

mediante una dichiarazione sostitutiva (art. 2, 4° c.). Anche in questo caso, come per le prestazioni socio-assistenziali, si applica l'art. 4, 2° c., DLgs 31.3.1998, n. 109, in materia di controllo della veridicità delle informazioni fornite.

Le scuole comunicano al comune le richieste degli studenti in possesso dei requisiti necessari e le somme previste per il finanziamento delle spese vengono erogate alle regioni all'atto della trasmissione dei piani di riparto ai comuni e al ministero dell'interno.

Nel corso dell'anno è proseguita l'istruttoria delle pratiche già aperte, mentre si è deciso di sospendere la trattazione della materia, per motivi di carenza di personale.

Ciò ha determinato una consistente diminuzione delle richieste di intervento rispetto al 1998.

Solo verso la fine del 1999 è stato possibile provvedere alla riapertura del settore.

## 2.10 Commercio e turismo

Nella relazione resa al Consiglio regionale nell'anno 1997, avevo affrontato la problematica – di rilevanza generale – della legittimazione dei comuni a delegare a terzi (enti od associazioni) la gestione di fiere, sagre, mercati ed attività similari.

L'occasione mi era stata fornita dalla FIVA (Federazione italiana venditori ambulanti) Confcommercio di Varese che aveva manifestato all'Ufficio dubbi sulla legittimità della prassi, invalsa in molti comuni della Lombardia, di delegare ad enti o associazioni l'espletamento delle iniziative sopra menzionate.

L'analisi delle disposizioni giuridiche di riferimento mi ha determinato a considerare illegittima la cennata prassi. Le argomentazioni sottese alle mie conclusioni sono state ben espresse nella seconda parte della relazione 1997 (pagg. 111/112). Mi pare comunque opportuno, per quanto dirò a breve, riportarne i punti salienti.

Gli artt. 3, 12° c., L. 28.3.1991 n. 112, 5 e 6 D.M. 4.6.1993 n. 248 avevano rimesso alla competenza del consiglio comunale e, in misura minore, del sindaco, la cura di fiere, mercati ed attività similari. Questa competenza doveva peraltro ritenersi esclusiva, posto che sia la legge, sia il decreto richiamati non avevano previsto che gli stessi organi comunali potessero delegare a terzi le funzioni in esame. E' noto, invece, che in virtù del principio della inderogabilità delle competenze, un organo può trasferire ad altri le proprie funzioni soltanto nei casi in cui una norma espressamente lo consenta.

Nell'esaminare il caso concreto sottoposto dalla FIVA come emblematico, avevo rilevato altresì che il comune si era spogliato dei poteri-doveri in materia, delegandoli ad organismi (associazioni "pro-loco") istituzionalmente (art. 1 L.R. 22.4.1975, n. 64) deputati a compiti di natura diversa da quelli in esame.

Nel dare il mio contributo alla soluzione della problematica, consideratane la rilevanza generale, ho ricercato la collaborazione della direzione generale attività produttive della Giunta regionale affinché valutasse l'opportunità di invitare, con apposite iniziative (riunioni dei rappresentanti delle rispettive amministrazioni, circolari ecc.), gli enti comunali lombardi a comportarsi in materia in modo uniforme nell'ambito della stessa regione.

Dalla risposta fornita, ho dedotto che la struttura regionale interpellata non aveva compreso appieno i termini del problema. Ho quindi fornito i chiarimenti necessari ad una corretta interpretazione ed impostazione dello stesso. E' stata allora data una ulteriore risposta interlocutoria a seguito della quale l'Ufficio ha informato la suddetta struttura della Giunta che il difensore civico si sarebbe adoperato perché la questione venisse (quanto meno) presa in considerazione in sede di esame dei disegni di legge sulla riforma generale dell'ordinamento delle autonomie locali, nonché del commercio su aree pubbliche.

Proprio allora, infatti, la Giunta regionale aveva sottoposto alle competenti commissioni consiliari i progetti di legge volti a configurare, in attuazione delle direttive di cui al DLgs 31.3.1998, n. 112 e del DLgs 31.3.1998, n. 114, rispettivamente, il nuovo assetto delle autonomie

locali in Lombardia (il n. 505), nonché, il nuovo quadro delle competenze in materia di commercio (il n. 619).

Dalla direzione generale attività produttiva non ho peraltro più avuto notizia della eventuale assunzione delle iniziative suggerite, cui ho sopra fatto cenno.

Ho, tuttavia, con piacere constatato che il pdl n. 505 – ormai L.R. 5.1.2000, n. 1 – ha risolto esplicitamente, sia pure in parte, la problematica.

L'art. 2, 50° c., della citata legge regionale, stabilisce che: “Sono trasferite ai comuni che le esercitano anche in forma associata e nelle zone montane anche attraverso le comunità montane le funzioni amministrative concernenti:

- a) le autorizzazioni allo svolgimento e l'attribuzione della qualifica delle manifestazioni fieristiche locali;
- b) le funzioni di vigilanza relativamente agli atti di propria competenza”.

Il successivo comma 54 recita che: “Le manifestazioni fieristiche sono organizzate dagli enti fieristici già riconosciuti dalla Regione ai sensi delle normative vigenti e dai soggetti pubblici e privati di cui ai commi da 55 a 60”, vale a dire, rispettivamente, gli enti fieristici riconosciuti dallo Stato, gli enti pubblici, le aziende speciali appositamente costituite, le associazioni ed i consorzi di diritto pubblico costituiti da detti enti, che prevedono nello statuto lo svolgimento d'attività fieristiche (comma 55), nonché le persone giuridiche e le organizzazioni dotate di soggettività giuridica che esercitano professionalmente attività fieristico promozionale (comma 56).

Il problema è stato tuttavia risolto soltanto in parte: la disciplina sopra riportata fa invero riferimento a “manifestazioni fieristiche locali” che non ricomprendono anche quelle deputate all’espletamento, su aree pubbliche, di attività commerciale (cioè di scambio di beni). Mi riferisco, più precisamente, ai mercati o alle fiere locali contemplate – prima del DLgs n. 114/1998 – dall’art. 2 L. 28.3.1991, n. 112, ed ora, dall’art. 27 e ss. del decreto.

Con riferimento a queste ultime, il predetto art. 27, nonché il successivo art. 28, rimettono alle regioni la definizione dei principi disciplinanti le modalità di esercizio del commercio di che trattasi e l’assegnazione dei relativi posteggi, individuando nel comune il soggetto cui istituzionalmente competono, in modo esclusivo, poteri (doveri) fondamentali in materia, quali, ad es., la determinazione delle aree ed il numero dei posteggi da destinare allo svolgimento dell’attività commerciale nei mercati e nelle fiere.

Era auspicabile che il Consiglio regionale, nell’approvare il pdl n. 619 (legge regionale sul commercio su aree pubbliche) tenesse conto dei rilievi sollevati dall’Ufficio, sia nella pregressa relazione, sia con apposita nota – rimasta priva di riscontro - inviata alla commissione consiliare competente (VII), circa l’opportunità di dare una soluzione esplicita alla problematica. Ciò non è accaduto.

Mi pare peraltro di poter ribadire, anche alla luce del nuovo quadro normativo, l’orientamento che, in merito alla problematica, avevo espresso nella relazione del 1997: la mancata previsione a livello legislativo della facoltà del comune di delegare a terzi le funzioni di che trattasi induce a

qualificare come esclusiva la competenza riconosciutagli in merito, cioè ad escludere rispetto ad essa l'ingerenza di qualsivoglia altro soggetto.

A sostegno di questa tesi, del resto, vi è da considerare che quando il legislatore regionale ha voluto acconsentire alla delega – come nelle fattispecie, sopra riportate, delle manifestazioni fieristiche ex L.R. n. 1/2000 – lo ha previsto espressamente.

Tra le questioni afferenti il settore turismo, ve n'è una che merita particolare attenzione per gli sviluppi che ha avuto a livello legislativo.

Nel 1997, la signora M.G.M. chiedeva all'Ufficio di adoperarsi affinché il contratto collettivo nazionale delle aziende del settore turismo potesse essere modificato nel senso di consentire lo svolgimento dell'**attività di trasfertista** (accoglienza in e per gli aeroporti) anche nelle forme della libera professione e non soltanto alle dipendenze di agenzie di viaggi.

La richiesta della signora M. aveva una precisa ragione d'essere.

Ella aveva espletato per anni (anche) l'attività di trasfertista come dipendente di una nota agenzia di viaggi di Milano.

Cessato il rapporto di lavoro con quest'ultima, si era peraltro trovata in serie difficoltà nel rivendere l'attività medesima, nelle stesse forme, ad altri operatori.

Ella riferiva che le difficoltà erano principalmente riconducibili alla diffidenza diffusa tra i direttori tecnici delle agenzie di viaggi ad assumere, per lo svolgimento dell'attività in esame, personale privo della qualifica di accompagnatore turistico di cui all'art. 1, 5° c., L.R. 10.12.1986, n. 65. Era spesso accaduto infatti – come si legge in una nota della FIAVET

(Federazione italiana agenzie viaggi e turismo) Lombardia – che a dipendenti delle agenzie di che trattasi, privi della suddetta qualifica, venisse impedito dagli organi della vigilanza di svolgere il servizio di accoglienza, sul presupposto della essenzialità, rispetto ad esso, del titolo abilitante. I direttori tecnici si erano così ritrovati a dover subire gli effetti pregiudizievoli della interruzione del servizio e del pagamento delle contravvenzioni elevate in occasione del fermo.

Tutto ciò, malgrado le associazioni di categoria, quali la FIAVET Lombardia e FIAVET nazionale, l'ATOI (Associazione tour operator italiani), si fossero espresse nel senso della non essenzialità del titolo abilitante ed avessero invitato le forze dell'ordine e della vigilanza delle zone interessate ad adeguarsi allo orientamento dalle stesse espresso sul punto.

Alla luce di quanto previsto dall'art. 39 dello statuto ho pertanto suggerito all'interessata di richiamare sulla questione l'attenzione degli organi competenti (essenzialmente, la direzione generale attività produttive della Giunta regionale e la VII commissione consiliare) affinché, nel caso in cui avessero constatato la sussistenza di un interesse collettivo in merito, potessero valutare l'opportunità di disciplinare la materia in termini più rispondenti alle esigenze del vivere sociale.

Senza voler indugiare sugli aspetti procedurali della vicenda – non rilevanti ai fini che interessano – è con vero piacere che ho appreso che la problematica è stata presa in considerazione nel suo complesso in sede d'esame sia del sopra citato pdl n. 505, sia del pdl n. 539 e definita secondo i dettami della nuova disciplina contenuta rispettivamente negli

art. 2, 46 ° c., L.R. n. 1/2000 e 2, 3° c., lett. d) L.R. 12.8.1999, n. 15, “Modifiche e abrogazioni legislative per la realizzazione dei progetti del programma regionale di sviluppo”.

Quest’ultima disposizione recita che: “Sono esonerati dall’obbligo del possesso dell’abilitazione coloro che svolgono, in qualità di dipendente di agenzia di viaggio o di impresa turistica, attività di assistenza e ricevimento agli arrivi e partenze da e per porti, aeroporti e stazioni di mezzi di trasporto”.

La norma da ultimo richiamata a sua volta recita: “ (omissis) ... possono accedere alla professione di guida turistica coloro che hanno prestato la loro opera alle dipendenze di agenzie di viaggi (omissis) ... comprovando sei anni di lavoro dal terzo livello del contratto nazionale di lavoro delle agenzie di viaggi.

L’attività lavorativa non deve essere cessata da più di dieci anni”.

La disposizione testè riportata consente anche a chi (come la signora M.) non sia in possesso del titolo abilitante di accedere alla professione di accompagnatore turistico, facendo valere l’esperienza comunque maturata, a partire dal terzo livello del cennato contratto, alle dipendenze di agenzie di viaggi.

Mi è parso comunque opportuno invitare la direzione attività produttive della Giunta regionale ad assumere le iniziative necessarie (per es. circolari) a diffondere la conoscenza dei contenuti della disposizione ex art. 2, 3° c., lett. d) L.R. n. 15/99 presso i vari operatori del settore (in sostanza, i direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo).

Sono ancora in attesa di conoscere il seguito che sia stato dato ai miei suggerimenti.

### **3. RAPPORTI CON GLI ORGANI DELLA REGIONE**

#### **3.1 Rapporti con il Consiglio regionale**

##### **3.1.1 L'esame delle relazioni annuali del difensore civico**

Nella seduta consiliare del 19 marzo l'assemblea ha preso atto delle relazioni del difensore civico sull'attività svolta negli anni 1993, 1994 e 1995.

Nell'occasione alcuni consiglieri intervenuti nel dibattito hanno espresso un orientamento favorevole ad una revisione della legge regionale istitutiva del difensore civico regionale – la L.R. n. 7/1980, modificata dalla L.R. n. 52/1984 – per adeguarla al mutato contesto normativo generale e per meglio definire le condizioni di operatività del difensore civico.

Non sono intervenuti nel corso dell'anno fatti nuovi in merito all'esame nelle commissioni della relazione sull'attività del 1996: permanendo la mancanza del parere della V commissione "Territorio", la commissione II "Affari istituzionali" non ha concluso il lavoro istruttorio per la trasmissione all'assemblea.

Sulla relazione riguardante l'attività svolta nel 1997 al parere espresso dalla commissione VI "Ambiente, Energia e Protezione civile" (2.6.1998) si sono aggiunti i pareri delle commissioni IV "Sviluppo economico" (14.7.1999) e III "Sicurezza sociale" (17.2.2000).

Queste ultime due commissioni hanno anche formulato il proprio parere sulla relazione illustrativa dell'attività 1998 rispettivamente nelle sedute del 19.5.1999 (la IV) e del 17.2.2000 (la III); la commissione I "Programmazione e Bilancio" si è espressa nella seduta del 26.5.1999.

L'istruttoria sulle relazioni degli anni 1996, 1997 e 1998 si completerà dunque nella settima legislatura.

### **3.1.2 Le relazioni del difensore civico su questioni specifiche**

Nella seduta del 19.3.1999 il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione elaborata dalla commissione consiliare "Affari istituzionali" in merito alla relazione inviata dal difensore civico il 22 luglio 1997 in ordine alla "Applicazione della disposizione in materia di nomina di commissari ad acta da parte del difensore civico regionale di cui al comma 45, art. 17 della L. 15.5.1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".

L'assemblea ha valutato "necessario un intervento in sede legislativa regionale per regolare le modalità di esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'art. 17, comma 45 della legge 127/97 e le modalità di nomina dei Commissari ad acta (criteri, albi, compensi, ecc.)".

Alla constatazione di tale necessità non seguiva però alcuna iniziativa legislativa.

Hanno provveduto alla definizione legislativa della materia le regioni Emilia Romagna, Liguria, Marche, Toscana e Veneto.

### **3.2 Rapporti con la Giunta regionale**

Nel corso del 1999 si sono sviluppate altre tappe nell'attuazione del progetto per il potenziamento del difensore civico previsto dal programma regionale di sviluppo (P.R.S.).

Ciò è avvenuto con la realizzazione di due iniziative che hanno visto coinvolti, in un caso, alcuni difensori civici di enti locali lombardi e, nell'altro caso, un gruppo di funzionari e dirigenti della Giunta regionale.

Con la prima iniziativa si sono poste le premesse operative (dotazioni strumentali e formazione) per l'attivazione di una rete sperimentale di comunicazione permanente tra difensori civici locali attraverso la rete culturale regionale e le reti civiche.

La seconda iniziativa può essere considerata l'avvio di un programma di sensibilizzazione da estendere a tutti i funzionari e dirigenti sulle finalità e funzioni del difensore civico e sulle relative modalità operative. Al seminario svoltosi il 20 ottobre hanno partecipato circa trenta persone.

Questa azione potrà utilmente convergere con le altre azioni formative che saranno promosse per favorire l'attuazione della L.R. n. 30/1999 in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

Nell'ambito del gruppo di progetto è stato anche definito il testo del messaggio standard da inserire nelle circolari e negli avvisi pubblici emanati dalla Giunta per rendere nota ai destinatari la possibilità di rivolgersi al difensore civico a fronte di omissioni, ritardi o irregolarità commessi da uffici regionali. Non rimane ora che procedere operativamente nel senso già indicato nella comunicazione alla Giunta effettuata dall'assessore alla trasparenza e cultura, avente ad oggetto "Misure anticipative del progetto sul potenziamento

del ruolo del difensore civico contenuto nel P.R.S.". In tale occasione l'assessore precisava:

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

Nel 1999 la collaborazione tra difensore civico e Giunta regionale si è realizzata anche con riferimento alle iniziative per l'anno internazionale della persona anziana. In particolare il difensore civico, come membro dell'apposita commissione costituita dalla Giunta, ha partecipato alla elaborazione della "Carta dei diritti della persona anziana" destinata ad ispirare l'azione di quanti operano direttamente o indirettamente a favore di persone anziane sia per ragioni di finalità istituzionale, sia per ruolo professionale ricoperto, sia per impegno sociale.

Come noto, il comitato dei direttori generali costituito ai sensi dell'art. 14 della L.R. n. 16/1996, ha stabilito, su proposta del difensore civico, che ciascun direttore si configuri anche come garante dell'efficienza del dialogo tra la rispettiva direzione generale e il difensore civico quando questi svolga interventi su casi che coinvolgano uffici della direzione stessa.

Il livello di collaborazione registrato sotto questo profilo nel 1999 è stato prevalentemente buono o particolarmente positivo (ad esempio per la direzione generale urbanistica). Non sono però mancati casi nei quali si sono incontrate difficoltà, anche notevoli, per ottenere risposte più volte sollecitate dal difensore civico che ha dovuto ripetutamente richiamare al rispetto dei termini di risposta stabiliti dalla Giunta o convocare i responsabili dei procedimenti presso l'Ufficio per sbloccare le situazioni venutesi a creare (ad esempio per la direzione generale sanità e per la direzione generale formazione e lavoro).

## **4. RAPPORTI CON ALTRI ENTI**

### **4.1 Rapporti con le amministrazioni dello stato**

Le difficoltà organizzative interne hanno condizionato anche la possibilità di valorizzare compiutamente l'estensione della competenza determinata dall'art. 16 della L. 15.5.1997, n. 127.

Il progetto di avviare iniziative affinché i circa duecento uffici delle amministrazioni statali periferiche operanti in Lombardia si configurino come punti di promozione della funzione del difensore civico mediante specifiche informazioni agli utenti non è ancora passato alla fase di realizzazione per carenza di risorse.

Tale progetto dovrà peraltro tener conto dell'evoluzione che investirà le amministrazioni statali decentrate in conseguenza dell'attuazione delle leggi Bassanini.

Nel corso del 1999 l'Ufficio ha continuato l'assistenza a cittadini che hanno richiesto l'intervento del difensore civico per procedimenti in corso presso uffici delle amministrazioni statali periferiche.

I casi del 1999 che hanno comportato interventi nei confronti di amministrazioni dello stato costituiscono il 18,0% del totale.

In un quadro complessivo di riduzione delle richieste d'intervento per le ragioni ricordate, va segnalato l'incremento di quelle formalizzate in fascicolo riferibili alle amministrazioni dello stato, passate da ottantuno (10,8% sul totale del 1998) a centotto (18,0% sul totale del 1999).

Un cenno particolare meritano i rapporti instaurati con le strutture periferiche del ministero dell'interno, in particolare con la prefettura di Milano

per le pratiche attinenti il riconoscimento di invalidità civile e le conseguenti provvidenze.

Sulla necessità di migliorare le relazioni tra i cittadini e gli uffici della prefettura milanese hanno convenuto i responsabili di detti uffici. Ne è risultata la messa a punto di nuove modalità di interlocuzione che hanno indotto un più alto grado di efficienza con sicuro beneficio dei cittadini interessati.

Quando tale attività si è svolta nei confronti delle strutture periferiche del ministro della pubblica istruzione si sono riscontrate invece resistenze al dialogo.

Il difensore civico regionale ha escluso da qualche anno la trattazione di casi che comportassero interventi nei confronti di uffici dell'amministrazione delle finanze in previsione dell'istituzione, nell'ambito dello statuto dei diritti del contribuente, del garante a ciò specificamente preposto.

La ormai prossima approvazione definitiva della legge aggiungerà un ulteriore tassello al mosaico dei meccanismi di tutela dei diritti dei cittadini. La commissione finanze del Senato (atto S1286B) ne ha infatti avviato l'esame in seconda lettura.

#### **4.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali**

In questo settore è da segnalare l'emanazione della L. 3 agosto 1999, n. 265, che modifica, a quasi dieci anni di distanza, la legge di riforma delle autonomie locali (L. 8 giugno 1990, n. 142). In base alla nuova legge gli enti locali sono stati chiamati ad aggiornare i propri statuti entro quattro mesi per adeguarli alle novità legislative intervenute negli ultimi anni.

Nella definizione degli statuti è stata riconosciuta una più ampia autonomia rispetto al passato: essi, infatti, non sono più subordinati a tutte le leggi dello

Stato, ma soltanto ai “principi inderogabili” enunciati espressamente nella legislazione; solo i principi inderogabili delle nuove leggi determineranno l’abrogazione delle norme statutarie con essi incompatibili, salva la possibilità, per i consigli, di adeguarle ai nuovi principi entro centoventi giorni.

Ai nuovi statuti è attribuita l’opportunità di dotare i consigli degli enti locali di un effettivo ruolo di controllo: innanzitutto, è rimessa agli statuti la determinazione dei “modi di partecipazione del consiglio alla definizione, all’adeguamento e alla verifica periodica dell’attuazione delle linee programmatiche”, che il sindaco o il presidente della provincia deve enunciare di fronte al consiglio all’inizio del suo mandato; in secondo luogo, la legge “invita” gli statuti ad attribuire alla minoranza la presidenza delle commissioni consiliari che esercitano funzioni di controllo o di garanzia.

Dal punto di vista della partecipazione dei cittadini all’adozione di atti amministrativi, la legge dispone che le disposizioni sull’accesso contenute negli statuti vengano adeguate ai principi enunciati dalla L. n. 241/1990 sulla trasparenza amministrativa.

Un rilevante problema interpretativo, sul quale l’Ufficio è stato più volte interpellato, è sorto riguardo alle norme della legge n. 265/1999 relative alle comunità montane: l’art. 7 della nuova legge, infatti, ha abrogato l’art. 4 della L. 3 dicembre 1971, n. 1102, che prevedeva che fosse la legge regionale a regolare la composizione degli organi della comunità. La legge regionale della Lombardia (n. 13/1993), emanata in base alla disposizione abrogata, disciplina la nomina e la composizione dell’organo assembleare delle comunità montane con il sistema del “voto separato”, che garantisce l’elezione di una certa quota di consiglieri da parte delle minoranze dei comuni facenti parte della comunità.