alla condizione economica del gruppo familiare ai fini della iscrizione al corso di laurea, o per attestare che l'auto con la quale il dipendente entra nel centro storico è stata data in uso dalla ditta, o ai fini della dichiarazione di autenticità delle fotocopie prodotte ai fini concorsuali.

Alcune delle questioni sottoposte all'Ufficio dovrebbero trovare nel futuro più agevole soluzione in seguito alla entrata in vigore del DPR 20.12.1998, n. 403 "Regolamento di attuazione degli artt. 1, 2 e 3 della L. 15.5.1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative". Per esempio, non dovrebbe più un candidato, che abbia necessità di far autenticare le copie di alcune sue pubblicazioni ai fini della valutazione dei titoli in sede concorsuale, trovarsi a dover spiegare al funzionario comunale preposto alle autentiche che la copia presentata può essere autenticata, come richiesto dalla normativa in materia di concorsi sanitari, anche se non costituisce esemplare "unico".

Il DPR 20.10.1998, n. 403 recante “Regolamento di attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della L 15.5.1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative”, in vigore dal 22 febbraio del 1999, ha infatti notevolmente ampliato la tipologia dei casi in relazione ai quali sono ammissibili dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà. Con particolare riferimento a queste ultime, l'art. 2 del DPR prevede, al secondo comma, che la dichiarazione sostitutiva di atto notorio può anche riguardare la conoscenza del fatto che la copia di una pubblicazione è conforme all'originale.

In materia di **partecipazione del cittadino allo svolgimento della attività amministrativa e di esercizio del diritto di accesso**, è senz'altro da segnalare l'adozione da parte della Giunta della DGR 7.4.1988, n. 6/35558, recante le “Istruzioni per l'applicazione della L 7.8.1990 n. 241” e relativa circolare 10.4.1998, n. 22.

Val la pena a questo proposito osservare che la citata delibera della Giunta individua nel difensore civico regionale l'Ufficio al quale possono rivolgersi i soggetti — singoli, associazioni o comitati — che lamentino ritardi, omissioni o impedimenti in relazione all'esercizio del diritto di accesso, analogamente a quanto era previsto dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 6.10.1993, n. 753 in relazione all'esercizio del diritto di accesso ad atti del Consiglio regionale.

Sono peraltro tuttora all'esame della competente commissione consiliare diversi pdl in tema di accesso ai documenti regionali. Con particolare riferimento all'organizzazione consiliare, l'emanando provvedimento di carattere generale dovrà probabilmente tenere conto anche delle competenze e delle funzioni dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico, di prossima apertura.

Una discreta parte delle questioni sottoposte all'Ufficio in tema di partecipazione all'attività amministrativa attengono a problematiche insorte nell'ambito sanitario — ASL e IPAB — con particolare riferimento alla tutela della riservatezza dei dati sensibili, ai costi della cartella clinica, all'accesso a deliberazioni concernenti il funzionamento delle case di cura.

Nel corso del 1998, si sono rivolti all'Ufficio esponendo difficoltà **nell'accesso ad atti della amministrazione comunale** anche diversi consiglieri comunali.

Nonostante la frequenza delle pronunce giurisprudenziali e dello stesso garante per la tutela dei dati personali sul punto, essi incontrano infatti spesso difficoltà per accedere alle notizie ed alle informazioni in possesso del comune.

Esemplificativa di questa situazione è la questione, di seguito illustrata, di un consigliere comunale che aveva presentato al comune domanda di accesso alle copie del verbale della commissione edilizia ed alle relative osservazioni riguardanti pratiche edilizie.

L'istanza era stata respinta con la motivazione che i documenti chiesti costituiscono atti preparatori di provvedimenti concessori, come tali sottratti al diritto di accesso ai sensi dell'art. 10, punto r), del "Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 22, 3°c., e 24, 4°c, della L. 7.8.1990 n. 241" approvato con delibera del consiglio comunale. Il diniego era collegato anche all'art. 6 del medesimo regolamento, volto a salvaguardare le esigenze di riservatezza costituite dal voto espresso dai singoli consiglieri.

L'Ufficio ha a questo proposito formulato alcune considerazioni di carattere generale circa il rapporto intercorrente tra la normativa contenuta nella L. 7.8.1990, n. 241 e quella contenuta nella L. 8.6.1990, n. 142.

Ha in particolare osservato che la L. 241/1990 richiede, in linea generale, che l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi si fondi sulla sussistenza di una situazione giuridicamente rilevante, che deve essere adeguatamente motivata al momento della proposizione della domanda (artt. 22 e 25).

La L. 142/1990 afferma invece il principio della pubblicità degli atti delle amministrazioni comunali e provinciali, non subordinandolo alla necessità di alcuna motivazione, ma solo al pagamento dei costi, e assicurando anche il diritto di accedere, in generale, alle informazioni in possesso dell'amministrazione (art. 7, 3°c). Prevede anche il divieto di abrogazione o modifica implicita: le leggi della repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della L. 142/1990 se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni (art. 1, 3°c.). Poiché la L. 142/1990 non può ritenersi modificata dalla L. 241/1990, deve ritenersi che il cittadino residente possa liberamente accedere ai documenti dell'ente locale che non rivestono carattere riservato, pur in assenza di un interesse qualificato.

La successiva L. 15.3.1997, n. 127 (cd. Bassanini-bis), nell'affermare, al 91° comma dell'art. 17, l'obbligo per le amministrazioni locali di dotarsi entro 90 giorni di un regolamento in materia di accesso, fa salvo quanto specificamente previsto dall'art. 7 della L. 142/1990, relativamente al principio della pubblicità degli atti delle amministrazioni locali.

Nel caso specifico inoltre è richiedente non un "semplice" cittadino, ma un consigliere comunale, categoria alla quale il nostro ordinamento riconosce e garantisce l'esercizio di particolari prerogative, in considerazione dell'esercizio del mandato consiliare. Ben prima della L. 142/1990, la L. 27.12.1985, n. 816 prevedeva che i consiglieri comunali e provinciali potessero prendere visione dei provvedimenti adottati dall'ente e degli atti preparatori dagli stessi richiamati e inoltre ottenere tutte le informazioni necessarie per l'esercizio del mandato (art. 24).

L'art. 31, 5° c., della L. 142/1990 ha sottolineato la posizione privilegiata del consigliere comunale, investito di un munus pubblico, di acquisire dagli uffici comunali tutte le notizie e le informazioni — non quindi solo i documenti — utili per l'espletamento del mandato. Sul punto la giurisprudenza è peraltro pacifica (v. per tutte: C.S., sez. V, 8.9.1994, n. 976 e 7.6.1996, n. 528; Corte di Cassazione, sez. 3a, 3.8.1995, n. 8480). Le due discipline per certi aspetti si integrano: è infatti esperibile anche dal consigliere il ricorso in sede giurisdizionale previsto dall'art. 25 della L. 241/1990 (C.S., sez. V, 27.6.1994, n. 730).

L'Ufficio ha inoltre rammentato che l'art. 15 delle preleggi prevede che l'abrogazione ricorra quando il nuovo provvedimento normativo disciplini interamente o abroghi espressamente la materia regolata dal precedente. Nel caso specifico, poichè il nuovo regolamento comunale per l'accesso era direttamente rivolto ai cittadini, ben potevano ritenersi ancora vigenti le disposizioni contenute nel precedente, che conteneva disposizioni particolari riguardanti i consiglieri e attente ai compiti istituzionali ad essi conferiti. Il precedente regolamento assicurava anzi espressamente l'accesso anche agli atti della fase istruttoria dei procedimenti in corso e a tutta la documentazione acquisita nel corso del procedimento.

Il sindaco ha però ribadito il proprio convincimento circa l'esercizio del diritto di accesso da parte dei consiglieri comunali, precisando che esso non poteva ritenersi illimitato, ma doveva sempre essere esercitato nei casi, con le modalità e nelle forme previste dal regolamento comunale che disciplina l'accesso agli atti da parte dei cittadini, ponendosi, cittadini e consiglieri, sullo stesso piano, e ritenendo che solo così potessero considerarsi soddisfatte le esigenze di trasparenza, eguaglianza e parità di trattamento per tutti i cittadini.

L'Ufficio ha ancora ribadito la propria posizione, ritenendo che l'equiparazione non poteva ritenersi automaticamente derivante dal regolamento del 1997, che non

reca alcuna menzione dei consiglieri, sicchè avrebbero potuto ben ritenersi tuttora vigenti le norme del precedente.

Trasmetteva con l'occasione anche una decisione adottata dal garante per la protezione dei dati personali il 9.6.1998, specificamente attinente al rapporto tra diritto di accesso agli atti da parte dei consiglieri degli enti locali, riconosciuto dall'art. 31, 5°c., della L 142/1990, e l'art. 43 della L 31.12.1996, n. 675 "Tutela della persona e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali", che fa salve le vigenti norme in materia di accesso ai documenti amministrativi. La decisione del garante affrontava lo specifico problema della relazione tra difesa della privacy e diritto di accesso da parte dei consiglieri, prospettato nel senso della prevalenza del diritto di accesso del consigliere, in considerazione della necessità di dotare i rappresentanti della comunità di strumenti idonei per l'espletamento dei compiti connessi al mandato. Introduceva inoltre il successivo problematico argomento della connessione tra diritto di accesso ed utilità ai fini dell'espletamento del mandato elettivo, notoriamente insindacabile.

Pur non rientrando la questione nell'ambito delle competenze specifiche, l'Ufficio ha pertanto ugualmente ritenuto di offrire al consigliere comunale tutta la collaborazione ritenuta utile per giungere al più ampio chiarimento della questione.

2.2 Territorio

Il settore territorio comprende le seguenti diverse categorie: strumenti urbanistici, tutela del territorio, occupazioni, espropri e servitù, edilizia privata, lavori pubblici, acque pubbliche, viabilità e circolazione e protezione civile.

In linea più generale, per quanto concerne la disciplina normativa del settore, va osservato che la stessa presenta sovente problemi di interpretazione ed applicazione, in considerazione della complessità ed eterogeneità della materia e soprattutto della mancanza di una legislazione organica e coordinata, sia a livello statale che regionale.

La notevole confusione provocata dal legislatore nei testi dei diversi provvedimenti succedutesi nel tempo lascia infatti spesso disorientati gli stessi "addetti ai lavori" ed operatori del settore.

Nell'impossibilità di dare in questa sede idonea illustrazione delle innovazioni normative nel settore - in considerazione della vastità dello stesso e della eterogeneità delle categorie che comprende - si fa soltanto cenno, senza pretesa alcuna di completezza, a novità ritenute più significative e di particolare interesse.

Senz'altro degno di rilievo è il dlgs 31.3.1998, n.112, che ha operato un ampio e generico conferimento alle regioni della materia di urbanistica, anche se un'analisi più attenta della normativa induce ad osservare che molte funzioni già rientravano nella sfera regionale a seguito di precedenti trasferimenti.

Si può comunque affermare che il potere della definizione dell'assetto complessivo del territorio risulta essere sempre più funzione regionale-locale.

In particolare, l'art. 71 del citato dlgs 112/1998 ha disciplinato l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA), individuando i criteri di riparto tra competenze statali e regionali.

fondati più su parametri di tipo geografico territoriali nonchè sulla base della competenza autorizzativa dell'opera e competenza sulla VIA.

L'articolo in esame rinvia a successivo atto di indirizzo e coordinamento l'individuazione delle categorie di opere attualmente soggette alla VIA nazionale da trasferire alla competenza regionale.

Il conferimento delle funzioni è, in ogni caso, subordinato alla vigenza di una legge regionale sulla VIA, recante l'individuazione dell'autorità competente sul giudizio d'impatto nell'ambito del sistema regioni-autonomie locali e ferma restando la distinzione tra l'autorità competente e soggetto proponente.

In attesa che venga approvata la legge regionale di attuazione del dlgs 112/1998, la Giunta regionale della Lombardia ha ritenuto necessario, al fine di disporre di un quadro unitario e coerente di riferimento, predisporre propri provvedimenti di carattere transitorio - DGRL 2 novembre 1998, n. 6/39305. DGRL 27 novembre 1998, n. 6/39975 - che prevedono la ricognizione e le modalità di attuazione delle procedure per la tutela del territorio nei confronti di progetti, impianti, opere pubbliche e private ad alto rischio ambientale.

Nel corso del 1998, per quanto concerne l'intero settore, sono pervenute all'Ufficio più di cento richieste scritte di intervento. Prevalenti sono risultate le istanze afferenti alle categorie di edilizia privata e lavori pubblici.

Le prime, per lo più presentate da singoli soggetti privati, hanno avuto quale oggetto predominante questioni concernenti il mancato avvio, ovvero la mancata conclusione, dei procedimenti di repressione degli **abusi edilizi** ed il diniego opposto da parte delle amministrazioni comunali alle richieste di provvedimenti autorizzatori per progettati interventi edilizi.

In materia di abusivismo edilizio particolarmente scarso è stato il grado di collaborazione prestato dalle amministrazioni comunali, non fornendo le stesse,

in diversi casi - quale ad esempio quello del comune di Milano - neppure riscontro alle note dell'Ufficio inerenti a questo genere di segnalazioni.

Le considerazioni espresse circa il problema già rappresentato nella relazione del 1995 della riscontrata "inerzia" delle amministrazioni comunali nella repressione dell'abusivismo restano perciò tuttora attuali.

In tema di lavori pubblici sono state ancora numerose le richieste di intervento - sollecitate sia da parte di privati, sia da parte di sindaci - riguardanti l'irrisolto problema - già esposto nella relazione del 1996 - degli annosi ritardi (ormai il tempo di attesa nella nostra regione è di oltre sette anni) nell'erogazione dei contributi statali di cui agli artt. 9 e 10 della L. 9.1.1989, n. 13, relativi ad interventi per **l'eliminazione delle barriere architettoniche** negli edifici di civile abitazione, da ricondurre all'insufficienza dei fondi stanziati dallo Stato.

Il problema potrebbe essere medio tempore affrontato, e ciò si ritiene senza dubbio auspicabile, prevedendo l'erogazione - attraverso un'adeguata disciplina normativa regionale - di contributi integrativi e temporaneamente sostitutivi di quelli statali, come già dispongono, ad esempio, le leggi regionali in materia di Basilicata, Emilia Romagna, Friuli, Liguria e Valle D'Aosta.

Segnalazioni di diverse questioni attinenti a tematiche connesse alla materia della **tutela dei beni ambientali e paesaggistici** - ed al ruolo svolto in quest'ambito dall'amministrazione regionale e dagli enti locali - sono pervenute all'Ufficio nel corso dell'anno.

L'accresciuta sensibilità sociale a dette tematiche sembra essere riconducibile alla rapidità ed incisività dei processi di sviluppo urbano, che minacciano di compromettere la complessiva qualità dell'ambiente e del territorio.

Nel corso del tempo la materia si è, infatti, vieppiù arricchita di contenuti attinenti agli aspetti di trasformazione del territorio, delle ipotesi di tutela e di inquadramento funzionale nello stesso del patrimonio ambientale, storico, artistico e culturale e degli aspetti paesaggistici ad esso collegati.

Per quanto concerne la normativa in questa specifica materia è necessario ricordare che la regione Lombardia - con l'emanazione e l'entrata in vigore della LR 9.6.1997, n. 18 "Riordino delle competenze e semplificazione delle procedure in materia di tutela dei beni ambientali e dei piani paesistici. Subdeleghe agli Enti Locali" - ha introdotto numerose innovazioni nel quadro normativo che disciplina la tutela dei beni paesistico-ambientali, con particolare riguardo all'esercizio delle funzioni amministrative previste dalle leggi 29.6.1939, n. 1497 e 8.8.1985, n. 431, modificando il ruolo della regione e quello degli enti locali.

In linea con le recenti modifiche della legislazione statale ed in coerenza con i principi di sussidiarietà e decentramento, viene notevolmente ampliato l'ambito di competenza degli enti locali.

La funzione amministrativa autoritativa relativa alla tutela del paesaggio è stata attribuita ai comuni in via principale.

Sono state infatti subdelegate agli stessi le funzioni amministrative riguardanti l'autorizzazione e l'irrogazione delle sanzioni amministrative di cui agli artt. 7 e 15 della L. 1497/1939, nonché agli artt. 9, 3° c., e 10, 3° c., della L. 28.2.1985, n. 47, per l'esecuzione di ogni tipo di intervento, fatte salve alcune eccezioni.

Negli ambiti assoggettati a tutela paesistica in forza della L. 431/1985 (così detta legge "Galasso") la subdelega ai comuni ha avuto effetto immediato e pressochè relativamente ad ogni previsione di modificazione dello stato dei luoghi.

Negli ambiti assoggettati invece a tutela paesistica in base a specifico provvedimento amministrativo (ex lege 1497/39) sono state immediatamente subdelegate ai comuni soltanto le funzioni amministrative relative agli interventi specificamente elencati dall'art. 16 della nuova norma.

La più generale attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni è stata subordinata all'approvazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale, con valenza paesistica, o di parco, e, comunque, indipendentemente dall'avvenuta approvazione degli stessi, a partire dal 28.6.1998 (trascorso un anno dall'entrata in vigore della legge in argomento).

Alla regione resta sostanzialmente la potestà autoritativa per le opere di competenza regionale, per quelle assoggettate alla procedura d'intesa stato-regione, nonché relative all'attività mineraria, agli interventi di smaltimento rifiuti che non siano compresi nei piani previsti dalla vigente normativa di settore e agli interventi relativi ad attività estrattiva di cava sino all'approvazione dei piani cave provinciali.

La regione continua ad esercitare, inoltre, le funzioni amministrative riguardanti i provvedimenti inibitori e gli ordini di sospensione lavori, di cui all'art. 8 della L. 1497/1939.

A questo proposito è significativo il caso di seguito illustrato.

Un esposto per la tutela di "valori diffusi" è pervenuto all'Ufficio nel mese di febbraio corredato dalle firme di cento sottoscrittori, contestualmente indirizzato agli assessorati urbanistica, opere pubbliche e protezione civile ed affari generali della Giunta regionale, alla direzione generale urbanistica, in particolare al servizio sviluppo sostenibile del territorio e all'ufficio pianificazione ed informazione paesistica.

Gli esponenti, dichiarando la necessità di salvaguardare l'integrità dei valori paesistici e dei tratti peculiari del tratto di **alzaia del naviglio Martesana nel**

territorio del comune di Gorgonzola, segnalavano la prevista realizzazione - da parte dell'amministrazione comunale - di un ponte carrabile fisso, con l'impalcato rettilineo sostenuto da stralli, per l'attraversamento del naviglio, precisamente in corrispondenza di via Bellini.

Le questioni oggetto di segnalazione all'amministrazione regionale risultavano essere, in particolare, la problematica connessa alla valutazione della compatibilità paesistico-ambientale dell'opera nell'ubicazione prevista, in considerazione della peculiarità dei caratteri del luogo, e la circostanza che diverse associazioni ambientaliste avevano presentato - già dal 1993 - richieste di riconoscimento dei rilevanti valori storici, paesistici e ambientali del naviglio Martesana, a' sensi della L. 1497/39.

Da preliminari informazioni assunte in merito alla questione oggetto di segnalazione risultava che il servizio sviluppo sostenibile del territorio aveva già inoltrato all'amministrazione comunale di Gorgonzola, a seguito di un esposto riguardante un precedente progetto di realizzazione del ponte, la richiesta di una dettagliata relazione in ordine all'opera prevista corredata dall'identificazione del vincolo paesistico, la copia del provvedimento di autorizzazione paesistica, le fotografie e quanto altro necessario ai fini della disamina della problematica segnalata.

L'identificazione del vincolo paesistico risultava essere infatti indispensabile, al fine di stabilire la competenza amministrativa per l'esercizio delle funzioni autorizzatorie e sanzionatorie in materia paesistico ambientale, allora ancora in parte ripartita - fino alla data del 28 giugno 1998 - tra regione ed enti locali.

L'Ufficio si rivolgeva, quindi, ai sopracitati destinatari dell'esposto, chiedendo di conoscere il seguito dato allo stesso e l'indicazione di quali

iniziative volte alla valutazione ed all'accertamento di quanto segnalato fossero state intraprese e quale esito le stesse avessero sortito.

Il servizio sviluppo sostenibile del territorio, informandone contestualmente l'Ufficio, invitava nuovamente il sindaco del comune di Gorgonzola ad inviare la relazione e documentazione richiesta.

L'amministrazione comunale, nel fornire notizie in proposito, coglieva l'occasione per rilevare la circostanza che il naviglio Martesana non fosse interessato da vincolo ex lege 1497/39, né per provvedimento amministrativo, né per effetto della legge 431/85; informava, inoltre che, in base allo strumento urbanistico, la zona interessata dall'opera in questione risultava essere destinata a localizzazione di viabilità con ponte mobile. Successivamente, per motivi di ordine tecnico ed economico, era stata approvata una variante alla impostazione progettuale, individuando una nuova tipologia strutturale (ponte strallato) in sostituzione della precedente (ponte appoggiato su elementi mobili verticalmente). I nuovi elaborati progettuali erano stati quindi trasmessi dal comune al consorzio Villoresi per la definizione del nuovo disciplinare di concessione.

In considerazione di quanto appreso dal comune, valutata la notevole alterazione dell'integrità dei valori paesistici che avrebbe subito l'area a seguito delle realizzazione delle opere progettate, constatato l'effettivo inizio dei lavori a ciò preordinati e verificato altresì che la stessa non risultava assoggettata a vincolo paesaggistico, l'assessore regionale all'urbanistica notificava, nel corso dell'agosto 1998, al sindaco di Gorgonzola, il provvedimento con il quale ordinava - ai sensi dell'art.8, punto 1. della L. 1497/39 - l'inibizione ad intraprendere lavori di qualsiasi genere nell'area in questione e convocava contestualmente la commissione provinciale per le bellezze naturali per

l'approvazione della proposta di apposizione del vincolo a norma dell'art. 1, 3° e 4° c. L. 1497/39.

Ai primi di settembre, veniva proposto alla commissione provinciale e l'inserimento, nell'elenco relativo alla provincia di Milano delle località di cui al punto 3 e 4 dell'art. 1 L. n. 1497/39, dell'area ubicata nel comune di Gorgonzola individuandone nello stesso tempo l'esatta perimetrazione.

Nel mese di ottobre, con nota dell'assessore all'urbanistica, di ciò veniva informato l'Ufficio.

L'istituto previsto dal citato art. 8 della 1497/1939 ha una funzione cautelare ed interinale, preordinata alla conservazione del valore ambientale, in attesa del perfezionamento del procedimento impositivo del vincolo ed il provvedimento decade automaticamente, a' termini del successivo art. 9, se entro il termine di tre mesi la commissione provinciale per le bellezze naturali non esprime parere favorevole all'apposizione del vincolo.

L'emanazione di detto provvedimento cautelare da parte della regione è da attribuire, oltreché alle citate richieste avanzate dalle associazioni ambientaliste e da diversi cittadini, anche a valutazioni afferenti al contenuto del piano paesistico regionale, che assegna al sistema navigli un particolare valore connotativo del paesaggio lombardo.

Il verbale redatto dalla citata commissione fa espresso riferimento, infatti, fra l'altro, al contenuto del piano paesistico regionale:

<< Il piano paesistico riconosce tra gli "elementi identificativi e percorsi panoramici" il sistema dei canali, fornisce alcuni indirizzi orientativi di comportamento per la tutela delle qualità paesistiche e propone anche alcune indicazioni d'uso compatibile, che si attuano attraverso una serie di prescrizioni dirette del piano cui dovranno attenersi i programmi di successiva attuazione del piano stesso. Il piano di sistema relativo ai "Tracciati base paesistici", che è

parte integrante del piano paesistico, propone alcune indicazioni di comportamento relativamente alla realizzazione di nuove infrastrutture. In particolare prescrive che nella progettazione di interventi viabilistici si tenga conto delle qualità storiche che presenta il territorio interessato dalle opere... il piano paesistico regionale si propone operativamente di raggiungere l'obiettivo di tutela del paesaggio instaurando un rapporto dialettico continuo fra gli enti locali e la regione fondato sullo studio del territorio, sui sistemi storico insediativi, che ne caratterizzano l'immagine paesistica e che costituiscono i presupposti per la valutazione dei progetti di trasformazione. La sensibilizzazione diffusa per questi temi può essere promossa proprio attraverso il processo di vincolo, in quanto coinvolge l'amministrazione comunale a sviluppare una valutazione "qualitativa" del progetto nel momento in cui deve rilasciare un'autorizzazione paesistica. E' lecito infatti supporre che se il vincolo in esame fosse già vigente, l'amministrazione comunale avrebbe operato altre scelte progettuali relativamente all'attraversamento del canale Martesana.>>

Per quanto concerne l'applicazione del principio di sussidiarietà viene altresì rilevato che: <<lo strumento di criteri specifici per ogni ambito vincolato rappresenta il supporto più efficace nella gestione autorizzativa; tuttavia, anche in mancanza di tale fondamentale strumento, si può ritenere che la motivazione del vincolo possa rappresentare una garanzia di tutela di quei caratteri territoriali e di quelle condizioni di assetto paesistico che, con l'atto di apposizione del vincolo, la commissione ha inteso salvaguardare. Dovrà infatti legittimamente essere annullato ogni atto autorizzativo che non rispetti le motivazioni, rappresentando queste il riconoscimento ufficiale della qualità paesistica al quale riferirsi.>>.

Come si evince anche dal caso appena illustrato, il dialogo instaurato dall'Ufficio con le direzioni generali della Giunta regionale, in linea di massima piuttosto soddisfacente, sia dal punto di vista dei contenuti che dei tempi di risposta, ha spesso consentito di individuare nelle stesse valide interlocutrici per la più agevole trattazione delle problematiche sottoposte dagli istanti.

Non altrettanto può dirsi per le amministrazioni comunali, le quali sovente mostrano, invece, difficoltà nel disporsi ad un dialogo proficuo e scarsa volontà di collaborazione, sia omettendo talvolta addirittura di fornire risposta alle note dell'Ufficio, sia prevedendo lunghi tempi di risposta - che comportano l'invio di numerosi e reiterati solleciti -, sia fornendo risposte spesso non coerenti, dal punto di vista delle argomentazioni, con quanto richiesto e prospettato.

A questo proposito devo peraltro rilevare che le tesi giuridiche formulate a favore di interventi effettuati dall'Ufficio, quantunque non abbiano indotto in taluni casi l'amministrazione a rivedere le determinazioni già assunte, sono state poi invece condivise da sentenze del TAR (cfr. TAR Lombardia, Sez. II, 18.6.1998 - TAR Lombardia, Sez. II, 11.11.1998).

In particolare, con riferimento alla questione già esposta nella relazione dello scorso anno - attinente al diniego, opposto dal comune di Monza alla domanda di concessione edilizia per il recupero ai fini abitativi del sottotetto ai sensi della LR 15.7.1996, n.15 - è utile sottolineare che il TAR Lombardia nell'accogliere il ricorso presentato all'autorità giurisdizionale dall'istante e, per gli effetti, annullare detto diniego ha riconosciuto la "tempestività" dello stesso, dovendosi configurare il provvedimento assunto dall'amministrazione - a seguito dell'intervento dell'Ufficio, e in virtù di nuovo parere della commissione edilizia - quale provvedimento "definitivo" e non meramente confermativo del diniego precedentemente opposto.

2.3 Edilizia residenziale pubblica

Le richieste di intervento pervenute all'Ufficio in materia di edilizia residenziale pubblica hanno riguardato in gran parte questioni attinenti alla manutenzione degli alloggi e degli stabili che compongono il patrimonio immobiliare pubblico.

Le pratiche di più complessa trattazione si riferiscono alla manutenzione straordinaria di interi quartieri della città di Milano, ove il comune e l'ALER, in qualità rispettivamente di proprietario e gestore degli immobili, si trovano a dover affrontare la realizzazione di impegnativi progetti di ristrutturazione, nonché interventi di adeguamento degli impianti elettrici e termici alle norme per la sicurezza dettate dalla L. 5.3.1990, n. 46.

Pertanto anche quest'anno si è potuto constatare che il problema della mancata **manutenzione** permane uno dei principali motivi di insoddisfazione degli inquilini degli alloggi popolari.

Molteplici istanze si riferiscono a problemi manutentivi relativi a singole unità immobiliari. In particolare i nuovi assegnatari di alloggi lamentano di frequente la mancata esecuzione di opere manutentive necessarie per garantire condizioni di abitabilità dell'alloggio, le quali avrebbero dovuto essere eseguite prima della consegna del medesimo. Trattasi di lavori consistenti per lo più nella sostituzione delle parti vetuste che, secondo i principi sanciti dal diritto civile, competono al proprietario.

Nella trattazione delle predette questioni l'Ufficio ha avuto come principali interlocutori le ALER, enti ai quali è affidata la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e le amministrazioni comunali, coinvolte in quanto proprietarie di gran parte del patrimonio immobiliare pubblico.

Si è potuto rilevare che i motivi del ritardo nella realizzazione dei programmi di manutenzione straordinaria sono riconducibili alle difficoltà che gli enti proprietari degli alloggi incontrano nel reperire i necessari finanziamenti, e talvolta anche alla scarsa sollecitudine con cui vengono predisposti dagli enti gestori i progetti delle opere da eseguire.

Numerose sono le istanze presentate da cittadini che hanno inoltrato presso l'amministrazione comunale richieste di **assegnazione in emergenza** ai sensi dell'art. 10 della LR 4.5.1990, n. 28. Tale disposizione contempla, relativamente a situazioni di fabbisogno abitativo di particolare e documentata rilevanza sociale, la possibilità di conseguire assegnazioni anche al di fuori dei bandi di concorso previsti dalla LR 5.12.1983, n. 91.

Molte richieste di intervento sono pervenute, inoltre, da assegnatari di alloggio interessati ad ottenere il **cambio** per svariati motivi, quali le carenze igienico-sanitarie dell'abitazione, le condizioni di sovraffollamento, lo stato di malattia di un componente del nucleo familiare determinante grave disagio nella permanenza nell'alloggio. Relativamente a tali richieste sovente è stata invocata l'applicazione della circolare n. 6958 del 2.4.1991, emanata dal settore lavori pubblici della Giunta regionale, che, in deroga al principio del concorso che domina la materia dei cambi di alloggio, al pari di quella dell'assegnazione, consente il cambio di alloggio al di fuori degli appositi bandi, allorché sussistano particolari condizioni, date dalla presenza nel nucleo familiare già assegnatario di un componente portatore di handicap o di patologie croniche invalidanti.

Destinatarie degli interventi del difensore civico in tale ambito sono state le amministrazioni comunali, in quanto ad esse la legge attribuisce la titolarità delle funzioni amministrative concernenti l'assegnazione delle unità abitative di edilizia residenziale pubblica.

Intensi sono stati i contatti con il settore patrimonio edilizia residenziale pubblica e assegnazione alloggi del comune di Milano, cui l'Ufficio, nei casi in cui ha ravvisato la sussistenza dei presupposti per l'adozione della procedura d'urgenza prevista dal citato art. 10 della LR 28/1990, ha rappresentato l'opportunità di farvi ricorso.

Tra le questioni che con maggior frequenza vengono sottoposte all'Ufficio occorre segnalare quelle attinenti a situazioni di **morosità**, sovente determinatesi a seguito dell'attribuzione di un canone di locazione non corrispondente alle effettive capacità economiche dell'assegnatario.

Accade, infatti, che molti inquilini, ai quali competerebbero i canoni ridotti stabiliti per le fasce di redditi più bassi, vengano collocati d'ufficio, secondo quanto disposto dalla LR 91/1983, nelle fasce più elevate e debbano pertanto corrispondere importi superiori alle loro possibilità, poiché non hanno provveduto a rispondere, o lo hanno fatto in modo inadeguato, al questionario periodicamente inviato dall'ALER al fine di aggiornare i dati dell'anagrafe dell'utenza.

Si verifica, in tal modo, un fenomeno di morosità sostanzialmente fittizia, indotto dalla collocazione in una fascia reddituale inadeguata alle reali condizioni economiche dell'utente.

In tali casi l'Ufficio ha interloquito con l'ALER, chiedendo di provvedere al ricalcolo del debito con riferimento al canone commisurato alla effettiva situazione reddituale dell'interessato, nonché a sospendere la procedura di sfratto avviata nei confronti dell'inquilino moroso.

Le richieste di intervento riguardanti il settore dell'edilizia residenziale pubblica provengono per la maggior parte da singoli cittadini, utenti degli alloggi popolari, ma non sono infrequenti le istanze presentate da comitati di

quartiere, attivi soprattutto nel sollecitare interventi nel campo della manutenzione.

Da parte dei destinatari dell'attività del difensore civico, che, come dianzi si diceva, sono principalmente le amministrazioni comunali e le ALER, si è potuto constatare una soddisfacente disponibilità a collaborare alla soluzione dei casi prospettati, nonché a fornire chiarimenti e informazioni.

Al riguardo è opportuno far cenno al dialogo intercorso tra l'Ufficio e l'ALER di Milano in occasione della elaborazione, da parte di quell'azienda, del testo della **carta dei servizi**.

Prevista dall'art. 19, 4° comma, della LR 10.6.1996, n. 13 ("Norme per il riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica e istitutiva delle aziende lombarde per l'edilizia residenziale"), la carta dei servizi mira ad illustrare i diritti degli utenti e gli impegni che l'ALER intende assumere nei loro confronti per garantire un servizio trasparente e orientato alla soddisfazione.

L'Ufficio, presa visione della bozza predisposta dell'ALER di Milano nel novembre del 1997, ha ritenuto opportuno avanzare alcune proposte di integrazione del suo contenuto.

In particolare è stata segnalata l'opportunità che il testo preveda l'impegno da parte dell'ALER a dare piena attuazione alle norme che regolano l'autocertificazione. E' stata, altresì, messa in evidenza la necessità di assicurare il rilascio della ricevuta attestante la data di inoltro di domande o di documenti agli uffici dell'ALER.

La carta dei servizi, che è tuttora in corso di definizione, rappresenta uno strumento di primaria rilevanza, con cui si pongono le basi per l'avvio di un processo di miglioramento dei servizi resi ai cittadini utenti del patrimonio immobiliare pubblico.

Non v'è dubbio che l'attuazione da parte dell'ALER degli impegni in essa previsti comporterà riflessi sull'attività dell'Ufficio. Ne dovrebbe conseguire, infatti, un migliore rapporto tra l'ALER e la sua utenza, così da ridurre le situazioni che costituiscono il presupposto per il ricorso al difensore civico.

2.4 Ambiente

Nel corso del 1998 sono pervenute all'Ufficio circa quaranta istanze attinenti alla materia della tutela ambientale. Si registra quindi una leggera ripresa della domanda dell'utenza nello specifico settore, dopo la flessione registrata nel corso del 1997 (32 richieste nel 1997, a fronte delle 51 del 1996).

Di queste, circa venti non sono state istruite per mancanza del funzionario preposto.

Circa un terzo delle istanze si riferisce a problemi di inquinamento acustico: nell'ambito **dell'inquinamento atmosferico**, alcune richieste sono collegate all'esercizio di attività industriali, altre ad attività commerciali di vario genere (laboratori di verniciatura, bar, pizzerie); altre ancora concernono situazioni di **degrado ambientale** nelle adiacenze di corso d'acqua o in seguito all'esercizio di attività di cava o ad attività di smaltimento di rifiuti; quattro vertono in materia di onde elettromagnetiche.

La maggior parte delle richieste è stata presentata a titolo personale. Alcune volte l'intervento del difensore civico regionale è sollecitato dall'omonimo ufficio comunale, altre da consiglieri comunali che non hanno trovato soddisfazione all'interno della stessa amministrazione locale. In qualche caso sono state presentate da cittadini costituitisi in gruppi, associazioni, comitati.

Interlocutori abituali nella trattazione delle doglianze originate da problemi di carattere ambientale sono: le ASL e gli uffici tecnici delle amministrazioni comunali, per la parte riguardante l'accertamento della natura, dell'entità e delle cause del disturbo, i sindaci e l'amministrazione regionale, per le segnalazioni, il coordinamento degli interventi nelle situazioni più complesse e l'adozione degli adeguati provvedimenti di carattere ordinatorio.

Con particolare riferimento alla materia **dell'inquinamento acustico**, val la pena evidenziare le conseguenze di una situazione che era stata segnalata dall'Ufficio

al Consiglio regionale con la relazione ad hoc presentata in data 15.7.1997, riguardante la DGR 10.9.1992, n. 5/27220, recante le tariffe per le prestazioni chieste da privati in materia di igiene e sanità pubblica.

In quella occasione, il difensore civico aveva rappresentato l'opportunità di prevedere le modalità di un rimborso per il caso in cui le prestazioni chieste non si esaurissero con l'adozione di provvedimenti di mero interesse personale del richiedente (pareri igienico-sanitari per il rilascio di concessioni edilizie: per l'esercizio di insediamenti produttivi e commerciali, di impianti di stallaggio, per apertura di autorimessa ad uso pubblico ecc.) ma assumessero rilievo per la collettività indistintamente, come per esempio avviene quando il privato segnala una situazione di inquinamento ambientale (rumore, vibrazioni, fumi, gas) costituente comunque pericolo per l'igiene e la salute pubblica.

Il settore ambiente del comune di Milano, in occasione della "Prima relazione biennale sullo stato acustico del comune di Milano", presentata nel novembre 1998, ha osservato che non sono in effetti rari i casi in cui i cittadini rinunciano alla presentazione della richiesta di verifica fonometrica alle ASL proprio perché non sono in grado o non vogliono pagare la tariffa.

E' infatti senz'altro vero che la previsione del versamento di una somma, contenuta ma non indifferente, costituisce valido deterrente per reclami ingiustificati. Nei casi però, affatto infrequenti, in cui il reclamo è fondato, il cittadino viene ad essere doppiamente leso: nel momento in cui deve agire personalmente per portare a conoscenza degli organi preposti alla sua tutela una situazione potenzialmente dannosa e lesiva di interessi primari, e ancora quando gli stessi organi subordinano il loro intervento al versamento di una somma che non gli verrà mai restituita, neppure se si dovesse poi riconoscere che egli ha fattivamente collaborato per l'accertamento e la rimozione di situazioni lesive della igiene e della salute pubblica, che essi non erano stati in grado di individuare.

Per quanto concerne la collaborazione prestata nella materia dell'inquinamento dai competenti uffici della Giunta regionale, in particolare la direzione tutela ambientale, l'Ufficio ha potuto rilevare che l'attuazione degli interventi volti all'accertamento delle situazioni di disagio è resa talora più difficile dalla scarsa conoscenza di alcune problematiche di individuazione relativamente recente.

Esemplare in proposito è il problema delle **molestie olfattive**, del quale l'Ufficio si era già occupato negli anni scorsi e che è stato ancora sottoposto nel corso del 1998, ma che è ben lungi dall'essere risolto, neanche a livello normativo.

La questione è stata prospettata all'Ufficio da un folto gruppo di cittadini (circa sessanta) residenti in Biassono (MI), i quali hanno attivato l'Ufficio nel marzo 1998 lamentando gli odori acri, dolciastri e nauseabondi avvertiti in maniera molto insistente nelle prime ore della mattina e verso la fine del pomeriggio, sino a notte inoltrata, nell'intera area del territorio comunale. I ricorrenti esprimevano in particolare che le dette esalazioni provocavano disturbi agli occhi, al naso e alla gola e alle vie respiratorie.

Diversi esposti erano stati inoltrati anche nel corso dell'anno precedente a regione, provincia e comune. La competente ASL, in particolare, si era attivata nei primi mesi del 1997 al fine di individuare la fonte delle molestie ma la ricerca era resa oltremodo difficile proprio dalla natura del disturbo lamentato: l'area segnalata era infatti molto ampia e spesso ai tecnici risultava impossibile rilevare la presenza di esalazioni misurabili.

Erano infine state individuate due possibili fonti delle immissioni: la rete fognaria comunale e due aziende: una avente sede nel comune di Macherio e l'altra nel comune di Biassono. I sopralluoghi condotti da tecnici della ASL sulla fognatura avevano consentito di rilevare la necessità di interventi di manutenzione urgenti, già peraltro avviati dallo stesso comune nel febbraio 1997.

I risultati delle analisi condotte sui prelievi delle acque di scarico delle ditte indicavano il superamento della tabella C della L 10.5.1976, n. 319. Era stata pertanto chiesta dall'ASL la revoca della autorizzazione allo scarico ed inoltrata la comunicazione di reato alla procura della repubblica nell'ottobre 1997.

Permaneva comunque il problema delle molestie olfattive. La ASL aveva quindi preso accordi con il PMIP di Milano per la effettuazione di ulteriori prelievi che dovevano essere eseguiti nel settembre 1997, e con il PMIP di Monza per la rilevazione mediante mezzo mobile dell'inquinamento atmosferico dei parametri meteorologici della zona; era stata anche ipotizzata la costituzione di una commissione tecnica regionale per la valutazione dei risultati degli accertamenti eseguiti e la formulazione delle linee guida per gli adempimenti successivi.

Permanendo la situazione di disturbo, nel febbraio 1998 i residenti hanno chiesto all'Ufficio di inserirsi nel dialogo avviato, per giungere ad una conclusione circa la fonte e la causa delle esalazioni moleste che condizionano pesantemente la qualità dell'ambiente.

L'Ufficio si è quindi rivolto al servizio protezione ambientale e sicurezza industriale della Giunta regionale al quale ha chiesto di acquisire: i provvedimenti regionali di autorizzazione all'esercizio delle due ditte; i risultati dei più recenti accertamenti effettuati dalla competente ASL in relazione alle immissioni in atmosfera, nonché l'eventuale seguito dato alla proposta formulata dalla ASL di istituzione di una commissione regionale.

Il competente servizio regionale ha trasmesso nel mese di aprile 1998 copia del referto analitico prodotto da una delle due ditte e copia di una richiesta di intervento rivolta al PMIP di Milano nel luglio 1996 rendendo nel contempo noto che "era stato riferito che" potevano considerarsi rispettate le prescrizioni "dettate dalla Giunta regionale per il contenimento delle emissioni in atmosfera".

Nello stesso periodo, la ASL 3 rendeva noto che il PMIP di Monza, in attesa della attivazione di quello di Milano, aveva eseguito diverse campagne di misura mediante mezzo mobile, per il rilevamento di inquinanti atmosferici e di parametri meteorologici, senza però trovare relazioni significative tra direzione dei venti e origine delle possibili esalazioni.

Nel giugno 1998, i residenti hanno trasmesso una petizione sottoscritta da 619 residenti, inviata al Presidente del Consiglio regionale, al presidente della provincia, ai ministri della sanità e dell'ambiente e alla procura della repubblica di Monza, lamentando che, a più di un anno di distanza dall'inizio della serie degli esposti, non fosse ancora stata effettuata "un'analisi dell'aria con attrezzature e tecnici adeguati".

In seguito sono pervenute una circostanziata relazione dal PMIP di Milano e Monza e una nota da parte della direzione generale sanità della Giunta regionale: si tratta di documenti non certo risolutivi, ma che almeno si propongono il fine di affrontare seriamente e nella sua complessità la questione.

L'unità operativa chimica del PMIP di Milano, ha precisato che gli odori erano avvertibili non solo nelle adiacenze delle due ditte, ma in tutto il territorio di Biassono, e che in situazioni analoghe era stata utilmente impiegata l'analisi olfattometrica, facendo ricorso però ad un laboratorio privato, in quanto il PMIP di Milano (come del resto nessun altro PMIP) non dispone della strumentazione necessaria per questo tipo di analisi. I risultati ottenuti al termine dell'analisi portavano il responsabile della unità operativa chimica del PMIP di Milano ad affermare che essa era attualmente l'unica via seriamente percorribile per accertare l'effettiva intensità e formulare serie ipotesi di risoluzione per il detto tipo di problemi.

Il responsabile della unità operativa formulava inoltre una osservazione di carattere generale, rilevando che il tipo di disturbi lamentati non era certo da ritenersi eccezionale in determinati contesti, costituiti da attività produttive e di insediamenti residenziali e che la situazione medesima non poteva semplicemente ritenersi frutto di abusivismi edilizi, perseguibili mediante apposite ordinanze, ma la logica prevedibile conseguenza di pareri positivi rilasciati dagli organi tecnici competenti, in base al principio non scritto in base al quale “la qualità dell’ambiente si costruisce, non si controlla”.

Deve anche considerarsi che non esiste attualmente, nella legislazione statale, alcun limite relativo agli odori valido per le emissioni e per la qualità dell’aria: pur nel rispetto dei limiti indicati con il DM 12.7.1990 per le immissioni in atmosfera provocate dall’esercizio degli impianti esistenti al luglio 1988 o con i decreti autorizzativi regionali, si possono pertanto ugualmente determinare molestie olfattive al suolo, mentre, superati questi limiti, le molestie olfattive potrebbero anche non essere avvertite.

Sarebbe quindi opportuno affrontare il problema della urgenza della definizione di limiti alle emissioni, in grado di non provocare molestie al suolo. Le emissioni risultano infatti moleste solo se la concentrazione al suolo — quando ricadono — si mantiene al di sopra della soglia olfattiva, parametro che si misura solo con l’analisi olfattometrica e solo in funzione delle condizioni meteorologiche, della distanza delle abitazioni rispetto ai camini nonché della altezza di questi.

Le unità operative chimiche di Milano e Monza hanno elaborato un piano di lavoro, frutto dello studio di analoghe esperienze condotte in Europa, che si articola in due momenti di coordinamento: il primo ad opera del sindaco del comune interessato per la convocazione degli enti e dei servizi interessati e per i rapporti con la popolazione; il secondo a cura delle unità operative competenti (di Milano e

Monza per il caso in questione) per gli aspetti tecnici e scientifici relativi alla conduzione dell'indagine. Veniva proposto quindi un dettagliato piano di lavoro, recante l'indicazione delle risorse necessarie per la valutazione dell'inquinamento olfattivo segnalato nel territorio.

Nel mese di novembre, il competente dirigente della direzione generale sanità della Giunta regionale, visto il piano di lavoro predisposto dalla unità operativa chimica di Milano e Monza, invitava il dipartimento di prevenzione della ASL 3 della provincia di Milano di voler presentare, a brevissimo termine, un piano progettuale complessivo completo delle operazioni previste e della tempistica, in base a quello già predisposto dal PMIP.

Nel gennaio 1999, l'Ufficio ha chiesto alla direzione generale sanità della Giunta regionale e al responsabile del PMIP di Milano di essere informato circa l'adozione dei passi successivi per giungere ad una seria analisi della situazione e quindi alla adozione di misure di contenimento.

2.5 Sicurezza sociale

Il settore "sicurezza sociale" è suddiviso in sei categorie: assistenza sociale, immigrazione, invalidità civile, pensioni, previdenza, infortuni sul lavoro, calamità naturali, atti di terrorismo, criminalità.

Di gran lunga più numerose sono risultate le richieste d'intervento attinenti a questioni che concernono le materie dell'invalidità civile e pensionistica.

2.5.1 Invalidità civile

La normativa sull'istituto dell'invalidità civile è stata ulteriormente innovata nel 1998. L'articolo 130 del dlgs 31.3.1998, n.112 ha disposto il trasferimento ad un apposito fondo di gestione istituito presso l'INPS, della funzione di erogazione di pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili.

La norma del comma 1 dell'articolo citato, il trasferimento di funzioni opera a decorrere dal 3.9.1998, cioè dal 120° giorno dalla data di entrata in vigore del decreto.

Il medesimo articolo dispone che le funzioni di concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili passano alle regioni, le quali, secondo il criterio integrale di copertura, provvedono con risorse proprie, alla eventuale concessione di benefici aggiuntivi rispetto a quelli determinati con leggi dello stato per tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il contenzioso è previsto che, fermo restando il principio della separazione fra la fase dell'accertamento sanitario e quello della concessione delle provvidenze economiche di cui all'art. 11 della L. 24.12.1993, n. 537, nei procedimenti giurisdizionali ed esecutivi relativi alla concessione

delle prestazioni e dei servizi, attivati a decorrere dal 3 settembre 1998, la legittimazione spetta alle regioni ove il procedimento abbia ad oggetto le provvidenze concesse dalle regioni stesse e all'INPS negli altri casi, anche relativamente a provvedimenti antecedenti al 3.9.1998.

L'art. 130 stabilisce infine che, avverso i provvedimenti di concessione o di diniego, è ammesso ricorso amministrativo secondo la normativa vigente per le pensioni sociali, ferma restando la tutela giurisdizionale davanti al giudice ordinario.

Con circolari 20.8.1998, n. 192 e 23.10.1998, n. 223 la direzione centrale pensioni dell'INPS ha dettato le disposizioni operative in ordine all'applicazione della nuova normativa.

Il passaggio di funzioni all'INPS non ha subito proroghe: il primo pagamento è stato effettuato con la mensilità di novembre 1998. Dal mese di luglio l'istituto aveva iniziato ad erogare le proprie pensioni con cadenza mensile e non più bimestrale; al fine di corrispondere anche i nuovi trattamenti con tale periodicità è stata adottata dal consiglio di amministrazione la delibera 30.6.1998, n. 719.

In attesa che vengano emanate le opportune disposizioni per disciplinare il conferimento alle regioni delle nuove competenze, i provvedimenti concessivi continuano ad essere adottati dalle prefetture.

Con riferimento alle suesposte innovazioni normative non sono stati segnalati all'Ufficio disguidi né ritardi per quanto concerne i pagamenti in corso. Alcuni cittadini si sono rivolti all'Ufficio per avere delucidazioni in ordine al nuovo iter procedurale.

Purtroppo altre valutazioni devono essere espresse per quanto riguarda la **erogazione dei ratei maturati e non riscossi**. In merito ai lunghi, annosi tempi di trattazione delle suddette pratiche da parte della prefettura di Milano mi sono già soffermato nella relazione dello scorso anno (vedi punto 2.7, pagg. 32 e seg.).

Il trasferimento di competenze all'INPS ha penalizzato ulteriormente la definizione delle pratiche relative ai deceduti. Si sono rivolti al difensore civico alcuni cittadini, le cui pratiche erano già state archiviate in quanto l'ufficio area categorie protette della prefettura di Milano aveva emesso il decreto concessivo delle provvidenze economiche a loro favore, in qualità di eredi dell'invalido. Preciso che il provvedimento concessivo veniva trasmesso, in base alla previgente procedura, al III settore ufficio ragioneria dell'anzidetta amministrazione per la liquidazione; operazione che veniva effettuata, sulla base dei fondi disponibili, seguendo l'ordine cronologico di ricevimento del decreto. I cittadini lamentavano i lunghi tempi di istruttoria, a cui si aggiungeva l'impossibilità di acquisire alcuna notizia circa i tempi ancora necessari per ottenere le provvidenze economiche. Recatisi presso la prefettura avevano appreso che dal mese di settembre la ragioneria non provvedeva più all'erogazione dei trattamenti agli eredi di invalidi civili, sulla base della nuova normativa a cui sopra ho già accennato, e non era stata fornita loro alcuna informazione in merito all'effettivo trasferimento all'INPS della funzione di erogazione. Nella situazione operativa che caratterizza la definizione delle anzidette pratiche risultano pertanto disattesi i principi di celerità e trasparenza dell'azione amministrativa, introdotti dal legislatore sin dal 1990 con la legge di riforma 7.8.1990, n. 241.

L'Ufficio con nota del 3.12.1998, a cui non è ancora pervenuta risposta. - dopo aver tentato di mettersi in contatto telefonicamente con l'ufficio area e categorie protette della prefettura - ha chiesto chiarimenti sull'argomento al responsabile dello stesso. Qualora non dovesse pervenire alcuna risposta nel breve termine, l'Ufficio segnalerà la problematica al prefetto.

Anche nel 1998 sono state inoltrate all'Ufficio numerose istanze per sollecitare l'emanazione del provvedimento concessivo dei ratei maturati e non riscossi: le pratiche segnalate riguardavano domande d'invalidità presentate negli anni dal 1991 al 1995.

Con decreto del ministero dell'interno 5.2.1998 sono stati adeguati gli importi delle prestazioni spettanti agli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti: importi che sono stabiliti in misura fissa uguale per tutti i beneficiari e che sono però adeguati annualmente in relazione alle variazioni intervenute nell'anno precedente sull'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati calcolato dall'ISTAT.

Nella relazione dello scorso anno mi ero soffermato sulla questione inerente alla **valutazione dello stato di invalidità civile nei riguardi dei cittadini ultrasessantacinquenni** ed in particolare avevo sollevato delle perplessità in merito alle disposizioni contenute in una circolare del ministero della sanità. Circolare che aveva creato non pochi problemi alle persone che, avendo superato i 65 anni, non potevano più aver certificato il grado di invalidità al 100%, specificando che le stesse perdevano il beneficio dell'esenzione alla partecipazione alla spesa delle prestazioni sanitarie.

L'art. 5, 7° c., dlgs 29.4.1998, n. 124 ha sanato la questione.

La norma riafferma il concetto, già presente nell'art.6 del dlgs 509/1988, che la valutazione dell'invalidità dei soggetti che abbiano superato i sessantacinque anni di età debba essere ancorata alla presenza di difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età, piuttosto che alla riduzione della capacità lavorativa come previsto per i soggetti in età compresa fra i 18 e i 65 anni (art. 1, 3° c., dello stesso decreto legislativo).

La norma introduce però l'obbligo per le commissioni sanitarie di valutare l'invalidità, anche nel caso di ultrasessantacinquenni, con l'attribuzione di un valore percentuale che sintetizzi le conseguenze della menomazione sull'estrinsecarsi delle attività attese e consuete. Ciò allo scopo di sanare la contraddizione insita nel fatto che altre disposizioni in materia di assistenza sanitaria subordinano la concessione di taluni benefici al possesso di specifiche percentuali di invalidità.

L'ambito di applicazione della norma in esame è limitato espressamente all'assistenza sanitaria.

In ottemperanza ad una nota del ministero della sanità che ha fornito delle direttive in ordine all'applicazione del succitato art. 5, la direzione generale interventi sociali ha emanato la circolare 19.10.1998 n. 57, pubblicata sul bollettino ufficiale della regione Lombardia 16.11.1998, n. 46.

Sempre con riferimento alla problematica degli invalidi accenno ad altre due questioni di interesse generale, in merito alle quali i servizi competenti della regione Lombardia hanno espresso delle indicazioni operative, di cui l'Ufficio è venuto a conoscenza nel corso dell'istruttoria di due istanze.

Un cittadino ultrasessantacinquenne, riconosciuto invalido si è rivolto all'Ufficio lamentando che l'ATM non gli aveva rilasciato la **tessera tranviaria** di libera circolazione richiamando una disposizione della regione Lombardia.

L'Ufficio ha interpellato il servizio competente ed ha appreso che era stata di recente emessa un'ulteriore comunicazione, inviata alle aziende di trasporto pubblico locale di persone e alle amministrazioni provinciali, nella quale si precisava espressamente che “ i soggetti invalidi ultrasessantacinquenni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie dell'età (art. 6 dl 23.11.1988, n. 509) avevano diritto al rilascio delle tessere di libera circolazione ai sensi della LR 16.11.1984, n. 57”.

Preciso che l'anzidetta legge prevede - art.1, punto 1 - che abbiano diritto alle agevolazioni tariffarie gli “invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro ai quali sia stata accertata una riduzione della capacità lavorativa nella misura non inferiore ai 2/3 fino al 100% (risultante dal verbale dell'apposita commissione o dal provvedimento di pensione)”.

La succitata comunicazione definisce pertanto i problemi interpretativi sorti per raccordare le nuove disposizioni circa la mancata attribuzione di una valutazione percentuale agli ultrasessantacinquenni con una normativa che prevede l'erogazione di benefici agli invalidi sulla base della indicazione di una percentuale di invalidità.

La seconda questione concerne **l'esibizione del verbale d'invalidità** per il rilascio di atti connessi e conseguenti allo stato d'invalidità e non alla diagnosi indicata. Al fine di garantire il diritto alla riservatezza a fronte di tali richieste, il servizio interventi socio-sanitari per anziani e disabili ha inviato una comunicazione a tutti i direttori generali delle ASL, suggerendo che l'ufficio preposto rilasci copia del verbale opportunamente oscurato nella parte relativa all'anamnesi e alla diagnosi clinica, nella quale risulti oltre la dicitura “verbale privo di diagnosi, per gli usi di legge, su richiesta dell'interessato in ottemperanza all'art.22, L 31.12.1996, n. 675”, il timbro dell'azienda sanitaria e la firma del responsabile del procedimento.

L'utenza che si rivolge all'Ufficio in materia di invalidità civile è costituita essenzialmente da singoli privati, che ne richiedono l'intervento, rappresentando doglianze inerenti a ritardi, disguidi, lungaggini burocratiche o errate interpretazioni della normativa nell'istruttoria di pratiche di invalidità che riguardano se stessi o loro parenti.

Solo alcuni casi sono stati prospettati da altri difensori civici comunali o da ASL.

In materia di invalidità civile, gli interventi del difensore civico hanno come interlocutori principali l'ufficio area e categorie protette della prefettura di Milano nonché la segreteria delle commissioni sanitarie delle ASL, preposte all'accertamento dello stato di invalidità civile.

La qualità del dialogo con la prefettura presentava degli elementi di criticità, soprattutto per quanto concerne la fluidità del rapporto, che si sono in parte sanati nel corso dell'anno, ma che purtroppo si sono accentuati nell'autunno, presumibilmente, sia in seguito al trasferimento e relativa sostituzione del responsabile dell'ufficio area e categorie protette - con il quale l'Ufficio aveva instaurato un rapporto sufficientemente collaborativo - sia in seguito ai problemi di gestione introdotti dalla nuova normativa, a cui sopra si è accennato.

Non presenta alcun problema la qualità del dialogo con le commissioni sanitarie, improntato ad una piena collaborazione nell'interesse del cittadino - utente.

Proficui e interattivi sono risultati anche i rapporti con gli uffici ministeriali, ministero del tesoro e dell'interno, preposti, rispettivamente, all'istruttoria dei ricorsi avverso i verbali di visita medica ed avverso i decreti prefettizi di concessione delle provvidenze economiche.

2.5.2 Pensioni - Previdenza

La normativa previdenziale, come è noto, è alquanto complessa per l'eterogeneità delle categorie e degli istituti giuridici interessati e per il continuo aggiornamento normativo, che rende difficile l'orientamento nella giungla delle disposizioni.

Il complesso e articolato dedalo normativo è stato recentemente alimentato dalle riforme previdenziali Amato del 1992, Dini del 1995 e Prodi del 1998, alle quali sono seguiti vari decreti di attuazioni e circolari applicative. In particolare, con riferimento al 1998, l'art. 59, 6° c., L. 27.12.1997, n. 449 introduce, dal 1° gennaio, nuovi requisiti per il pensionamento di anzianità in sostituzione di quelli previsti dalla legge 8.8.1995, n. 335.

Senza voler addentrarsi nell'illustrazione delle innovazioni normative riguardanti la materia previdenziale, accennerò solo a recenti disposizioni impartite in merito ad una problematica di cui è stato più volte, anche negli anni passati, interessato l'Ufficio.

Mi riferisco al decreto del ministero del tesoro 1.9.1998, n.352 recante il regolamento con cui sono stati dettati i criteri e individuate le modalità per la **corresponsione degli interessi legali e della rivalutazione monetaria** per ritardato pagamento da parte delle amministrazioni pubbliche - di cui all'articolo 1, 2° c., dlgs 3.2.1993, n. 29 - di emolumenti retributivi ovvero di natura pensionistica e assistenziale in favore dei rispettivi dipendenti, in servizio o già in quiescenza. Le disposizioni regolamentari interessano, quindi, tutte le amministrazioni dello stato, ivi comprese le aziende e le amministrazioni a ordinamento autonomo, le regioni, gli enti locali, le camere di commercio, gli enti del servizio sanitario nazionale nonché tutti gli enti pubblici non economici nazionali e non.

In detto decreto si precisa testualmente che i succitati crediti accessori sono corrisposti d'ufficio e decorrono dalla data di maturazione del credito principale, ovvero dalla scadenza del termine previsto ai sensi dell'art. 2 L. 7.8.1990, n.241, per l'adozione del relativo provvedimento. Detti emolumenti sono dovuti fino alla data di emissione del titolo di pagamento, da comunicare all'interessato nel termine di 30 giorni.

La maggior parte delle pratiche in materia previdenziale ha avuto come interlocutori l'INPS e l'INPDAP.

Va segnalata la disponibilità dimostrata e la fattiva collaborazione prestata dalle varie sedi INPS, che, nella quasi totalità, si sono sempre prontamente attivate per fornire una risposta e portare, qualora ne sussistessero i presupposti, ad una rapida conclusione la pratica segnalata. A tal fine, più volte i funzionari dell'INPS hanno provveduto a mettersi in contatto direttamente con l'interessato per poter più velocemente acquisire la documentazione necessaria, mancante, per la conclusione del procedimento amministrativo in corso d'istruttoria.

Il rapporto con l'INPDAP — sede centrale e sedi periferiche — è stato, in linea generale, proficuo: si sono verificati alcuni ritardi nella risposta, che, a volte, è stata fornita dopo alcuni solleciti.

La casistica delle questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio nella materia di cui si sta trattando è stata multiforme e varia, concernendo vari istituti giuridici e prestazioni (pensioni, riscatti, ricongiunzioni, posizioni assicurative, assegni per il nucleo familiare etc.) gestiti dai cosiddetti "enti previdenziali".

Le istanze a cui l'ufficio ha dato corso riguardavano problematiche di carattere giuridico amministrativo o ritardi nella definizione della pratica. Ai

cittadini che si sono rivolti al difensore civico per questioni attinenti al proprio trattamento pensionistico o per instaurare una vertenza giudiziaria è stato consigliato di rivolgersi ad un ente di patronato.

Anche per quanto concerne la materia previdenziale, la quasi totalità delle istanze è stata presentata dai singoli cittadini interessati alla definizione di un procedimento amministrativo che li riguardava o ad ottenere chiarimenti in merito alla corretta istruttoria dello stesso.

2.6 Assistenza sanitaria

Come noto, a seguito dell'entrata in vigore della LR 11.7.1997, n. 31 di riordino del servizio sanitario regionale, si è proceduto alla graduale realizzazione degli obiettivi dalla stessa prefissati.

Nello specifico, si è provveduto alla rideterminazione degli ambiti territoriali delle aziende sanitarie, al riordino della rete delle strutture ospedaliere, alla definizione delle funzioni e dei compiti delle aziende, all'integrazione delle funzioni sanitarie con quelle socio-assistenziali di competenza degli enti locali, nonché all'instaurazione di nuovi rapporti con le strutture pubbliche e private per l'erogazione delle prestazioni sanitarie per conto del servizio sanitario nazionale fondati sul criterio dell'accreditamento delle istituzioni, sulle modalità di pagamento a prestazione e sull'adozione del sistema di verifica e revisione delle attività svolte e delle prestazioni erogate.

Obiettivo del processo di riorganizzazione aziendale è il miglioramento dell'efficienza delle strutture pubbliche e private, da conseguirsi promuovendo la piena parità di diritti e doveri fra soggetti erogatori accreditati di diritto pubblico e di diritto privato, nell'ambito della programmazione regionale, e favorendo la creazione di condizioni simili dal punto di vista operativo, in un quadro di positiva concorrenzialità.

Con la legge di riforma si è voluto sostanzialmente rispondere all'esigenza di migliorare la qualità dei servizi sanitari, garantendo l'attuazione del principio di libera scelta per ciascun cittadino fra strutture pubbliche e private.

La Giunta regionale ha poi provveduto ad emanare una serie di atti per dare attuazione a quanto previsto dalla stessa legge.

Merita uno specifico richiamo - tra le altre - la deliberazione n. 6/38133 del 6.8.1998, con cui sono stati definiti i requisiti e gli indicatori per l'accreditamento

delle strutture sanitarie: tra i predetti criteri è stato inserito anche quello della necessaria esistenza, nelle strutture accreditate, dell'ufficio di pubblica tutela, in accoglimento dell'indicazione formulata dall'Ufficio nel febbraio scorso alla commissione consiliare "sicurezza sociale" in sede di esame della proposta di deliberazione.

Nonostante l'introduzione del meccanismo in base al quale il privato cittadino, in possesso della prescrizione redatta dal medico curante, può ora rivolgersi direttamente alle strutture private accreditate, senza cioè dover chiedere - come accadeva in passato - l'autorizzazione all'azienda sanitaria competente per territorio, è rimasto attuale il problema dei **tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni specialistiche e ambulatoriali**.

Il cittadino utente infatti - ed alcune segnalazioni sono pervenute in tal senso anche all'Ufficio - lamenta il fatto che i tempi di attesa, estremamente lunghi se si intende ottenere la prestazione in regime di assistenza pubblica, diventano pressoché inesistenti se la si chiede in regime di assistenza privata.

Ciò può trovare una giustificazione nel fatto che le prestazioni rese in regime libero-professionale sono numericamente di gran lunga inferiori rispetto a quelle erogate in regime di assistenza pubblica, per cui non è possibile - nella maggior parte dei casi - ravvisare nulla che si ponga in contrasto con le vigenti disposizioni di legge.

E' tuttavia comprensibile lo stato d'animo del cittadino, soprattutto nel caso in cui l'attesa per ottenere la prestazione a carico del servizio sanitario nazionale si debba protrarre per parecchi mesi.

A rimedio dell'inconveniente sopra descritto, la Giunta regionale lombarda ha, in data 25.9.1998, approvato la deliberazione n. 6/38571, con cui sono stati individuati i criteri per l'applicazione dell'art. 3, commi 10, 12, 13, 14, 15 del dlgs 29.4.1998, n.

124 "Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, comma 50, della legge 27.12.1997, n. 449".

La normativa sopra enunciata prevede, infatti, che le regioni disciplinino i criteri secondo i quali i direttori generali delle aziende unità sanitarie locali e ospedaliere determinano, entro trenta giorni dall'efficacia della disciplina regionale, il tempo massimo che può intercorrere tra la data della richiesta delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche erogate in regime ambulatoriale e di ricovero diurno e l'erogazione delle stesse. Di detto termine deve essere data comunicazione all'assistito al momento della presentazione della domanda della prestazione, nonché idonea pubblicità a cura delle aziende sanitarie ed ospedaliere.

La Regione, nell'allegato A della deliberazione n. 6/38571, ha indicato i tempi medi rilevati, che devono valere come riferimento, per le aziende sanitarie ed ospedaliere, per la determinazione dei tempi massimi per l'erogazione delle prestazioni.

Dal 1^a.1.1999 è scaduto il termine per la trasmissione, da parte delle strutture sanitarie, dei dati relativi alla previsione dei tempi di attesa da realizzare nel corso del 1999, mentre per l'adeguamento effettivo dei tempi il termine è stato fissato al 30.6.1999.

Numerose sono state le segnalazioni pervenute dai cittadini, nel corso del 1998, riguardanti i ritardi nelle procedure istruttorie finalizzate all'applicazione della L. 25.2.1992, n. 210, la quale prevede l'erogazione da parte dello Stato di un indennizzo a favore dei soggetti **danneggiati** da complicanze di tipo irreversibile a causa di **vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati**.

Nella fase di prima applicazione della legge, i soggetti interessati dovevano presentare istanza direttamente al ministero della sanità. Si è ben presto compreso che l'elevata richiesta avrebbe determinato la paralisi del competente ufficio ministeriale: di qui la scelta, operata dal legislatore con il dl 1.7.1996, n. 344, più volte reiterato, di introdurre modifiche alla procedura e di affidare l'effettuazione dell'istruttoria delle domande alle aziende sanitarie territorialmente competenti.

A queste ultime, pertanto, devono essere presentate le domande, nonché la documentazione amministrativa e sanitaria utile all'esperimento degli accertamenti necessari per il riconoscimento del diritto a percepire l'indennizzo.

Completata l'istruttoria della pratica, la stessa deve essere trasmessa in copia alla commissione medica ospedaliera territorialmente competente, affinché esprima il giudizio sanitario sul nesso causale tra la vaccinazione, la trasfusione, la somministrazione di emoderivati e la menomazione dell'integrità psico-fisica o la morte.

La predetta commissione redige un verbale degli accertamenti eseguiti e l'azienda sanitaria provvede successivamente alla trasmissione di tutta la pratica all'ufficio speciale per l'attuazione della L. 210/1992, che invierà al richiedente una comunicazione di quanto accertato dalla commissione medica ospedaliera.

I tempi che caratterizzano l'intera procedura sono estremamente lunghi: spesso trascorrono parecchi anni prima che si proceda alla liquidazione dell'indennizzo.

La circostanza, poi, che siano numerosi i soggetti coinvolti nella definizione della pratica rende spesso difficile all'interessato conoscere l'effettivo stato di avanzamento della stessa.

L'Ufficio è pertanto intervenuto sia presso le aziende sanitarie locali competenti, sia presso l'ufficio speciale L. 210/1992 del ministero della sanità, per ottenere informazioni specifiche in proposito.

Per quanto concerne la procedura di accertamento svolta presso la commissione medica ospedaliera, è stato più volte segnalato il problema della richiesta di corresponsione, da parte della commissione stessa agli interessati esenti dalla partecipazione alla spesa sanitaria, del corrispettivo (ticket) di esami specialistici effettuati al fine della definizione della pratica medico-legale.

La commissione, infatti, oltre a procedere all'accertamento del nesso di causalità tra l'insorgenza dell'infermità e le trasfusioni o somministrazioni di emoderivati, si esprime sull'entità della menomazione derivata dal contagio: quando la documentazione sanitaria prodotta dai richiedenti, pertanto, non risulta sufficiente, viene proposta l'effettuazione di ulteriori esami.

Il paziente accetta di norma di effettuare gli ulteriori accertamenti in quella sede, ignorando, però, che la commissione richiede il pagamento del corrispettivo, in quanto detto organismo svolge soltanto compiti di consulenza tecnica: in particolare, non viene riconosciuto il diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, poiché l'accertamento svolto ha solo fini medico-legali e non terapeutici.

L'Ufficio, nell'indirizzare una nota all'ufficio speciale L 210/1992 del ministero della sanità al fine di rappresentare il problema descritto, ha ritenuto di dover sottolineare, innanzitutto, la necessità che la commissione informi preventivamente gli interessati dell'obbligo del pagamento delle spese sanitarie per le prestazioni eseguite presso gli ospedali sedi delle commissioni stesse, in modo da garantire al paziente esente la possibilità di rivolgersi ad altre strutture sanitarie per ottenere gratuitamente le prestazioni.

L'Ufficio ha, comunque, manifestato perplessità circa il fatto che vengano posti a carico dell'interessato i suddetti oneri.

Anche la commissione medica ospedaliera dell'ospedale militare di Milano, coinvolta in una delle segnalazioni pervenute all'Ufficio, ha ritenuto di suggerire

all'ufficio speciale L 210/1992 - dal quale si attende ancora un riscontro - di disporre affinché si pongano a carico delle aziende sanitarie locali, competenti all'istruttoria delle pratiche, gli oneri relativi agli ulteriori accertamenti che si rendessero necessari.

Una prassi invalsa presso numerose aziende sanitarie locali ed ospedaliere - e che ha formato oggetto di lamentele da parte dei cittadini - consiste nell'errata applicazione della normativa vigente in materia di **partecipazione alla spesa sanitaria**.

Non è infrequente che i cittadini contattino l'Ufficio anche solo per avere conferma della corretta interpretazione delle leggi finanziarie che disciplinano la materia: ciò in quanto accade che operatori amministrativi delle strutture sanitarie contestino l'esistenza, in capo ai richiedenti la prestazione, del diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Il cittadino, rassicurato circa la fondatezza giuridica del proprio diritto, ne pretende, così, il riconoscimento da parte delle aziende sanitarie, eventualmente "minacciando" anche di interessare della questione gli istituti di tutela.

In tutti i casi segnalati, gli utenti sono riusciti ad ottenere il risultato auspicato.

Un intervento più specifico in materia è stato chiesto all'Ufficio dal responsabile dell'ufficio di pubblica tutela presso il presidio ospedaliero di Tradate, che ha denunciato la prassi - seguita presso il pronto soccorso del presidio stesso - di richiedere il pagamento del ticket anche ai cittadini esenti.

La direzione sanitaria della struttura motivava la richiesta in quanto le prestazioni rese erano apparse prive del carattere di urgenza, requisito necessario affinché le prestazioni di pronto soccorso non siano poste a carico degli utenti.

L'Ufficio chiariva che non intendeva certo contestare la valutazione, effettuata dal sanitario del pronto soccorso, di non urgenza delle prestazioni erogate a favore degli utenti, ma che - nei casi di specie - la richiesta di pagamento del ticket appariva

illegittima in quanto i pazienti erano comunque esenti dalla partecipazione alla spesa sanitaria, ai sensi dell'art. 1, 3° c., della L. 23.12.1994, n. 724.

Anche nelle numerose circolari inviate alle aziende sanitarie dalla direzione generale sanità della Giunta si è specificato che le prestazioni, prive dei caratteri dell'urgenza e dell'emergenza sanitaria, sono da ritenere normale attività ambulatoriale e come tali da sottoporre alla partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria, secondo la vigente disciplina legislativa.

Quest'ultima prevede diverse ipotesi di esenzione dal pagamento del ticket, ipotesi appunto ricorrenti nei casi segnalati.

Il direttore generale dell'azienda ospedaliera informava successivamente l'Ufficio di aver fornito le opportune indicazioni agli uffici della propria struttura che seguono abitualmente i problemi inerenti al pagamento dei tickets e alle prestazioni di pronto soccorso.

Molte istanze sono state indirizzate all'Ufficio per lamentare il mancato rimborso, da parte delle aziende sanitarie territorialmente competenti, delle **spese sanitarie sostenute dai cittadini all'estero** a seguito dell'insorgenza di patologie acute.

Al proposito, si è potuto constatare che gli utenti non percepiscono con chiarezza - probabilmente per carenza di informazione - la differenza che intercorre fra la fattispecie del ricovero all'estero presso centri di altissima specializzazione per sottoporsi ad interventi sanitari e la fattispecie della necessità di cure sanitarie durante un soggiorno all'estero a seguito di incidenti o dell'insorgenza di patologie acute.

L'Ufficio si è sempre preoccupato di chiarire ai cittadini indignati il motivo per i quali l'azienda sanitaria locale nega ai richiedenti il diritto al rimborso al verificarsi della seconda delle fattispecie sopra descritte.

Solo, infatti, nell'ipotesi in cui non sia possibile ottenere tempestivamente o adeguatamente presso i presidi e i servizi di alta specialità italiani l'erogazione delle

prestazioni indispensabili in relazione alla patologia in corso trovano applicazione le disposizioni di cui al DM 3.11.1989.

In questi casi sarà allora possibile, a seguito di presentazione di istanza per il rilascio della preventiva autorizzazione, ottenere il rimborso delle spese sostenute nella misura prevista dalla citata normativa.

Qualora, invece, la necessità di sottoporsi a cure sanitarie dovesse manifestarsi a seguito di un incidente e per l'insorgenza di una patologia acuta e imprevedibile mentre si soggiorna all'estero per motivi di turismo, di studio o di lavoro, occorre distinguere a seconda che lo stato estero appartenga all'Unione Europea o meno.

Nella prima ipotesi, è necessario rivolgersi - prima della partenza - alla ASL competente per chiedere il rilascio di un apposito modello (c.d. modello E111) che consente di ottenere gratuitamente eventuali cure sanitarie.

Nella seconda ipotesi, invece, la gratuità delle prestazioni sanitarie può essere riconosciuta solo qualora esistano specifici accordi o convenzioni in questo senso fra lo stato italiano ed i singoli paesi esteri.

Anche nel corso del 1998 sono state frequenti le richieste di intervento volte a segnalare le lacune della LR 5.11.1993, n. 36, che disciplina - come ben noto - la materia **dell'assistenza ospedaliera in forma indiretta**.

L'Ufficio ha più volte, nelle relazioni annuali, colto l'occasione di esprimere rilievi critici su alcune disposizioni della suddetta normativa.

Si richiama, in particolare, la vicenda descritta nella relazione del difensore civico del 1995 (pagg. 43 e ss.), occorsa ad un cittadino lombardo colpito da malore durante una vacanza in Sicilia, a cui era stato negato il diritto ad ottenere il rimborso delle spese sanitarie sostenute presso una casa di cura privata, in quanto il ricovero non era stato preceduto dalla richiesta della prescritta autorizzazione.

La legge regionale lombarda, infatti, non prevede alcuna possibilità di deroga al requisito della preventiva autorizzazione neppure a fronte di una situazione di eccezionale gravità e urgenza.

L'Ufficio - già in quell'occasione - aveva invitato il Consiglio regionale a modificare nel senso segnalato la legge in parola, invito che non è stato finora accolto.

Una modifica appare, però, ora indispensabile a seguito di una pronuncia della Corte Costituzionale (n. 267 del 7-17.7.1998), che ha dichiarato l'illegittimità dell'allegato I, paragrafo 8.6, della legge della regione Piemonte 23.4.1990, n. 37, nella parte in cui si condiziona il rimborso delle spese erogate per fruire dell'assistenza indiretta alla preventiva autorizzazione da parte dei sanitari della Asl. senza prevedere alcuna deroga alla sussistenza di tale requisito nel caso in cui la gravità delle condizioni dell'assistito e l'indifferibilità dell'intervento, non fruibile presso strutture sanitarie pubbliche, non permettono di richiederla in tempo.

L'analogia con le disposizioni della regione Lombardia risulta di chiara evidenza, così che le conclusioni a cui è giunta la suprema corte devono necessariamente riferirsi anche alla LR 36/1993 (art. 2) e costituire l'occasione per una revisione della stessa.

Nello specifico, la corte ha ritenuto illegittima la disposizione denunciata in quanto lesiva degli artt. 3 e 32 della costituzione.

La norma legislativa regionale censurata, escludendo, senza giustificazione, in modo assoluto ed indifferenziato ogni ristoro delle spese in tutti i casi nei quali l'assistito non abbia preventivamente chiesto l'autorizzazione per accedere all'assistenza indiretta, senza contemplare alcuna deroga, neppure qualora ricorrano particolari condizioni di indispensabilità, di gravità e urgenza non altrimenti sopperibili, non assicura l'effettiva tutela della salute e vulnera la garanzia dell'art. 32

della costituzione, ponendosi altresì in contrasto con l'art. 3 della costituzione, perché realizza una soluzione intrinsecamente non ragionevole”.

“L'assolutezza del carattere preventivo del provvedimento autorizzatorio — afferma la corte — determina un vuoto di tutela proprio nei casi nei quali la gravità delle condizioni dell'assistito non consente di adempiere a tale modalità temporale di espletamento della domanda di autorizzazione, senza peraltro che la soluzione legislativamente prescritta appaia imposta da ragioni plausibili. In effetti la soluzione costituzionalmente corretta è quella che prevede, limitatamente a queste ipotesi, il differimento della verifica sui presupposti sostanziali, nonché di gravità ed urgenza che hanno impedito la preventiva richiesta di autorizzazione alla prestazione sanitaria, ad un momento successivo all'erogazione della prestazione stessa. In questo modo si permette egualmente un adeguato bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti, evitando, da un lato, carenza di tutela proprio nei casi in cui appare più grave il rischio per il bene primario della salute e non alterando, dall'altro lato, i criteri di fondo che regolano il riparto tra regime di assistenza diretta e regime di assistenza indiretta”.

Nel corso del 1998, l'intervento dell'Ufficio è stato attivato in netta prevalenza dai singoli cittadini più che da associazioni e sindacati, comunque numerose.

Molti difensori civici comunali hanno qui trasmesso per competenza le richieste loro inviate dalla cittadinanza, affinché venissero esaminate ed istruite.

E' continuata, infine, l'attività di collaborazione dell'Ufficio con gli uffici di pubblica tutela (UPT), soprattutto relativamente alle questioni in cui l'intervento degli stessi non abbia sortito l'effetto auspicato presso l'amministrazione sanitaria di appartenenza.

In questi casi si ha la concreta dimostrazione di come gli uffici di pubblica tutela non sempre siano posti nelle condizioni di svolgere appieno la funzione loro attribuita: la necessità di ricorrere ad altre sedi per ottenere informazioni, chiarimenti o per la concreta soluzione di un problema risulta indicativo del fatto che le direzioni delle aziende sanitarie ed ospedaliere spesso riconoscono a questi istituti la rilevanza dovuta.

Si è potuto, invece, verificare durante lo scorso anno un significativo miglioramento del grado di collaborazione dimostrato dai destinatari degli interventi dell'Ufficio.

Le amministrazioni sanitarie (aziende sanitarie locali ed ospedaliere), infatti, hanno fornito sollecito riscontro e, nella maggior parte dei casi, hanno dimostrato una apprezzabile disponibilità a comprendere le ragioni delle lamentele degli utenti e a compiere sforzi per trovare soluzioni efficaci alle questioni segnalate.

Anche i competenti servizi della Giunta regionale nella quasi totalità dei casi hanno abbreviato i tempi di risposta, a seguito dell'approvazione della deliberazione n. 6/31863 del 24.10.1997 di fissazione dei termini (30 giorni) entro i quali fornire al difensore civico le informazioni e i chiarimenti richiesti.

I ritardi verificatisi sono stati motivati con la carenza di personale.

2.7 Istruzione e assistenza scolastica

Le istanze proposte al difensore civico in merito a problematiche inerenti al settore in esame sono state anche quest'anno numerose.

La natura delle questioni è stata tra le più diverse: dalla richiesta di richiamare le amministrazioni comunali alla osservanza dell'obbligo (ex art. 3. 1° c., lett. a) L. 11.1.1996 n. 23) di realizzare le opere necessarie ad eliminare barriere architettoniche negli edifici scolastici, a quella di sollecitare gli organi competenti (stato e comune, ex art. 159 e 160 dlgs 16.4.1994, n. 297) a completare o rinnovare la fornitura dell'arredamento didattico ovvero ad adoperarsi (comuni ed ASL) per verificare la compatibilità della situazione igienico-sanitaria di plessi scolastici con gli standards previsti dalla legge DM 18.12.1875), a quelle, infine, con cui i cittadini hanno reclamato una effettiva realizzazione del diritto allo studio. Queste ultime istanze, peraltro, continuano ad avere un peso incisivo sull'istruttoria delle pratiche concernenti l'istruzione.

Nella relazione 1996, avevo rappresentato alcune delle principali problematiche sottopostemi in materia di assistenza scolastica (gratuità oppure non, della assistenza "ad personam" per allievi, con handicap, della scuola secondaria superiore; individuazione del comune che, istituzionalmente, deve adempiere l'obbligo assistenziale), auspicando, nel contempo, che gli organi competenti (rammento che la regione ha in materia potestà legislativa) si adoperassero per risolvere la questione cui ho da ultimo fatto cenno, sul piano legislativo.

La situazione normativa non è peraltro mutata, con la conseguenza che, in assenza di disposizioni chiare ed inequivoche, le amministrazioni comunali hanno applicato in modo diverso, a fattispecie concrete analoghe, le stesse disposizioni.

L'ambiguità del dato normativo ha impedito sinora di risolvere in modo univoco e concordante anche un'altra questione di assistenza scolastica, consistente nel verificare se il **servizio di trasporto degli alunni** della scuola dell'obbligo debba essere erogato dal comune senza oneri a carico dell'utenza ovvero con il concorso anche di quest'ultima nelle relative spese.

Il problema ha acquisito soprattutto negli ultimi tempi una particolare rilevanza sociale. E' probabile che ciò sia dipeso da una politica di razionalizzazione della rete scolastica (iniziata con la L. 5.6.1990, n. 148) che, avendo comportato non di rado la soppressione di plessi scolastici, ha reso meno agevole il raggiungimento della nuova sede.

Sovente richiesto di un giudizio in merito al quesito in esame, sono pervenuto alla conclusione che il servizio di che trattasi, in base alla normativa vigente, può essere, a seconda delle fattispecie concrete, gratuito ovvero oneroso.

L'art. 1, 2° c., lett. b) DPR 14.11.1972 n. 3 specifica che nell'ambito delle funzioni amministrative esercitate dallo stato in materia di assistenza scolastica, da trasferire alle regioni a statuto ordinario, deve essere ricompreso anche il trasporto "gratuito" degli alunni della scuola materna, della scuola dell'obbligo e degli istituti professionali".

Dalla disposizione citata, si evince che il legislatore statale, pur rinviando per la disciplina di dettaglio della materia alla potestà legislativa delle regioni, si è comunque preoccupato di sancire il principio della gratuità del servizio di trasporto a favore degli alunni anzidetti.

Non risulta che la legislazione successiva — tra cui il dlgs 16.4.1997 n. 287 — abbia innovato la norma in esame.

La regione Lombardia, nell'esercizio della sua autonomia legislativa, ha disciplinato la materia, disponendo: "I comuni singoli o associati organizzano servizi speciali di trasporto o assicurano l'accesso degli studenti ai servizi ordinari mediante tariffe differenziate o altre agevolazioni, in modo da garantire e razionalizzare la frequenza scolastica in ogni parte del territorio regionale" (art. 3 L. 20.3.1980 n. 31); "Agli oneri dei servizi collettivi, esclusi quelli gratuiti per disposizioni di legge, concorrono gli utenti in relazione alle rispettive fasce di reddito ..." (art. 10, 2° c., della stessa legge).

Con circolare del 18.6.1980 n. 188 — Istr. diritto allo studio n. 73, la regione ha poi precisato le condizioni al verificarsi delle quali i comuni devono effettuare la prestazione in esame a favore degli alunni delle scuole dell'obbligo: distanza dalla abitazione alla sede scolastica, superiore ai 2 Km. o anche inferiore, ma con un percorso pericoloso per l'incolumità degli utenti.

Dal combinato disposto delle sopra citate norme risulta che il servizio ("speciale") di trasporto scolastico organizzato dal comune, ricorrendo i presupposti di cui alla circolare ora richiamata, non comporta alcun onere finanziario a carico dell'alunno della scuola dell'obbligo, sussistendo una disposizione di legge statale che ne ha sancito la gratuità.

Diversa è l'ipotesi in cui il comune deve garantire il raggiungimento della scuola con i "servizi ordinari", poiché, in questo caso, l'ente può subordinare l'accesso degli utenti al servizio al pagamento di "tariffe differenziate" (in rapporto alle rispettive fasce di reddito) o mediante "altre agevolazioni".

La questione è stata esaminata, per la sua rilevanza socio-economica, anche da alcune amministrazioni prefettizie (in particolare, il prefetto di Lecco), nonché dal commissario di governo nella regione Lombardia. La concorde conclusione concorde cui sono pervenute le predette autorità è che il servizio

debba essere erogato gratuitamente e nei confronti degli alunni della scuola dell'obbligo che risiedano in località non servite da scuole pubbliche e comunque fino al raggiungimento dell'istituto più vicino.

Nel mese di maggio, ho interessato alla questione l'ufficio di diritto allo studio del servizio istruzione della Giunta regionale, cui ho rappresentato l'opportunità di adoperarsi per risolvere in ragionevoli termini il problema.

Nel successivo mese di luglio, la struttura anzidetta ha assicurato che la questione sarebbe stata definita nell'ambito del progetto di legge regionale per il recepimento delle disposizioni sulle nuove competenze delle regioni e degli enti locali, dettate con il dlgs 31.3.1998 n. 112. "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

L'ufficio diritto allo studio ha altresì comunicato che il presidente dell'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), non condividendo la tesi sostenuta dai prefetti e dal commissario del governo nel mese di novembre del 1997, aveva ritenuto opportuno interessare al problema il ministro della pubblica istruzione.

La questione non è stata ancora definita sia perché l'organo statale interpellato non ha espresso finora alcun parere, sia soprattutto perché il progetto di legge regionale cui ha fatto sopra cenno è in fase di elaborazione.

Su richiesta di un genitore di un alunno frequentante una scuola elementare della Lomellina, l'Ufficio ha esaminato un'altra problematica di particolare interesse, strettamente connessa al diritto allo studio: sussiste a carico dei genitori **un obbligo giuridico di concorrere ad assicurare i figli** contro eventuali infortuni occorsi in ambito scolastico?

Secondo una prassi invalsa da anni, la direzione didattica della scuola anzidetta, con apposita circolare, aveva invitato i genitori degli alunni a pagare, per l'anno scolastico 1996/97, una quota assicurativa "integrativa". La circolare, peraltro, non solo non recava più menzione del carattere facoltativo dell'adesione assicurativa, ma precisava che l'alunno, i cui genitori non avessero aderito, sarebbe stato escluso dalle eventuali uscite didattiche, visite guidate e viaggi di istruzione.

Al quesito in esame ho dato risposta negativa.

In base agli artt. 12 e 13 LR 31/1980, la regione stipula, a favore (anche) degli alunni delle scuole materne statali e non statali e delle scuole dell'obbligo e secondarie superiori statali, parificate o autorizzate, contratti assicurativi che devono coprire "ogni infortunio che possa verificarsi nel percorso da casa a scuola e viceversa, nonché nello svolgimento di qualsiasi attività didattica, culturale, ricreativa o sportiva, promossa dalle autorità scolastiche o col consenso delle stesse, anche in orario extrascolastico compresi i percorsi per accedere alle sedi delle attività stesse", nonché "i rischi connessi al trasporto da casa a scuola e viceversa con qualsiasi orario esso venga effettuato".

Dalla disposizione sopra riportata si evince chiaramente che è la regione il soggetto passivo dell'obbligo assicurativo e che il contratto, alla cui stipulazione essa è tenuta, deve avere carattere onnicomprensivo.

La clausola di esclusione dell'alunno (contenuta nella circolare) in dipendenza della mancata adesione ad una iniziativa assicurativa assunta da ente diverso dalla regione, non poteva pertanto ritenersi legittima alla luce delle disposizioni richiamate.

Nell'istruire l'istanza è inoltre emerso che l'accordo concluso dalla regione Lombardia con Assitalia s.p.a. non copriva tutti gli infortuni ma.

essenzialmente, quelli dai quali fosse derivato, agli aventi diritto, la morte o un'invalidità permanente o assoluta.

Risultava altresì che l'ambito operativo del contratto stipulato dall'istituto scolastico veniva a sovrapporsi per lo più a quello dell'accordo regionale, risultando quindi irrilevante sotto il profilo assicurativo.

Il caso in esame non è stato ancora definito, ma, grazie alla fattiva collaborazione dei servizi finanze e tributi, da un lato, risorse e contratti, dall'altro, della Giunta regionale (i quali hanno condiviso l'interpretazione che l'Ufficio ha reso dell'art. 13 LR 31/1980 l'istruttoria è giunta a risultati soddisfacenti.

In sede di rinnovo del contratto assicurativo regionale (in scadenza al 31.12.1997), le parti hanno concordato un ampliamento considerevole dell'oggetto del medesimo, ma non al punto da ricomprendervi anche gli infortuni con effetti non invalidanti in maniera permanente. Per questi ultimi - in generale, per gli infortuni più comuni - le parti hanno concordato soltanto un incremento del rimborso delle spese sostenute dall'interessato in dipendenza dell'evento pregiudizievole.

La disciplina dei rimborsi è stata modificata anche sotto il profilo qualitativo, essendo stato per la prima volta disposto che dovesse essere indennizzato anche il danno estetico.

Le scelte operate in sede di trattativa sono state determinate da motivazioni di carattere prettamente finanziario, posto che — come riferito dal responsabile del servizio risorse e contratti - un innalzamento indiscriminato dei limiti di copertura dei rischi, avrebbe comportato una insostenibile crescita vertiginosa dei costi.

I servizi regionali sopra citati, accogliendo un suggerimento dell'Ufficio, si sono poi adoperati per comunicare a tutti gli interessati (quindi, a tutti gli istituti scolastici) le innovazioni introdotte con il nuovo contratto.

Non posso esimermi dal rilevare, mio malgrado, che il comportamento assunto dalla direttrice didattica della scuola elementare non è stato affatto collaborativo. Da un lato, la predetta responsabile ha più volte ribadito che l'assicurazione integrativa era da considerarsi facoltativa e che l'utente non era mai stato penalizzato per non avervi aderito.

Dall'altro, a fronte della mia richiesta di comprendere quale fosse pertanto la "ratio" della clausola di esclusione, nonchè quali fossero stati fino a quel momento i correlativi effetti, ella si è limitata a ribadire che l'assicurazione deliberata dagli organi collegiali della scuola "era libera e volontaria".

Per quanto concerne l'iniziativa intrapresa dalla amministrazione regionale, è evidente che anche il nuovo contratto non è propriamente conforme al disposto dell'art. 13 cit. che — come del resto riconosciuto dalla stessa — prescrive che il contratto regionale deve assicurare "ogni infortunio ...".

Pur comprendendo, pertanto, le ragioni, di natura economica che hanno determinato gli organi regionali a garantire il risarcimento dei pregiudizi "più comuni", l'Ufficio ha ritenuto doveroso invitare gli stessi ad adoperarsi, eventualmente anche in collaborazione con il servizio diritto allo studio, perchè la questione di che trattasi trovi una opportuna soluzione nell'ambito del pdl sull'istruzione cui ho più sopra fatto cenno.

L'Ufficio ha attivato l'istruttoria delle istanze concernenti l'istruzione esclusivamente su richiesta di cittadini singoli. Non vi è stato un solo caso di istanza presentata da gruppi esponenziali di interessi comuni.

Per la trattazione delle istanze, non infrequenti sono stati i rapporti intrattenuti con i provveditorati agli studi delle diverse province.

Rapporti, per la più parte caratterizzati da una certa lentezza e, in qualche caso, da incompletezza, nel fornire delucidazioni necessarie. Non posso esimermi, mio malgrado, dal rilevare il comportamento non collaborativo che il provveditorato agli studi di Como ha assunto a fronte della richiesta dell'Ufficio di conoscere le ragioni, giuridiche e di fatto, sottese alla soppressione di una 2^a classe nella scuola media statale di Mozzate. Ritengo anzi opportuno riportare il contenuto di una delle prime risposte fornite all'Ufficio: "Non si è fornita risposta alla succitata nota (che si è trattenuta agli atti). La nota cui si fa riferimento è l'esposto dei genitori degli alunni interessati poiché dallo scrivente Ufficio è stata ritenuta più che una richiesta di dati o notizie, cui dare riscontro legittimo, l'esplicitazione di considerazioni di merito sull'inopportunità del provvedimento di riduzione delle classi. Lo scrivente, pur condividendo talune argomentazioni, non può che prendere atto delle stesse e confermare la propria autorizzazione dell'organico formulato nel rispetto di quelle norme che, quale massima autorità a livello provinciale, non solo è possibile tralasciare, ma, anzi, si è tenuti ad applicare e a far rispettare per il raggiungimento del comune pubblico interesse".

Non credo superfluo sottolineare come una siffatta risposta, nel riportare allo schema tradizionale di rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, sia espressione di una mentalità (difficile da sradicare) ostativa ad una evoluzione dell'attività amministrativa in sintonia con i principi di correttezza e trasparenza sancita con la L. 7.8.1990 n. 241 e ribaditi da leggi successive.

Non sono così stato ancora in grado di definire il caso per mancanza delle informazioni e della documentazione necessarie.

Desidero ringraziare il servizio “informa scuola” del provveditorato agli studi di Milano per la disponibilità costantemente dimostrata.

Rivolgo infine un particolare ringraziamento ai dirigenti dell'ufficio e del servizio diritto allo studio, nonché dell'ufficio assicurazioni del servizio finanza e tributi della Giunta regionale, che hanno costantemente manifestato la volontà di contribuire in modo efficace nella soluzione dei problemi rappresentati.

2.8 Commercio

La delega al governo, disposta con l'art.4, 4° c., lett. c), L. 15.3.1997 n. 59 "Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" (meglio nota come "Bassanini I"), è stata attuata con il dlgs 31.3.1998 n. 114: "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art. 4, 4° c., della L. 15.3.1997 n. 59". Dopo un dibattito più che ventennale, è stata così varata la tanto attesa riforma organica della disciplina del commercio a posto fisso e su aree pubbliche.

Gli obbiettivi della riforma — esplicitamente enunciati nell'art. 1, 3° c., del decreto — possono essere identificati, in sintesi, in un riordino delle attività economiche, volto a promuovere, in particolare, la competitività delle imprese, la trasparenza del mercato, la razionalizzazione della rete commerciale, la efficienza della distribuzione, la tutela del consumatore.

Le innovazioni che, in parallelo, il legislatore ha introdotto nella disciplina amministrativa del commercio possono essere così sintetizzate:

- abrogazione dell'obbligo di iscrizione al REC (Registro esercenti commerciali), che resta in vigore soltanto per le attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande;
- liberalizzazione dell'accesso all'esercizio dell'attività commerciale;
- liberalizzazione merceologica (le 14 tabelle merceologiche di cui al DM 375/1988 sono state soppresse. L'art. 5, 1° c., del decreto prevede per l'esercizio dell'attività commerciale soltanto due comparti: alimentare e non alimentare);

- definizione degli orari di vendita secondo i principi della libera autodeterminazione degli esercenti e della flessibilità nel corso della giornata;
- conferimento alle regioni di più ampi poteri normativi ed amministrativi, rispetto al passato;
- previsione di norme disciplinanti le vendite straordinarie e le forme speciali di vendita a tutela del consumatore.

L'esigenza di conformare il settore ai principi di razionalità ed efficienza dell'agire amministrativo si evince, anzitutto, dalla nuova impostazione normativa della ripartizione delle sanzioni in materia, fra i vari livelli istituzionali interessati (stato, regioni, comuni).

In linea con i principi della legge delega (in particolare quello di sussidiarietà), a ciascuno dei predetti livelli istituzionali sono state quindi attribuite quelle funzioni che, per dimensioni territoriali, associative, organizzative, esso dovrebbe essere in grado di svolgere nella maniera più efficiente possibile. Parallelamente, la responsabilità connessa alle funzioni medesime è stata attribuita all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati.

Nel complesso, il riassetto istituzionale delle competenze ha lo scopo di porre ciascuna regione, nonché gli altri enti locali nelle condizioni di valutare quali siano, in relazione alle peculiarità del territorio e della realtà socio-economica che lo caratterizza, gli interventi più opportuni da disporre nel settore.

In questo contesto si inserisce, per esempio, il ruolo di rilievo riconosciuto ai comuni nella regolamentazione di quegli aspetti della attività commerciale che coinvolgono più direttamente gli operatori. Basti pensare alle competenze

nuovamente attribuite ai comuni riguardo il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

La riforma coinvolge poi in maniera penetrante le regioni: la realizzazione degli obiettivi che essa pone è, infatti, sostanzialmente affidata a disposizioni che dovranno essere dalle stesse emanate. A ben vedere, le amministrazioni regionali vengono ad assumere un ruolo di primaria rilevanza in un settore che non rientra nelle competenze legislative di cui all'art. 117 cost., ma è ad esse delegato ai sensi dell'art. 118, u.c., cost.

Basti pensare agli incisivi poteri che il decreto delegato attribuisce agli enti di che trattasi in **materia urbanistico-commerciale**: essi, in virtù dell'art. 6, 1° c., del dlgs 114/1998, devono definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione della rete distributiva, dei quali dovranno tenere conto i comuni nella predisposizione degli strumenti urbanistici di competenza. E' evidente che i cennati poteri (normativi ed amministrativi) sono tali da incidere, oltre che sugli aspetti propriamente urbanistici ed ambientali, anche su scelte di merito in materia commerciale. Non a caso, l'art. 6, 4° c., del dlgs 114/1998, dispone che la regione debba provvedere alla definizione degli indirizzi generali e dei criteri di programmazione di cui al primo comma, acquisendo "il parere obbligatorio delle rappresentanze degli enti locali" e procedendo "alla consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio".

Ai fini che qui interessano, assume particolare rilievo l'art. 6, 2° c., lett. d) del dlgs 114/1998 che stabilisce una stretta correlazione tra i procedimenti di rilascio, da un lato, dell'autorizzazione commerciale, dall'altro, della concessione od autorizzazione edilizia relativa all'immobile in cui si intende ubicare l'esercizio.

Questa previsione rappresenta invero una soluzione a livello legislativo del problema, ampiamente dibattuto nell'ambito della dottrina e della giurisprudenza, se il rilascio della autorizzazione commerciale debba avvenire, oppure non, nel pieno rispetto (anche) della disciplina urbanistica, in particolare, delle norme disciplinanti la destinazione e l'uso degli immobili.

Il problema è insorto perché l'art. 24 L. 11.6.1971 n. 426 dispone che l'autorizzazione commerciale venga rilasciata "fermo il rispetto delle norme relative alla destinazione ed all'uso dei vari edifici nelle zone urbane", ma prosegue precisando che la stessa è negata "solo quando il nuovo esercizio o l'ampliamento o il trasferimento dell'esercizio esistente risultino in contrasto con le disposizioni del piano e della presente legge".

Parallelamente, la prevalente giurisprudenza amministrativa ha interpretato la disposizione ora riportata, sostenendo che il diniego di autorizzazione commerciale deve essere giustificato con riferimento ad una espressa disposizione restrittiva contenuta nella stessa legge e che, pertanto, il contrasto con prescrizioni urbanistiche non è da solo elemento impeditivo per il conseguimento della chiesta autorizzazione, posto che gli interessi diversi da quelli commerciali devono essere tutelati in altre circostanze ed in differenti sedi.

E' agevole immaginare le incongruenze cui un regime siffatto può dar luogo, come del resto è accaduto nel caso sottopostomi dal legale rappresentante di una società avente sede in Milano. Questi ha chiesto all'Ufficio di intervenire presso il comune di Milano affinché riesaminasse la sua istanza di annullare l'autorizzazione, rilasciata ad altra società, a svolgere attività commerciale nell'immobile concesso a quest'ultima in locazione dalla prima società, per esclusivo uso di deposito e laboratorio. Il settore commercio e artigianato del

comune di Milano aveva infatti rigettato l'istanza di riesame, argomentando che l'autorizzazione anzidetta era legittima, in quanto conforme alle norme disciplinanti il commercio e che, inoltre, in virtù dell'art. 24 L. 426/1971, così come interpretato ed applicato dalla prevalente giurisprudenza amministrativa, il settore comunale non era tenuto, in sede di rilascio della stessa, a verificarne la rispondenza anche a norme di altra natura.

Mi è parso più rispondente al principio di razionalità dell'azione amministrativa, l'altro minoritario indirizzo giurisprudenziale, secondo cui l'art. 24 L. 426/1971 impone pur sempre all'organo competente di rilasciare il permesso all'esercizio di attività commerciale soltanto dopo averne verificato la conformità anche alle norme urbanistiche relative alla destinazione ed all'uso dei locali di ubicazione dell'attività medesima.

Ho quindi rappresentato al direttore del settore commercio e artigianato l'opportunità di riesaminare la richiesta del legale rappresentante della società anzidetta alla luce dell'orientamento da ultimo citato ed ha nel contempo invitato il responsabile del settore edilizia privata dello stesso comune a disporre gli accertamenti del caso, nonché, ad assumere i provvedimenti che si fossero resi necessari.

Il tentativo di conciliare la vertenza nei termini indicati non ha sortito al momento effetto alcuno: l'Ufficio è tuttora in attesa di ricevere una risposta dai settori interpellati.

In conclusione, il meccanismo insito nel sistema giuridico sul quale è intervenuto il decreto delegato, non prescrivendo un opportuno coordinamento tra i settori urbanistico e commerciale, ha comportato che un'attività di vendita fosse non solo autorizzata, ma continuasse ad essere svolta malgrado la sua non accertata conformità alle norme urbanistico-edilizie e pur dando luogo ad una sicura violazione di disposizioni contrattuali.

E' quindi da salutare con favore, per le considerazioni sopra rappresentate, l'innovazione introdotta in merito dalla legge di riforma: d'ora in poi, le amministrazioni comunali non potranno assentire lo svolgimento di attività che, pur rispettose della disciplina amministrativa del commercio, contrastino con le disposizioni urbanistiche di riferimento.

Il decreto ha inoltre inciso in modo sostanziale sul sistema autorizzatorio, introducendo meccanismi di **liberalizzazione dell'accesso al settore**.

Trattasi, peraltro, di una liberalizzazione non assoluta, dal momento che il richiedente l'autorizzazione è tenuto pur sempre a rispettare alcuni vincoli più o meno restrittivi, a seconda del maggiore o minore impatto economico-ambientale che la nuova attività viene ad avere sul territorio circostante.

L'apertura, il trasferimento o l'ampliamento degli esercizi con superficie non superiore a 300 metri quadri (cd. di "vicinato", ex art. 7) possono essere realizzati unicamente previa comunicazione al comune territorialmente competente e decorsi 30 gg. dal ricevimento della comunicazione medesima.

La domanda, di pari oggetto, riferita alle medie (art. 8) e grandi (art. 9) strutture di vendita — cioè, con superficie, rispettivamente, compresa tra i 300 e 2000 metri quadri ovvero superiore — è soggetta ad autorizzazione rilasciata dal comune a seguito di un procedimento più (come nella seconda fattispecie) o meno complesso.

In sostanza, lo schema predisposto dal legislatore è, per gli esercizi di vicinato, quello, più semplice, della denuncia di attività, ex art. 19 L. 7.8.1990, 241, per gli altri, la procedura, più complessa, del silenzio-assenso, ex art. 20 della stessa legge.

L'Ufficio ha avuto modo di occuparsi, in più di un caso, di una problematica concernente gli effetti del perfezionamento della procedura del **silenzio-assenso**, la cui applicazione al settore in esame è stata disposta con l'art. 3 DPR 18.4.1994, n. 384: il decorso del termine previsto dalla legge senza che venga comunicato all'interessato il provvedimento di diniego sulla sua istanza equivale semplicemente ad accoglimento (implicito) di quest'ultima ovvero anche a rilascio (implicito) del permesso?

La questione, in un caso, è rimasta a tutt'oggi irrisolta.

Un residente in Vertemate con Minoprio, volendo esercitare un'attività di vendita al minuto sottoposta al regime del silenzio-assenso ex art. 3 DPR 384/1994, ha presentato istanza di rilascio della necessaria autorizzazione. Decorso inutilmente il termine (90 gg.) entro cui l'amministrazione comunale avrebbe dovuto pronunciarsi sulla richiesta, il cittadino ha attivato l'esercizio. Secondo il sindaco, invece, l'interessato non può ritenersi autorizzato a svolgere l'attività commerciale. In primo luogo, perché la norma precitata dispone semplicemente che la domanda, decorsi inutilmente 90 gg. dalla sua presentazione, si intende accolta e non anche che il permesso si intende rilasciato. In secondo luogo, perché l'art. 24 L. 426/1971 (sopra riportato) rimette alla competenza del sindaco di accordare esplicitamente il permesso anzidetto.

L'Ufficio ha espresso sul punto un orientamento favorevole alla posizione dell'interessato.

E' vero che la L. 241/1990 ha introdotto (art. 2) nel nostro ordinamento giuridico l'obbligo generale di concludere il procedimento amministrativo con un provvedimento espresso. E', peraltro, altresì vero che la stessa legge ha espressamente consentito che, per ragioni di efficacia ed efficienza dell'azione

amministrativa, il procedimento potesse concludersi anche con un provvedimento implicito (art. 20 della stessa legge). L'istituto del silenzio-assenso ha invero la funzione di soddisfare questa esigenza di economia di azione, consentendo all'amministrazione di autorizzare il privato semplicemente serbando silenzio sulla sua istanza per un certo termine e non anche obbligandola al rilascio del provvedimento favorevole. Pertanto, la tesi che, ai fini dell'autorizzazione all'esercizio di un'attività sottoposta alla procedura di che trattasi, sia necessario — oltre all'atto implicito di assenso — il rilascio di un provvedimento esplicito viene a porsi in contrasto con la "ratio" dell'istituto in esame, che è di accelerazione dell'agire amministrativo.

Del resto, quando il legislatore ha voluto che l'istanza venisse definita con un provvedimento esplicito lo ha detto espressamente. E' questa l'ipotesi in cui l'amministrazione ritenga di non dover accogliere la richiesta. In questo caso, essa, entro il termine prescritto, è tenuta a comunicare il diniego con un provvedimento motivato.

La formulazione delle nuove disposizioni disciplinanti la materia (artt. 8 e 9, per il commercio in sede fissa; artt. 28 e ss., per quello su aree pubbliche) non consente di risolvere in modo inequivoco la problematica in esame. Esse attribuiscono comunque alle amministrazioni comunali (art. 8) ovvero regionali (artt. 9 e 28) la disciplina dei criteri di rilascio dell'autorizzazione. E' pertanto auspicabile che essi vogliano adoperarsi nella soluzione della questione, in sede di disciplina di dettaglio.

Il decreto apporta anche novità di rilievo al **regime degli orari** di apertura/chiusura dei negozi (artt. 11 e ss.). Sul presupposto che il commercio è anche un'attività al servizio della collettività, esso ha introdotto il principio della facoltà per l'esercente di adottare, nell'ambito di una fascia comunque ampia,

quell'orario che possa consentirgli di rendere, con continuità, ad ogni tipo di utenza, un servizio il più possibile soddisfacente.

L'intento del legislatore di valorizzare la funzione di utilità sociale del commercio si desume anche dalla disciplina degli orari dettata per i comuni ad economia prevalentemente turistica e per le città d'arte: coloro che operano in queste località possono derogare anche dagli obblighi previsti per gli altri commercianti al dettaglio (chiusura infrasettimanale, nonché domenicale e festiva).

Le nuove disposizioni, che hanno il chiaro proposito di adeguare effettivamente l'attività commerciale alle peculiari esigenze connesse ai periodi di maggiore flusso turistico, hanno introdotto significative innovazioni. Invero, la normativa riformata (che resterà in vigore fino al 29.4.1999) rimetteva a valutazioni discrezionali del sindaco la determinazione di concedere all'operatore, nelle città di che trattasi, la possibilità di derogare all'orario ordinario. Anche in quest'ultima ipotesi peraltro gli operatori che potevano beneficiare della deroga erano soltanto coloro che “vendono generi alimentari e altri prodotti normalmente rientranti nelle abitudini di acquisto dei turisti” (art. 8, 7° c., LR 21.6.1988 n. 32).

In dipendenza dei vincoli imposti, dalla disposizione ora citata, la titolare nel comune di Mantova (città ad economia prevalentemente turistica) di un negozio di articoli per la casa, si è vista respingere dal sindaco la richiesta di tenere aperto l'esercizio anche nei giorni festivi. Il divieto ha coinvolto anche altri commercianti.

In virtù dell'art. 26, 1° c., del decreto, a decorrere dal 24.4.1999, anche gli interessati potranno autodeterminare i rispettivi orari.

In questo contesto, mi sembra opportuno accennare ad un quesito sottoposto all'Ufficio dai **titolari di gelaterie artigianali**, situate, l'una, nel comune di Cernusco sul Naviglio, l'altra, in quello di Gorgonzola: gli artigiani che vendono esclusivamente i beni di produzione propria sono sottoposti agli stessi vincoli di orario stabiliti dalla legge per i commercianti?

Le amministrazioni dei comuni sopra indicati, sul presupposto che l'attività anzidetta sia assimilabile alla vendita al dettaglio, hanno risolto in senso positivo il quesito in esame e rigettato, di conseguenza, le istanze, proposte dagli interessati, di posticipazione dei rispettivi orari di apertura/chiusura, rispetto a quelli fissati, in via generale, per la categoria degli operatori commerciali.

Per una serie di argomentazioni logico-giuridiche, le pretese degli istanti sono parse legittime. Queste conclusioni sono state condivise dall'Unione artigiani della provincia di Milano che, sollecitata dall'Ufficio, ha espresso in merito un parere di conforto.

Il problema è alquanto ribattuto nell'ambito della giurisprudenza amministrativa.

Dal canto suo, la legge di riforma si limita a precisare che le gelaterie sono escluse dalla applicazione delle nuove disposizioni sugli orari (art. 13).

L'Ufficio ha prospettato la seguente soluzione del problema. E' tuttora in vigore — in quanto non abrogato, né modificato dal decreto delegato — l'art. 54 DPR 24.7.1977, n. 616, con il quale sono state attribuite ai comuni le funzioni amministrative relative alla fissazione degli orari, di apertura e chiusura, “dei negozi”, sulla base dei criteri stabiliti dalla regione.

Questa disposizione ha contenuti diversi rispetto a quella di cui all'art. 36 l. 241/1990 che, nell'attribuire al sindaco il compito di “coordinare” gli orari degli esercizi, fa esplicito riferimento a quelli “commerciali”.

L'art. 54, sopra citato, parla di "negozi" in generale, nell'ambito dei quali può farsi senz'altro rientrare una gelateria artigianale.

Sarebbe pertanto auspicabile che l'amministrazione regionale si adoperasse per una soluzione esplicita del quesito, fissando appositi criteri.

Del resto, occorre non dimenticare che il settore dell'artigianato rientra nelle competenze legislative proprie della regione, come si evince dall'elenco delle materie di cui all'art. 117 cost.

L'Ufficio è stato interessato alle problematiche relative al settore in esame, di regola, da cittadini singoli, per ciò che concerne il commercio in sede fissa, da organismi rappresentativi o titolari di interessi riferiti, ad un gruppo di persone (p. es. organizzazioni sindacali), per quello su aree pubbliche.

Nell'istruttoria delle pratiche, l'Ufficio ha avuto come interlocutori principali i comuni, in via eccezionale, le camere di commercio (per le istanze afferenti alle funzioni alle stesse delegate dalla regione con LR 20.4.1995, n. 25) e la regione (sollecitata, per lo più, all'esercizio di funzioni di ispezione e di vigilanza in materia di commercio su aree pubbliche).

L'attuale quadro dei rapporti istituzionali pare destinato a mutare, considerati — come più sopra accennato — gli estesi ed incisivi poteri conferiti alle regioni nel settore in esame.

E' verosimile pertanto un incremento dei rapporti tra l'Ufficio e le competenti strutture regionali.

Il comportamento assunto dalle amministrazioni interpellate, dal punto di vista della collaborazione, è stato nel complesso soddisfacente.

Colgo l'occasione per esprimere un sentito ringraziamento al Comune di Cernusco sul Naviglio e di Gorgonzola che, malgrado l'inesistenza di un obbligo

giuridico al riguardo, hanno accettato non solo di dialogare con l'Ufficio, ma in un caso, (comune di Gorgonzola) di adottare sia pure in via sperimentale, una soluzione soddisfacente per l'interessato. Non altrettanto positivi sono stati i rapporti intrattenuti con i settori commercio e artigianato, da un lato, ed edilizia privata, dall'altro, del Comune di Milano, le cui risposte alle richieste dell'Ufficio sono pervenute dopo innumerevoli solleciti.

Alcune istanze non sono state a tutt'oggi definite per mancanza di collaborazione da parte del settore da ultimo citato.

3. RAPPORTI CON GLI ORGANI DELLA REGIONE

3.1 Rapporti con il Consiglio regionale

3.1.1 Esame da parte delle commissioni consiliari delle relazioni annuali del difensore civico

“Il Consiglio regionale, esaminate le relazioni e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in esse formulate, adotta le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune ed invita i competenti organi statutari della regione ad adottare le ulteriori misure necessarie ...”.

Così recita il terzo comma dell'art. 5 della LR 18.1.1980. n. 7. nell'evidente intento di far confluire le informazioni, le valutazioni e le proposte che emergano dall'attività del difensore civico nel processo di elaborazione e di decisione degli organi regionali, primo tra i quali il Consiglio.

In questa prospettiva andrebbe valutata l'opportunità di snellire la prassi instauratasi per il vaglio delle relazioni annuali del difensore civico, che prevede l'esame da parte dell'assemblea su relazione della commissione affari istituzionali dopo l'acquisizione dei pareri di tutte le altre commissioni ordinarie. Semprechè non si ritenga possibile ottenere una maggiore tempestività con altro rimedio.

Resta, per ora, il fatto che la situazione istruttoria delle relazioni annuali relative agli anni dal 1993 al 1997 può essere così riepilogata.

L'istruttoria delle relazioni riguardanti l'attività svolta dal difensore civico negli anni 1993, 1994 e 1995 si è conclusa presso la commissione consiliare affari istituzionali rispettivamente il 19.2.1997 (1993) e 31.3.1998 (1994 e 1995). L'argomento è stato quindi iscritto all'o.d.g. delle riunioni del Consiglio

regionale di novembre e di dicembre senza però che si desse poi corso alla sua trattazione.

Sulla relazione annuale del 1996 non è stato ancora espresso il parere della V commissione consiliare. Ciò ha impedito anche l'esame in sede di commissione referente (affari istituzionali).

Soltanto la VI commissione (ambiente, energia e protezione civile) ha emesso parere (2.6.1998) sulla relazione riguardante l'attività del 1997.

3.1.2 Le relazioni del difensore civico su questioni specifiche

Nel corso del 1998 si è conclusa la vicenda relativa alla individuazione dei requisiti per l'accreditamento delle strutture ammesse al servizio sanitario regionale.

L'azione svolta dall'Ufficio con l'obiettivo di inserire tra i requisiti l'istituzione dell'ufficio di pubblica tutela (UPT) è giunta a buon fine con la deliberazione della Giunta regionale n. 6/38133 del 5.8.1998 che ha accolto alcune proposte di modifica formulate dalla commissione consiliare sicurezza sociale, la quale aveva fatto proprio anche il suggerimento del difensore civico riguardante l'UPT.

Non è invece ancora concluso l'iter innescato dalla relazione inviata al Consiglio regionale nel luglio 1997 in materia di nomina dei commissari ad acta ex art. 17, 45° c., L. 15.5.1997, n. 127 da parte del difensore civico regionale qualora i comuni e le province ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge.

La commissione consiliare affari istituzionali ha completato l'istruttoria di competenza nei primi mesi del 1998, ma la proposta di risoluzione elaborata e trasmessa all'esame dell'assemblea, non ha ancora trovato posto nei piani di lavori del Consiglio, benchè iscritta all'o.d.g. delle sedute di novembre e dicembre.

3.2 Rapporti con la Giunta regionale

I rapporti con la Giunta regionale vengono qui considerati sotto due profili: il progetto per il potenziamento del difensore civico previsto dal PRS e il dialogo tra difensore civico e strutture operative della Giunta.

3.2.1 Progetto per il potenziamento del difensore civico – P.R.S.

Già nella relazione dello scorso anno ho avuto modo di illustrare alcune iniziative che la Giunta si apprestava ad intraprendere allo scopo di anticipare una più organica azione di potenziamento, da realizzare attraverso il progetto previsto nel programma regionale di sviluppo (PRS).

Qui devo ricordare che, dopo la già segnalata approvazione della deliberazione 24.10.1997, n. 31863 con la quale è stato fissato in 30 giorni il termine di risposta al difensore civico da parte degli uffici, non hanno avuto ancora seguito sul piano operativo le altre due iniziative annunciate. Mi riferisco sia all'avvio di un'opera sistematica di promozione e sensibilizzazione sul ruolo del difensore civico rivolta al personale, sia all'opportunità di informare i

destinatari di circolari e avvisi pubblici emanati dalla Giunta della possibilità di rivolgersi al difensore civico a fronte di ritardi, irregolarità o omissioni.

Sono tuttavia lieto di dare atto che nel corso del 1998 il progetto previsto dal PRS ha avuto nuovo impulso mediante l'attivazione di un apposito gruppo di lavoro al quale è stata assicurata la partecipazione di alcuni miei collaboratori.

Le linee di lavoro sinora maturate consentono di prevedere che nel 1999 potrà essere avviata la realizzazione sia delle due iniziative sopra accennate sia di una fase sperimentale della rete di comunicazione tra difensori civici locali e tra questi e il difensore civico regionale.

Il progetto del PRS si prefigge obiettivi anche sul piano strettamente ordinamentale, a livello regionale e a livello statale.

A questo ultimo proposito devo rimarcare che la conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome si è espressa criticamente nei confronti del testo di legge elaborato dalla commissione affari costituzionali della camera dei deputati. Le riserve hanno riguardato in particolar modo l'impostazione, giudicata arretrata, dei rapporti tra legislazione statale e autonomia legislativa regionale e l'incerta collocazione istituzionale del difensore civico, derivante dalla poca chiarezza nella identificazione delle sue funzioni.

Riguardo l'aggiornamento della legge regionale lombarda, benchè segnalato come necessario ed inevitabile anche nella prospettazione del progetto del PRS, la Giunta regionale nel 1998 non si è espressa con una propria iniziativa legislativa.

3.2.2 Dialogo tra difensore civico e strutture operative della Giunta

Il 1998 ha consentito di sperimentare gli effetti conseguenti alla deliberazione della Giunta che ha fissato i termini entro i quali gli uffici sono tenuti a rispondere alle richieste del difensore civico.

Ho constatato che si tratta di effetti positivi.

Tuttavia, anche nel 1998, alla prevalente disponibilità di interlocuzione e collaborazione, si sono accompagnati episodi di ritardo o di estenuante sollecitazione. Ciò è avvenuto, ad esempio, quando si è trattato di conoscere le iniziative in cantiere per affrontare la questione delle liste d'attesa nei servizi sanitari, quando è stata approfondita la questione dell'uniformità di attuazione delle leggi regionali 28.4.1990, n. 27 e 10.1.1995, n. 2 attinenti la modifica dell'art. 36 della LR 29.11.1984, n. 60 per l'accesso alla dirigenza, quando si sono volute accertare le modalità di vigilanza poste in essere dalla regione in materia di esercizio dei poteri nella concessione di spazi pubblici in occasione di fiere e mercati.

La tendenza, comunque largamente predominante, al rispetto dei termini stabiliti trarrà certamente ulteriore rafforzamento dalla realizzazione delle già annunciate iniziative formative e di sensibilizzazione.

4. RAPPORTI CON ALTRI ENTI

4.1 Rapporti con le amministrazioni dello stato

Il difensore civico della regione Lombardia, al pari di quelli delle altre regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, non ha mai fatto mancare la propria disponibilità ai cittadini che gli proponevano questioni o che gli prospettavano interventi riguardanti le amministrazioni statali.

Se in passato ciò avveniva in ragione di una doverosa prassi collaborativa nei confronti di amministrazioni che esulavano dalla sfera di competenza delimitata dalla legge regionale di ordinamento dell'istituto del difensore civico, con l'entrata in vigore dell'art. 16 della L. 15.5.1997 n. 127 nasceva un vero e proprio diritto del cittadino di rivolgere istanza al difensore civico regionale per attivare l'azione nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, nei limiti o alle condizioni precisate nell'articolo citato.

Ulteriore definizione trovavano dette disposizioni con le modificazioni apportate dalla L. 16.6.1998, n. 191 che ha circoscritto "agli ambiti territoriali di rispettiva competenza" la possibilità di azione di ciascun difensore civico regionale.

La citata L. 191/1998 ha anche precisato che l'azione del difensore civico regionale prende avvio dalla "sollecitazione dei cittadini singoli o associati", quasi a voler escludere che il difensore civico possa agire nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato di propria iniziativa, come invece prevedono generalmente le leggi regionali per la sfera di competenza determinata dalle stesse.

Si tratta di due limitazioni poste in essere dalla L. 191/1998 delle quali è bene esplicitare la portata.

Con la prima, come si è detto, sono resi possibili gli interventi dei difensori civici regionali rispetto alle amministrazioni periferiche dello stato limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza.

Si è così creata un'area non tutelata dai difensori civici regionali, benchè tale area abbia notevole importanza pratica in quanto riguarda il cittadino residente in una regione che denuncia una irregolarità operata da un ufficio statale avente sede in una regione diversa dalla sua. E la distanza rappresenta certamente una difficoltà in più per chi cerca di trovare una soluzione al problema che lo riguarda.

L'art. 16 della L. 127/1997 già prevedeva che ciascun difensore civico regionale agisce solo in favore dei residenti in uno dei comuni delle rispettive regioni. Perciò, con la modifica introdotta dalla L. 191/1998, ora il difensore civico della regione A non può intervenire quando l'ufficio statale che interessa si trova nella regione B e, d'altro canto, il difensore civico della regione B non può intervenire perchè ha sì competenza territoriale sull'ufficio destinatario dell'intervento ma non è legittimato ad agire in favore del cittadino che ha la residenza in un comune della regione A.

Con la seconda limitazione, che sembra escludere i cosiddetti interventi d'ufficio, viene lasciato alla sola iniziativa dei cittadini, purtroppo ancora scarsamente informati sugli strumenti di tutela che l'ordinamento mette a loro disposizione, l'avvio dell'azione del difensore civico. Mentre l'esercizio del potere di iniziativa degli interventi riconosciuto al difensore civico, specie in una fase di decollo, avrebbe prodotto anche effetti promozionali e di sviluppo.

A fronte delle aperture date dall'art. 16 della L. 15.5.1997, n. 127 avevo avviato, come già illustrato nella relazione sull'attività dello scorso anno, un'azione di sensibilizzazione dei responsabili dei circa duecento punti operativi

che costituiscono articolazione delle amministrazioni periferiche dello Stato in Lombardia.

Lo scopo, come precisato nell'incontro del 15 dicembre 1997, era anche di far sì che presso questi uffici si rendesse nota ai cittadini utenti la facoltà che la legge conferisce loro di rivolgersi al difensore civico in caso riscontrassero difficoltà.

Avendo accertato che insistere in questa linea di lavoro avrebbe comportato un'ulteriore espansione delle richieste di intervento, sono stato indotto, dalle note carenze di risorse professionali dell'Ufficio, a rinviare a tempi migliori la realizzazione di quanto inizialmente avevo ipotizzato.

Tuttavia anche in questo stato di incertezza sono state formalmente presentate all'Ufficio nel corso del 1998 81 istanze che rappresentano il 10.8% del totale.

4.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali

Pur se tra le difficoltà organizzative che hanno connotato l'anno, nel 1998 l'Ufficio non ha fatto mancare la collaborazione agli enti locali.

Il difensore civico regionale ha quindi prestato la propria assistenza ai colleghi delle comunità locali e alle loro amministrazioni sia per avviare nuove esperienze di difesa civica, sia per qualificare singoli interventi.

Ha subito invece una stretta l'attività di supplenza che l'Ufficio svolge a favore dei cittadini che richiedono al difensore civico regionale interventi nei confronti di amministrazioni locali prive del difensore civico.

E' un'attività svolta compatibilmente con le risorse disponibili, perciò nel 1998 è stata parzialmente congelata.

D'altro canto questo tipo di attività, con l'incremento del numero di comuni che si dotano di un proprio servizio di difesa civica, dovrebbe tendenzialmente diminuire.

Una più decisa azione regionale in sostegno degli enti locali a favore di questo obiettivo porterebbe, anche se gradualmente, ad una riduzione dell'impegno dell'Ufficio sulle istanze presentate dai cittadini che qui si rivolgono per lamentare difficoltà nei confronti delle amministrazioni comunali.

Si tratta, è bene ricordarlo, anche di un impegno particolarmente gravoso per l'Ufficio, specie quando riguarda settori con un alto grado di contenzioso, come avviene per la gestione urbanistica, l'edilizia privata e il personale.

Una valutazione di questa problematica non può peraltro prescindere da un altro aspetto che direttamente o indirettamente si riverbera sull'attività del difensore civico locale e di quello regionale.

La drastica riduzione delle tipologie di atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ha incentivato la ricerca di una sede di riferimento alternativa all'ORECO, in quei soggetti che si ritengono lesi da provvedimenti amministrativi e che ritengono costoso e logorante, quando non vano a causa dei tempi di attesa, il ricorso alla giustizia amministrativa.

Una capillare presenza dei difensori civici locali potrebbe, se pur solo parzialmente, costituire una sorta di rete di prevenzione al formalizzarsi del contenzioso in sede giurisdizionale, specialmente attraverso tempestivi interventi che anticipano l'adozione degli atti. Mentre è impensabile che questo ruolo possa essere svolto in misura adeguata dal difensore civico regionale.

Si tratta, ovviamente, non di ripristinare una specie di ORECO parcellizzato sul territorio, bensì di esaltare tutte le potenzialità che l'art. 8 della legge n. 142/1990 ha posto nell'istituto del difensore civico locale, qualificato come garante durante il farsi dell'azione amministrativa.

Nel 1998 le richieste pervenute all'Ufficio per interventi rivolti agli enti locali sono state 162, pari al 21,6 del totale delle istanze, in lieve flessione rispetto al 1997 (176 richieste, 23,7%).

Sono dati che confermano gli effetti della sospensione degli interventi in alcuni settori. Le domande per le quali non si è dato corso all'istruttoria hanno concorso all'aumento di quelle per le quali si è comunicato al soggetto richiedente la motivazione della non trattazione, passate da 136 (1997) a 209 (1998).

5. PER UN'ORGANIZZAZIONE DELLA STRUTTURA DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE COERENTE CON L'EVOLUZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZIO

Nel corso del 1998 è giunta ad un grado particolarmente elevato di criticità la progressiva divaricazione tra domanda di servizio e risorse destinate ad assicurare un'adeguata capacità di risposta.

Gli elementi essenziali che contraddistinguono la situazione venutasi a creare sono i seguenti:

- a) le leggi hanno attribuito maggiori e diverse competenze al difensore civico regionale (estensione degli interventi nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato; nomina dei commissari ad acta);
- b) l'Ufficio è passato da un atteggiamento di attesa delle richieste all'assunzione di un ruolo attivo nella promozione della domanda;

questo mutamento di approccio ha provocato alcune conseguenze rilevanti:

- l'attività di promozione è di per se un'attività aggiuntiva;
- un incremento quantitativo delle richieste di intervento inoltrate dai cittadini e dagli altri soggetti aventi titolo;
- un'elevata espansione della tipologia di attività "di orientamento" (anche verso altri soggetti);
- l'accertamento dell'esistenza di vaste fasce di domanda sommersa: cittadini cioè che non fruiscono del servizio per carenza d'informazione;

- c) un insieme di ragioni esterne ha favorito un aumento del grado di consapevolezza tra i cittadini riguardo la tutela dei propri diritti;
- d) l'aumento del numero dei difensori civici negli enti locali della Lombardia ha introdotto tre effetti sul lavoro dell'Ufficio:

- l'intensificazione dei rapporti (in fase di avvio della loro attività, in occasione dei specifici problemi riguardanti casi loro sottoposti da cittadini, incontri periodici a livello regionale e locale);
- la maggior visibilità complessiva dei difensori civici ha comportato anche un aumento della nostra visibilità e quindi ha provocato, indirettamente, un incremento di richieste,
- il rinvio all'Ufficio di cittadini che si sono rivolti in prima istanza a difensori civici locali.

In questo quadro la funzione del difensore civico e l'uso che il cittadino ne fa connotano sempre più il difensore civico come meccanismo necessario per un sistema di rapporti civili imperniato sul concetto di cittadinanza sostenibile.

Il difensore civico si qualifica sempre più cioè come presenza necessaria per favorire un equilibrato rapporto tra il cittadino e le istituzioni e uffici pubblici coi quali questo cittadino entra in relazione, a tutti i livelli di articolazione delle pubbliche amministrazioni.

La questione essenziale diventa dunque:

“Come si attrezza la regione Lombardia che intende svolgere un ruolo attivo, costruttivo, di sviluppo per garantire la tutela non giurisdizionale nell'esercizio dei diritti di cittadinanza a tutti coloro che risiedono, operano o, semplicemente, vivono in Lombardia?”

Certo non si tratta di considerare il difensore civico come unica leva per raggiungere un tale ambizioso, ma dovuto, obiettivo. Tuttavia non c'è dubbio che il difensore civico è una leva che opera specificamente ed esclusivamente su questo fronte.

E' perciò venuto il momento per una scelta decisa a favore di un salto di qualità.

Si deve esprimere tutta la volontà necessaria per uscire dalla fase pionieristica (meritoria e apprezzabile, ma oggi inadeguata) caratterizzata dal forte grado di personalizzazione della funzione, per passare alla fase di istituzionalizzazione della funzione.

Senza appesantimenti e formalismi burocratici occorre realizzare una ristrutturazione che produca una capacità di risposta alla gente sempre qualificata, efficace e tempestiva, in coerenza con lo sviluppo e la diversificazione della domanda.

La condizione per porre in essere questo cambiamento è quella di dotare il sistema "difensore civico" della necessaria flessibilità.

In questa prospettiva il difensore civico non è solo una persona, ma è un sistema professionale complesso (pluralità di funzioni, e quindi pluralità di professionalità necessarie), organizzato (articolato nella struttura), finalizzato (all'esercizio della funzione di difesa civica).

Per portare a realizzazione questa prospettiva occorre una precisa opzione di ordine legislativo, distinguibile in due fasi:

- I^a fase: introduzione nella LR 7/80 di disposizioni che attribuiscono al difensore civico autonomia organizzativa e gestionale (conferimento di uno stanziamento di bilancio ad hoc; gestione dello stanziamento su determinazioni del difensore civico; autonomia nell'organizzazione della struttura di cui il difensore civico si avvale; autonomia nella acquisizione e gestione delle risorse professionali e organizzative);
- II^a fase: revisione dell'ordinamento dato con la LR 7/80 per armonizzarlo al contesto normativo-istituzionale nel frattempo maturato (L. 8.6.1990, n. 142; L. 7.8.1990, n. 241; dlgs 3.2.1993, n. 29; leggi Bassanini).

Parallelamente all'azione da avviare sul piano legislativo occorrono interventi di manutenzione straordinaria, che sono possibili anche all'interno del quadro normativo vigente.

Occorrono cioè interventi straordinari coerenti con la constatazione che è necessario superare un'organizzazione per così dire di tipo informale (cioè ricca di individualità con elevata qualità professionale ma collocate in uno schema organizzativo elementare).

Questo schema organizzativo — oltre a non prevedere l'attivazione di alcune funzioni necessarie (ed essendo, perciò, parziale) — ha indotto forte specializzazione ed esclusiva competenza.

Ne sono derivati due limiti gravi, che hanno fatto esplodere la crisi:

- impossibilità di far fronte all'aumento della domanda,
- mancanza di continuità del servizio al configurarsi di due situazioni:
 - in occasione delle assenze "fisiologiche" (ferie-malattia) e della partecipazione a corsi di formazione;
 - assenza del personale per periodi lunghi (maternità) o definitivamente (cessazioni e trasferimenti).

La risposta a queste gravi difficoltà consiste nel:

- a) conservare un numero limitato di settori (7) per evitare un'ulteriore specializzazione e frammentazione;
- b) inserire in ciascun settore un neolaureato con un buon bagaglio di base e con le qualità di personalità adatte per un tipo di lavoro che richiede capacità di gestione dei conflitti, capacità di interlocuzione sul fronte del cliente e su quello degli operatori degli enti verso i quali è indirizzato l'intervento, capacità di portare a conclusioni operativamente utili i rapporti stabiliti;

- c) distinguere, anche strutturalmente con la costituzione di distinti uffici, le attività d'intervento dalle attività di supporto generale, di rapporto con gli altri difensori civili, d'informazione.

E' un piano di ristrutturazione e sviluppo che deve essere affrontato con modalità che non provochino ulteriori difficoltà lungo il processo di implementazione.

La fase di avvio sarà particolarmente gravosa ma l'impegno in questa fase si dimostrerà risolutivo.

Le nuove unità dovranno esser immesse contemporaneamente perché l'ingresso verrà accompagnato da un periodo di training articolato in momenti teorici e in momenti operativi e di affiancamento. Ciò richiederà all'Ufficio uno sforzo notevolissimo, che può essere programmato per una sola volta, in via del tutto eccezionale.

I benefici sul piano "produttivo" saranno tuttavia visibili ovviamente non prima di sei mesi dal completamento del periodo di training.

6. PER LO SVILUPPO E IL CONSOLIDAMENTO DELLA RETE DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI

L'ulteriore crescita numerica dei difensori civici locali registrata nel 1998 e la conseguente estensione delle fasce di popolazione alle quali viene offerto il servizio di difesa civica in Lombardia costituiscono un oggettivo stimolo a considerare sempre più necessaria una organica azione tesa a favorire lo sviluppo e il consolidamento di un vero e proprio "sistema regionale di difesa civica".

Il perseguimento di tale obiettivo non va però illusoriamente affidato né alla formalizzazione dei rapporti tra i vari punti del sistema mediante vincoli normativi, statali o regionali che siano, né alla costruzione di sovrastrutture organizzative (comitati, coordinamenti, ecc.).

Si tratta, invero, di valorizzare le relazioni instaurate volontariamente in modo da ottimizzare le risorse del sistema complessivo, che rimane basato sulla piena autonomia di ciascun difensore civico.

L'opzione strategica si gioca sulla leva della comunicazione.

E' questo il senso di una serie di iniziative realizzate o avviate nel 1998.

Nel corso dell'anno si sono svolti infatti alcuni incontri tra difensori civici durante i quali sono state approfondite tematiche di interesse comune. Ricordo in particolare quelli svolti presso la sede della regione (giugno), presso il comune di Desenzano (ottobre), presso il comune di Gallarate (novembre).

Con l'intento di rendere sistematici i flussi informativi tra difensori civici è stata anche messa a punto, nell'ambito del progetto previsto dal PRS, la sperimentazione del collegamento di una ventina di difensori civici con la rete culturale regionale che si innesta nelle reti civiche. E' prevista l'attuazione della sperimentazione nel corso del 1999.

Nello stesso senso va la collaborazione che l'Ufficio ha dato nel 1998 alla struttura comunicazione del Consiglio regionale per la predisposizione della base di informazioni sul difensore civico in previsione dell'attivazione del sito INTERNET del Consiglio.

Va invece collocata più sul piano dello stimolo al dibattito politico-istituzionale l'attenzione dedicata, col contributo del difensore civico regionale, da alcuni numeri del 1998 della "Rassegna istituzionale della Regione Lombardia", all'evolversi dell'iter parlamentare della proposta di legge in materia di difesa civica.

In modo più specificamente diretto allo sviluppo e al consolidamento della rete di difesa civica nella nostra regione è dedicata la ricerca che sta realizzando l'IRER, che, avviata nel 1998, sarà completata nel corso del 1999. Gli obiettivi, il metodo e gli esiti attesi da questo lavoro ben rappresentano la logica che guida il rapporto di interazione tra difensore civico regionale e difensori civici locali.

La ricerca intende costruire un quadro di conoscenze sia sul piano concettuale e normativo, sia sul piano dell'effettività di esercizio di questa funzione al servizio dei cittadini, indagando la specifica esperienza, ormai avanzata, condotta nella regione Lombardia.

Lo scopo dell'indagine è di valorizzare questa esperienza, attraverso la definizione di una piattaforma ordinata di conoscenze e di analisi a partire dalla quale gli stessi difensori civici potranno individuare gli ulteriori passi da compiere per progettare e costruire servizi di utilità comune.

Nel percorso di ricerca vengono quindi affrontate le seguenti questioni:

- a) fare il punto sull'attività dei difensori civici sul piano teorico-ordinamentale, ovvero indagare la concreta articolazione dell'attività di questi soggetti nella pratica, al di là dei compiti formali stabiliti dalla legge. La sostanziale novità di questa funzione, e quindi la mancanza di

un consolidamento delle relative prassi di intervento, rende necessaria una indagine/riflessione sulle funzioni effettivamente svolte e i ruoli assunti dai difensori civici nelle situazioni concrete entro le quali si trovano ad operare;

b) costituire/potenziare i meccanismi di interazione fra i difensori civici e fra questi e i diversi soggetti coinvolti dalla loro attività (utenti dei servizi pubblici e amministrazioni) al fine di:

- mettere in comune le esperienze sui singoli casi affrontati dai diversi difensori civici (creazione di un corpus di conoscenze condiviso);
- relazionarsi in modo continuativo con il mondo associativo e più in generale l'utenza dei servizi pubblici (creazione di un prezioso canale informativo per i difensori civici e di meccanismi di facilitazione all'interazione con i difensori civici per gli utenti);
- migliorare l'interazione con le amministrazioni pubbliche, potenziando i meccanismi comunicativi (creazione di più efficienti ed efficaci meccanismi di soluzione dei problemi affrontati e in prospettiva miglioramento delle prestazioni dell'amministrazione pubblica).

Inoltre, si ritiene utile potenziare:

- le relazioni con il mondo della ricerca giuridico-istituzionale e più in generale con il mondo scientifico-accademico (creazione di un fertile canale di scambio fra pratica e riflessione teorica).

Vengono perciò rilevate ed esplorate:

- esigenze analitico-interpretative sulla figura del difensore civico e sulla sua attività, attraverso una indagine sulle esperienze già effettuate e un successivo monitoraggio nel tempo delle medesime;
- esigenze di potenziamento dei canali di comunicazione e interazione interni ai difensori civici per favorire l'autoriflessione sull'attività

svolta, costruire una conoscenza pratica condivisa e quindi migliorare l'efficacia della prestazione effettuata;

- esigenze di miglioramento della comunicazione e dei meccanismi di interazione con l'"esterno", in particolare con l'utenza del difensore civico (comitati, associazioni, singoli cittadini) da un lato e con le diverse amministrazioni territoriali e funzionali (destinatarie dell'intervento del difensore civico) dall'altro, ma anche con il mondo scientifico-accademico di riferimento, per posizionare meglio la figura del difensore civico fra società civile e arena politico-amministrativa, per favorire lo scambio di informazioni e conoscenze fra i diversi ambiti e creare una situazione di fiducia reciproca, per facilitare l'accesso dei cittadini e delle associazioni a questo servizio, per rendere più agevoli i rapporti con le amministrazioni (evitando situazioni di disinteresse, non collaborazione, ostruzionismo...), in definitiva per migliorare l'efficacia dell'attività del difensore civico.

La ricerca, attraverso il coinvolgimento diretto dei difensori civici, si configura come fase di avvio di un processo continuo a favore del quale metterà a punto meccanismi di monitoraggio permanente e di interazione sistematica.

Frutto di questo processo sarà la costruzione di condizioni adeguate per l'attivazione dell'osservatorio sulla difesa civica e per la tutela dei diritti umani e dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni i cui compiti, già ricordati nelle due precedenti relazioni annuali, possono essere così sintetizzati: attivare un sistema informativo permanente tra i difensori civici, agevolare il confronto con il mondo scientifico e della ricerca, essere punto di raccordo sistematico con associazioni e movimenti che si dedicano alla tutela dei diritti dei cittadini.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

anche nel corso del 1998 non sono mancati apprezzamenti sull'attività svolta e dichiarazioni di impegno di membri del Consiglio e di esponenti della Giunta a favore di un potenziamento del difensore civico regionale, obiettivo peraltro formalmente condiviso dal Consiglio con l'approvazione di uno specifico progetto, indicato tra quelli di prioritaria realizzazione individuati nel programma regionale di sviluppo.

Gli apprezzamenti formulati e gli intenti dichiarati, pur segnalando un sentimento di attenzione verso l'istituto e verso il servizio dato ai cittadini, non si sono tradotti tuttavia in volontà produttiva di risultati sul piano operativo e sul piano dell'iniziativa legislativa.

E' un aspetto preoccupante dell'anno che si è concluso.

Se allarghiamo lo sguardo al panorama nazionale constatiamo che il 1998 è stato caratterizzato da vicende di segno alterno per quanto riguarda la definizione di un ordinamento generale della difesa civica in Italia. La prospettiva di un radicamento costituzionale dell'istituto del difensore civico si è infatti arenata nelle secche dei lavori parlamentari sulle proposte della commissione bicamerale. Più fortuna ha incontrato invece l'iter legislativo della proposta di legge n. 619 e abbinate che è giunto ad un primo traguardo nella commissione affari costituzionali della Camera con l'approvazione di un testo nel mese di settembre.

Le limitazioni introdotte con la legge 16.6.1998, n. 191 all'art. 16 della legge 15.5.1997 n. 127 sulle competenze del difensore civico regionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato sono, d'altro canto, la

spia delle difficoltà che l'istituto incontra ancora nell'essere metabolizzato nell'ordinamento istituzionale del nostro paese.

E' bene ricordare ancora una volta che l'esperienza di difesa civica in Italia si è costruita per la spinta propulsiva del sistema delle autonomie, prima nelle regioni, poi nei comuni e nelle province. Un ulteriore passo potrà essere compiuto mediante un rinnovato impegno in questo senso delle istituzioni locali e delle loro espressioni associative.

Il "modello" lombardo è esemplare in proposito, benchè non manchino a volte le incertezze. L'attività delle amministrazioni provinciali è coperta dalla tutela dei difensori civici per una misura pari a quasi il 75% della popolazione (5 province su 11), quella delle amministrazioni comunali per il 30%, stante la non ancora avvenuta nomina del difensore civico del comune di Milano.

La tendenza, confermata anche nel 1998, all'attivazione di un sempre più ampio numero di difensori civici locali merita un'attenzione più concreta per tutte le azioni orientate al sostegno e allo sviluppo di questa realtà. E' ciò che si propongono sia la ricerca in corso realizzata dall'Istituto Regionale di Ricerca (IRER) sia il progetto inserito nel programma regionale di sviluppo (PRS): è auspicabile che nel 1999 se ne vedano i frutti sul piano operativo.

In questo contesto si è svolta l'attività di specifica competenza dell'Ufficio del difensore civico regionale, che peraltro è stata ed è condizionata da scelte organizzative di carattere generale rivelatesi contraddittorie rispetto al dichiarato obiettivo di potenziamento dell'istituto. La disarmonia ordinamentale - venutasi a creare tra la specifica autonomia della funzione del difensore civico definita con la legge istitutiva ed il meccanico inserimento della struttura di supporto per l'esercizio della funzione del difensore civico tra gli apparati organizzativi serventi l'organo consiliare definiti in attuazione della LR n.

21/1996 — è risultata fortemente penalizzante per l'esercizio di un'attività, quella appunto di difesa civica, che può essere svolta efficacemente solo con la flessibilità e la tempestività imposte da una domanda in forte espansione e di crescente complessità.

I motivi dell'espansione della domanda sono evidenti: più informazione, nuovi campi di competenza, maggior consapevolezza nei cittadini riguardo la tutela dei propri diritti, il passaggio dell'attesa della domanda alla promozione attiva della stessa operata dall'Ufficio.

Le ragioni della crescente complessità della domanda sono strettamente correlate alle caratteristiche del contesto in cui essa nasce: la scarsa familiarità del cittadino comune con le prassi e i meccanismi amministrativi, la progressiva diversificazione dei campi di intervento di competenza del difensore civico, l'evoluzione della legislazione che si è venuta via via accelerando nel processo innescato delle leggi Bassanini.

In questa cornice il 1998 ha presentato due fasi sotto il profilo della domanda. Nel primo semestre si è accentuato il trend di crescita già segnalato nel 1997: alla fine di giugno le istanze formalizzate nel primo semestre 1998 risultavano aumentate del 23% rispetto a quelle presentate nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

L'incremento era anche frutto di specifiche iniziative d'informazione su due aree a domanda debole (Sondrio e Mantova) realizzate nei primi mesi dell'anno in via sperimentale, con la prospettiva di una successiva estensione ad altre province.

Le proposte di rafforzamento della struttura presentate all'Ufficio di Presidenza all'inizio del 1998 non trovavano però riscontro. Ciò obbligava ad una repentina inversione di rotta sul lato della promozione della domanda.

Veniva infatti congelata qualsiasi ulteriore iniziativa riguardante la promozione della domanda, pur essendo chiara la consapevolezza dell'esistenza di ampie fasce di domanda sommersa.

In particolare non veniva estesa l'iniziativa sperimentale effettuata sulle province di Sondrio e Mantova e non si coltivava il dialogo con gli uffici delle amministrazioni statali operanti in Lombardia avviato a fine 1997, che potrebbero diventare punti significativi di promozione della domanda a seguito delle nuove competenze riconosciute al difensore civico regionale dall'art. 16 della L 127/1997.

Nel secondo semestre del 1998 sono stato anche costretto ad adottare contromisure per evitare disagi generalizzati all'utenza. Dapprima veniva sospesa l'attività riguardante le controversie in materia di pubblico impiego e, successivamente, a seguito dell'assegnazione ad altro ufficio del Consiglio del funzionario competente, quelle in materia di ambiente e di rapporti istituzionali, compreso l'accesso agli atti e la trasparenza amministrativa.

Nonostante l'opera di contenimento della domanda svolta nel secondo semestre del 1998, i dati complessivi dell'anno confermano l'urgenza di provvedere con misure radicali sul lato dell'offerta di servizio: potenziamento delle risorse e loro riorganizzazione.

Nel 1998 sono stati trattati complessivamente 5020 casi: 574 relativi ad istanze presentate negli anni precedenti, 750 avviati con richieste formalmente pervenute nel corso del 1998, 3696 esaminati mediante colloquio personale o telefonico.

Il raffronto tra 1997 e 1998 è così sintetizzabile:

Tipo di istanza	1997	1998	Differenza	
			n.	%
Di anni precedenti	551	574	+ 23	+ 4.2
Formalizzate nell'anno	743	750	+ 7	+ 0.9
Colloquio/telef.	3.080	3.696	+616	+20.0
Totale	4.374	5.020	+646	+14.8

Gli indicatori sintetici riguardanti i casi trattati nel 1998 sono rappresentati nel seguente prospetto:

Dati di sintesi sui casi esaminati nel 1998

a	b	c	d (b:a)	e (c:b)
unità di personale	casi esaminati	costi complessivi (milioni)	casi esaminati per unità di personale	costo medio per ogni caso esaminato
17	5.020	1.661	295	330.876

Note:

- (a) Compreso il difensore civico. Le unità che hanno operato a tempo parziale sono state calcolate in modo da poterle ricondurre ad unità a tempo pieno.
- (b) Si intende per "caso esaminato" ogni questione che abbia comportato un esame di merito e per la quale l'Ufficio o ha svolto un'istruttoria, dandone conto al richiedente, o ha elaborato una risposta argomentata, o è intervenuto su altri soggetti affinché ponessero

rimediò al problema rappresentato. Non sono invece comprese le richieste di informazioni alle quali è stata comunque data risposta.

Le 11 voci sulle quali si è raccolto il 62,1% delle istanze pervenute nel 1998 sono:

	%
• Edilizia residenziale pubblica	11,6
• Pensioni e previdenza	8,3
• Assistenza sanitaria	6,8
• Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa	6,3
• Invalidità civile	5,5
• Lavori pubblici	5,2
• Inquinamento	4,4
• Edilizia privata	4,1
• Personale della Regione e degli enti dipendenti	3,7
• Strumenti urbanistici	3,1
• Assistenza sociale	3,1

L'incremento della domanda globale, causato nel 1998 soprattutto dal +20% di accessi telefonici e colloqui personali, conferma l'esigenza di individuare soluzioni sul piano strutturale.

Il 1998 si è configurato essenzialmente come un anno di "stallo obbligato" nel bel mezzo di una forte dinamica sul lato della domanda, alla quale sono stato costretto a porre esplicito freno.

Scelta dolorosa e preoccupante per chi eroga un servizio apprezzato dall'utenza.

La competenza, il senso di responsabilità e la motivazione al servizio, benchè messi a dura prova nel corso del 1998, potranno tuttavia dare ancora frutti a condizione di essere accompagnati al più presto da un fattivo impegno degli organi regionali per:

- *aggiornare l'ordinamento dell'istituto al mutato contesto legislativo e istituzionale,*
- *adeguare la struttura organizzativa e attribuirle condizioni di flessibilità e autonomia,*
- *rendere più efficiente l'interazione tra difensore civico e Consiglio regionale.*

Mentre si avvicina la fase conclusiva della legislatura mi sia consentita questa sommissa sollecitazione dettata dall'esclusivo intento di migliorare l'offerta di un servizio la cui finalità essenziale è di contribuire a realizzare un effettivo equilibrio nel rapporto tra cittadino e amministrazione tutelando la parte più debole.

8. APPENDICI

8.1 Statistiche

8.1.1 Tav. 1A - Richieste d'intervento pervenute nei cinque anni precedenti il 1998

in istruttoria al 1.1.1998		chiuse al 31.12.1998		in istruttoria al 1.1.1999	
n.	%	n.	%	n.	%
568	100,0	329	57,9	239	42,1

Tav. 1B - Richieste d'intervento pervenute nel 1998

pervenute		chiuse al 31.12.1998		in istruttoria al 1.1.1999	
n.	%	n.	%	n.	%
750	100,0	249	33,2	501	66,8

8.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento pervenute nel 1998 - per materia

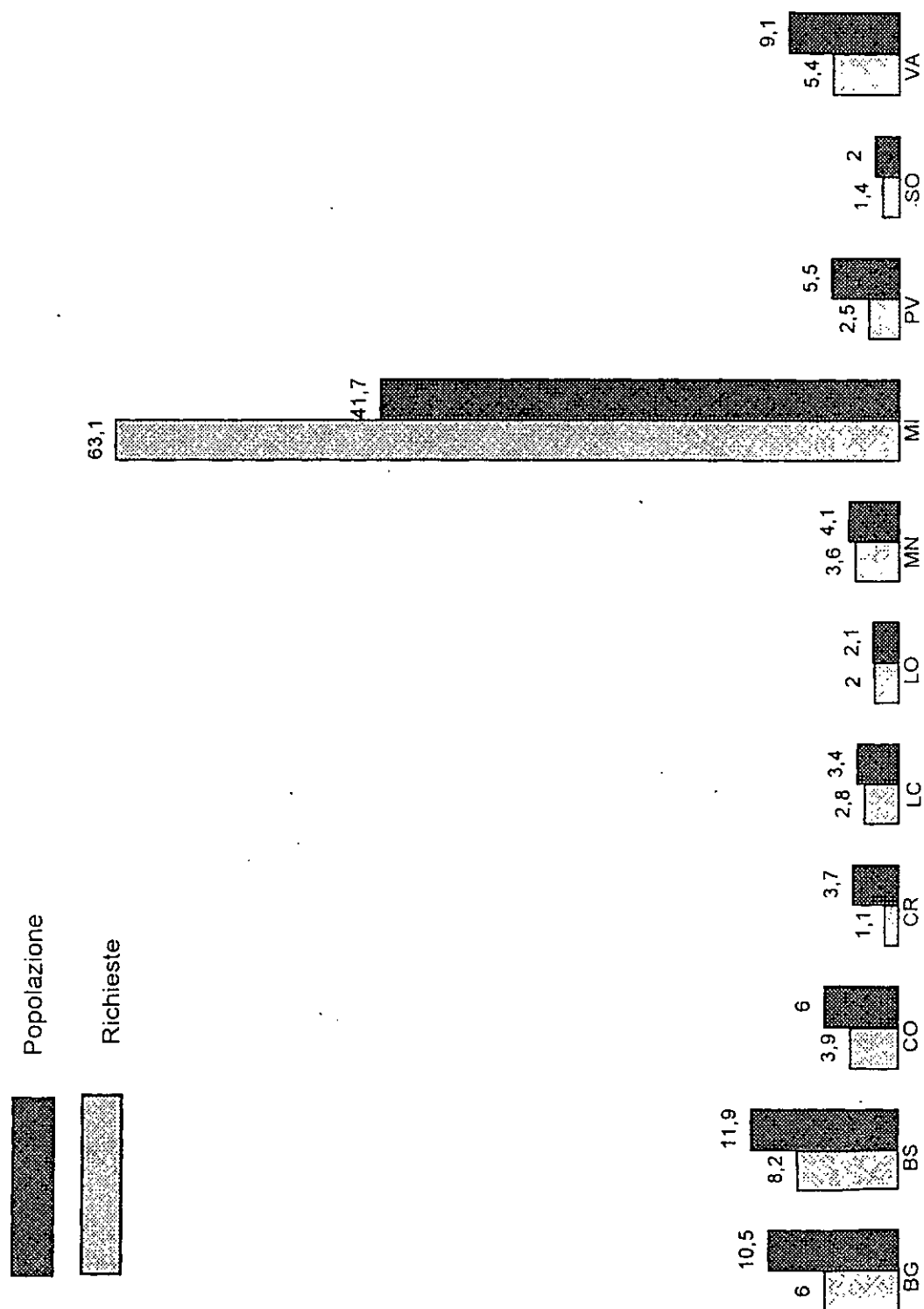
	n.	%
Territorio	227	30,2
Servizi alla persona	226	30,1
Rapporti istituzionali e partecipazione al procedimento	91	12,1
Personale	74	10,0
Economia	44	5,9
Ambiente	42	5,6
Finanze e tributi	30	4,0
Altre	16	2,1
Totale	750	100,0

8.1.3 Tav. 3 - Richieste d'intervento 1998 - distribuzione per provincia (*)

	n.	%
Bergamo	43	6,0
Brescia	59	8,2
Como	28	3,9
Cremona	8	1,1
Lecco	20	2,8
Lodi	14	2,0
Mantova	26	3,6
Milano	453	63,1
Pavia	18	2,5
Sondrio	10	1,4
Varese	39	5,4
Totale	718	100,0

(*) Non sono qui prese in considerazione le 32 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia

8.1.4. Tav. 4 - Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1998 e della popolazione (Lombardia = 100)*



(*) Vedi nota alla tav. 3

8.1.5 Tav. 5 - Richieste di intervento 1998 ogni 10.000 abitanti - per provincia

Bergamo	0,46
Brescia	0,56
Como	0,53
Cremona	0,24
Lecco	0,66
Lodi	0,74
Mantova	0,70
Milano	1,21
Pavia	0,36
Sondrio	0,56
Varese	0,48
Lombardia	0,80

8.1.6 Tav. 6 - Richieste d'intervento 1998 - per mese di presentazione

	n.	%
Gennaio	74	9,9
Febbraio	75	10,0
Marzo	82	10,9
Aprile	51	6,8
Maggio	57	7,6
Giugno	89	11,9
Luglio	57	7,6
Agosto	51	6,8
Settembre	40	5,3
Ottobre	58	7,7
Novembre	75	10,0
Dicembre	41	5,5
Totale	750	100,0

8.1.7 Tav. 7 - Richieste d'intervento 1998 - per soggetto attivatore

	n.	%
Singolo cittadino	606	80,8
Gruppo/comitato	29	3,9
Associazione	29	3,9
Altro difensore civico	26	3,4
Ente locale	21	2,8
Consigliere comunale	18	2,4
Società	9	1,2
Altri	12	1,6
Totale	750	100,0

8.1.8 Tav. 8 - Richieste d'intervento 1998 - per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico

	n.	%	n.	%
Richiedente	314	41,8		
Ente locale (*)	162	21,6		
Regione	110	14,7	193	25,8
Ente regionale	83	11,1		
Amministrazione statale	49	7,8	81	10,8
Ente statale	32	7,9		
Totale	750	100,0		

(*) comprese le aziende municipalizzate

8.1.9 Tav. 9 - Richieste d'intervento 1998 - per tipologia di attività svolta dal difensore civico

	n.	%
Istruttoria e intervento	415	55,3
Motivata la non trattazione	209	27,9
Istruttoria e rinvio ad altro soggetto	23	3,1
Istruttoria e consulenza al richiedente	103	13,7
Totale	750	100,0

8.2 Ordinamento

8.2.1 Unione Europea - Il mediatore europeo

Uno dei diritti del cittadino europeo è quello di presentare denuncia al mediatore europeo.

Il mediatore europeo ha il compito di esaminare le istanze dei cittadini contro casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi della comunità europea. Il mediatore non può trattare casi riguardanti le amministrazioni nazionali, regionali o locali degli stati membri.

Il mediatore europeo è eletto dal parlamento europeo per la durata della legislatura.

Jacob Soderman, ex ombudsman parlamentare finlandese, è stato eletto primo mediatore europeo nel 1995.

Chi può presentare denunce?

Ogni cittadino di uno stato membro dell'Unione o residente in uno stato membro può presentare una denuncia al mediatore europeo. Lo stesso diritto è attribuito alle imprese, associazioni ed altri organismi con sede ufficiale nell'Unione.

Su cosa può vertere la denuncia?

E' possibile presentare denuncia all'ombudsman per casi di cattiva amministrazione nelle attività delle istituzioni e degli organi della comunità.

Quali istituzioni ed organi?

Le istituzioni ed organi principali della comunità europea sono i seguenti:

- * Commissione europea
- * Consiglio dell'Unione europea

- * Parlamento europeo
- * Corte dei conti
- * Corte di giustizia (salvo che nella sua funzione giurisdizionale)
- * Comitato economico e sociale
- * Comitato delle regioni
- * Istituto monetario europeo
- * Banca europea per gli investimenti
- * Fondo europeo per gli investimenti

Cosa significa "cattiva amministrazione"?

Si parla di "cattiva amministrazione" quando un'istituzione omette di compiere un atto dovuto, opera in modo irregolare o agisce in maniera illegittima. Alcuni esempi:

- * irregolarità amministrative
- * iniquità
- * discriminazioni
- * abuso di potere
- * carenza o rifiuto d'informazione
- * ritardi ingiustificati

Come presentare la denuncia?

Scrivete al mediatore in una delle undici lingue ufficiali dell'Unione, indicando chiaramente le vostre generalità, l'istituzione o l'organo comunitario contro il quale intendete sporgere denuncia ed i motivi che vi inducono a farlo.

Per agevolarvi il compito, potete utilizzare un apposito modulo standard, disponibile presso l'ufficio del mediatore e presso gli uffici degli ombudsmen nazionali negli stati membri. Chi ha accesso ad internet, può trovare il modulo in <http://www.europarl.eu.int>.

Il ricorso deve essere presentato entro due anni dalla data in cui si è avuta conoscenza dei fatti contestati.

Non è necessario essere stati personalmente vittime del caso segnalato, ma occorre aver già interpellato l'istituzione o l'organismo in questione (ad esempio tramite lettera).

Il mediatore non esamina casi attualmente pendenti presso un tribunale o passati in giudicato.

Come viene trattata la denuncia?

Il mediatore esamina innanzitutto l'istanza per accertarne l'ammissibilità. Se è ricevibile, il mediatore avvia un'indagine. In caso contrario, ne saranno indicati i motivi.

Al trattamento delle denunce viene di norma data pubblicità, ma se l'autore lo richiede, esse possono essere esaminate in via riservata.

Alcuni casi sono risolti nelle fasi iniziali dell'indagine. In altri casi il mediatore cerca di trovare una soluzione amichevole. Se necessario, il mediatore può formulare raccomandazioni all'organismo interessato sul modo migliore per risolvere il caso. L'organismo in questione dovrà quindi informare il mediatore entro tre mesi circa le misure che intende adottare. Se invece non accoglie le raccomandazioni fatte dal mediatore, questi può presentare una relazione speciale sul caso al parlamento europeo.

Il mediatore informa sempre il denunciante dell'esito della sua istanza.

Indirizzo: 1, av. du Président Robert Schuman

B.P. 403

F - 67000 Strasbourg Cedex

Tel.: 0033 3 88 17 2313

0033 3 88 17 2383

Fax: 0033 3 88 17 90 62

Internet: <http://www.europarl.eu.int>

8.2.2 Italia - Legislazione statale

La Commissione affari costituzionali della Camera ha terminato l'esame il 15.9.98 del testo della proposta di legge n. 619 della Camera e dei progetti ad essa abbinati, avente ad oggetto "Norme in materia di difensore civico".

La L. 16.6.1998, n. 191 ha modificato l'art. 16 della L. 127/1997, disponendo all'art. 27: <all'articolo 16, comma 1, le parole da: "i difensori civici delle regioni e delle province autonome" fino a: "in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia" sono sostituite dalle seguenti: "i difensori civici delle regioni e delle province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia".

8.2.3 Italia - Regioni e province autonome

a) Legislazione

Regione Abruzzo – Legge regionale 12 giugno 1998, n. 45 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 20 ottobre 1995, n. 126 (istituzione del difensore civico regionale)".

b) Nomine di difensori civici nell'anno 1998

Dott.ssa Paola Gallerani Monaci – regione Emilia Romagna

8.3 Risorse

8.3.1 Personale

Nel 1998 hanno prestato la propria attività presso l'Ufficio del difensore civico:

- una dirigente di servizio
 - tre funzionarie di 8° q.f. (di cui una sino al 30.9.98)
 - due funzionarie di 8° q.f. part-time 70%
 - due istruttrici direttive 7° q.f. (di cui una assente ex lege 1204/71)
 - tre collaboratrici d'ufficio — 5° q.f. (di cui una assente ex lege 1204/71)
 - due collaboratrici d'ufficio — 5° q.f. part-time (70%)
 - un collaboratore d'ufficio — 5° q.f. dal 9.12.98
 - quattro collaboratori d'ufficio — 5° q.f. (uno dal 20.4.98 al 30.10.98; un altro dal 19.10.98 al 31.12.98; un'altra dal 15.4.98 al 14.10.98; un'altra ancora dal 3.8.98 al 9.11.98)
 - un esecutore amministrativo — 4° q.f. per metà giornata
-
- Barbetta Alessandro difensore civico
 - Capalozza Federica dirigente del "servizio per le authority regionali"

Collaboratori:

Berlusconi Piera

Bernardini Giuditta

Boneschi Laura

Bramante Nunzia

Cavallo Annalisa

Cefalà Maria
Celli Maria Teresa
Ciliberto Mario
Coretti Elisabetta
Dalboni Rossana
Denaro Francesco
Foti Giovanna
La Paglia Valeria
Minervino Patrizia
Tasca Luigia
Tomassetti Giulio
Turzo Claudia
Vaglio Tanet Enrico
Zuffada Silvia

8.3.2 Attrezzature

Nel 1998 sono stati assegnati altri 5 p.c. (1 pentium I e 4 pentium II).

Nel corso del 1998 è stata compiuta una approfondita analisi allo scopo di indicare la via più vantaggiosa per conseguire le mete delineate nella relazione dello scorso anno.

Si è, quindi, dapprima saggiata l'opportunità di adattare un pacchetto applicativo proposto da una nota softwarehouse, scartata dopo attenta valutazione per la complessità e l'onerosità delle modifiche che si sarebbe reso necessario apportare.

Ci si è successivamente recati presso gli Uffici dei difensori civici della Toscana e della Provincia di Trento per approfondire i contenuti dei programmi di protocollazione e gestione pratiche in uso presso le strutture omologhe più modernamente attrezzate ed è stata da ultimo visitata l'avvocatura della Giunta, dotata di un software di gestione "Ricorsi al T.A.R." assai avanzato.

Considerato, tuttavia, che nessuno dei programmi esaminati risponde appieno alle esigenze rappresentate, si è ritenuto più opportuno sviluppare uno specifico pacchetto applicativo, apportando sostanziali modifiche ad un innovativo software proposto dalla società che ha realizzato il programma attualmente in uso, al fine di renderlo perfettamente conforme alle specifiche richieste.

La concreta realizzazione del programma dovrebbe essere imminente.

E' stato infine attuato il progetto di installazione di un sistema informativo automatico per la divulgazione di informazioni multiple in grado di gestire le chiamate telefoniche in ingresso, guidando l'utente, tramite un menù vocale strutturato ad albero, all'acquisizione delle informazioni desiderate.

Selezionato, tramite la tastiera del proprio telefono, l'argomento di cui l'utente desidera ottenere informazioni, il sistema ne fornisce una esauriente descrizione per mezzo di messaggi preregistrati, offrendo così un'efficace alternativa al dialogo diretto fra persone.

8.3.3 Sede

La superficie a disposizione per la sede è di mq. 408 (251 mq. per gli uffici e 157 mq per corridoi e servizi).

8.3.4 Costi

La direzione generale amministrazione, gestione e sviluppo del Consiglio regionale ha quantificato i costi di gestione riferiti al 1998 in lire 1.660.723.000 e il valore della strumentazione a disposizione in lire 120.127.000.

Il costo medio lordo per unità di personale è stato di lire 63.777.000.

Il costo medio per ciascun caso esaminato è stato di lire 330.876.

8.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione

Nel 1998 l'Ufficio ha partecipato a:

- Milano, 20 gennaio
intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;
- Milano, 24 gennaio
intervista nel TL News, Telelombardia;
- Sondrio, 27 gennaio
intervista nel TG, Televaltellina;
- Sondrio, 28 gennaio
rubrica "Obiettivo su...", Televaltellina;
- Milano, 28 gennaio
intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;
- Milano, 26 marzo
intervista nel TL News, Telelombardia;

- Brescia, 2 aprile
seminario “semplificazione dell’azione amministrativa e procedimento amministrativo alla luce della legge 15 maggio 1997, n. 127”, intervento “Difensori civici e controlli di legittimità sugli atti degli enti locali”, dipartimento di scienze giuridiche dell’Università degli studi di Brescia;
- Milano, 22 aprile
intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;
intervista nel TL News, Telelombardia;
- Milano, 23 aprile
intervista nel TG7, Telecity;
- Milano, 25 aprile
intervista nel Reporter News, Telereporter;
- Milano, 26 aprile
intervista nel TGR, RAI3;
- Brescia, 6 maggio
incontro con studenti della facoltà di giurisprudenza dell’Università degli studi di Brescia;
- Milano, 11 maggio
incontro con gli studenti del corso di laurea in economia delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali (CLAPI). Università Commerciale Luigi Bocconi;
- Milano, 23 luglio
rubrica “Filo diretto”, NovaRadio A – Circuito Marconi;
- Milano, 8 settembre
intervista nel TGR, RAI3
intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;

- Milano, 10 settembre
intervista nel Reporter News, Telereporter;
- Desenzano del Garda (BS), 5 ottobre
convegno “L’evoluzione della figura del difensore civico. Regole e prassi a confronto”, relazione “Uniformità e differenziazione delle funzioni del difensore civico: verso una nuova legislazione”, Comune di Desenzano del Garda;
- Milano, 8 ottobre
tavola rotonda “Il difensore civico e la difesa del malato”, nell’ambito di MOSAN-Milano Salute;
- Milano, 29 ottobre
rubrica “Parliamone ...” sul tema “Il difensore civico fra diritti negati e tutela dei più deboli”, BLUSAT2000 Radio;
- Gallarate (VA), 6 novembre
convegno “Il difensore civico tutore dei diritti dei cittadini e fattore di dialogo con la pubblica amministrazione”, relazione “Quali poteri per un’azione più incisiva dei difensori civici”, Comune di Gallarate;
- Salice Terme (PV), 28 novembre
corso di aggiornamento per dirigenti scolastici organizzato dall’Associazione Magistrale Italiana e dal Centro Internazionale Ricerche Metodologiche Educative Sociali sul tema “L’Europa a misura del cittadino. Presupposti giuridici e implicazioni pedagogiche”, intervento. Hotel President di Salice Terme.

L'Ufficio ha inoltre partecipato ai seguenti incontri di lavoro:

- Firenze, 6 marzo
coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della
regione Toscana
- Milano, 26 marzo
coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della
regione Lombardia;
- Bologna, 21 maggio
coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della
regione Emilia Romagna;
- Bologna, 3 luglio
coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della
regione Emilia Romagna;
- Firenze, 16 ottobre
coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della
regione Toscana;
- Genova, 12 novembre
coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della
regione Liguria;

L'Ufficio ha organizzato:

- Milano, 25 giugno
convegno “Verso una legge sulla difesa civica in Italia: quale ruolo per i
sistemi locali?”, Palazzo della Regione.

Il 12 maggio il difensore civico ha partecipato, con una delegazione di difensori civici regionali e delle province autonome, all'audizione presso la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, ove ha illustrato gli orientamenti del coordinamento dei difensori civici regionali sulla proposta di legge n. 619 e abbinate, poi unificate nel testo avente ad oggetto "Norme in materia di difensore civico".