

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 3/12

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA

(ANNO 1999)

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

Presentata dal difensore civico della regione Lombardia

Trasmessa alla Presidenza il 20 aprile 2000

PAGINA BIANCA

I N D I C E

Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dal difensore civico regionale nel 1999 (articolo 5 della legge regionale 18 gennaio 1980, n. 7)	Pag.	5
1. - Il dibattito sugli istituti di garanzia: authority, strumenti di amministrazione giustiziale e istituti di tutela non giurisdizionale.	»	8
1.1 La authority	»	8
1.1.1 Diffusione delle authority e loro connotazioni	»	8
1.1.2 Neutralità (che si estingue dalla imparzialità)	»	11
1.1.3 Ancora sulla neutralità: discrezionalità tecnica	»	12
1.1.4 Le authority nei sistemi amministrativi contemporanei	»	15
1.1.5 Quale posizione nella carta costituzionale?	»	16
1.1.6 I diversi tipi di authority e relativa disciplina.	»	17
1.2 Strumenti di amministrazione giustiziale	»	25
1.3 Istituti di tutela non giurisdizionale	»	28
1.3.1 Premessa di ordine sistematico. Il difensore civico	»	28
1.3.2 Il difensore civico nel progetto di modifica della Costituzione	»	30
1.3.3 Proposta di legge ordinaria in materia di difensore civico	»	31
2. - Dai problemi ai rimedi.	»	37
2.1 Trasparenza e semplificazione amministrativa	»	37
2.2 Territorio.	»	46
2.3 Edilizia residenziale pubblica	»	56
2.4 Ambiente.	»	63
2.5 Invalidità civile	»	71
2.6 Pensioni - Previdenza	»	80
2.7 Assistenza sanitaria	»	83
2.8 Assistenza sociale	»	94
2.9 Istruzione e assistenza scolastica	»	106
2.10 Commercio e Turismo.	»	114
3. - Rapporti con gli organi della regione.	»	121
3.1 Rapporti con il Consiglio regionale.	»	121
3.1.1 L'esame delle relazioni annuali del difensore civico.	»	121
3.1.2 Le relazioni del difensore civico su questioni specifiche	»	122

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3.2 Rapporti con la Giunta regionale.	Pag.	123
4. - Rapporti con altri enti	»	126
4.1 Rapporti con le amministrazioni dello Stato	»	126
4.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali	»	127
5. - Ragioni per l'autonomia funzionale e gestionale della struttura organizzativa del difensore civico	»	133
6. - Una rete di difesa civica in Lombardia	»	135
7. - Considerazioni conclusive	»	141
8. - Appendici.	»	152
8.1 Statistiche	»	152
8.1.1 - Tav. 1A: Richieste d'intervento pervenute nei cinque anni precedenti il 1999	»	152
8.1.1 - Tav. 1B: Richieste d'intervento pervenute nel 1999	»	152
8.1.2 - Tav. 2: Richieste d'intervento pervenute nel 1999 per materia	»	153
8.1.3 - Tav. 3: Richieste d'intervento 1999 distribuzione per provincia.	»	154
8.1.4 - Tav. 4: Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1999 e della popolazione (Lombardia = 100)	»	155
8.1.5 - Tav. 5: Richieste d'intervento 1999 ogni 10.000 abitanti per provincia	»	156
8.1.6 - Tav. 6: Richieste d'intervento 1999 per mese di presentazione	»	157
8.1.7 - Tav. 7: Richieste d'intervento 1999 per soggetto attivatore	»	158
8.1.8 - Tav. 8: Richieste d'intervento 1999 per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico	»	159
8.1.9 - Tav. 9: Richieste d'intervento 1999 per tipologia di attività svolta dal difensore civico	»	160
8.2 Ordinamento	»	161
8.2.1 Unione Europea - Il mediatore europeo	»	161
8.2.2 Italia - Legislazione statale	»	161
8.2.3 Italia - Regioni e province autonome	»	161
8.3 Risorse	»	162
8.3.1 Personale	»	162
8.3.2 Attrezzature	»	164
8.3.3 Sede	»	165
8.3.4 Costi	»	166
8.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione	»	166

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA'
SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 1999 (ART. 5
DELLA LEGGE REGIONALE 18 GIUGNO 1980, N. 7)**

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali,

le attese suscitate nel 1998 per la definizione in sede parlamentare di una legge quadro sulla difesa civica si sono affievolite nel 1999 a fronte del fatto che la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati non ha concluso il lavoro di competenza a causa della tuttora perdurante mancata emissione del parere da parte della commissione bilancio.

Altro si può dire invece per quanto riguarda la nostra regione. Si è infatti vivacizzato il dibattito riguardante l'aggiornamento dell'ordinamento regionale sul difensore civico. E' testimonianza di questo fermento la presentazione, per iniziativa consiliare, di una specifica proposta di revisione della L.R. 18 gennaio 1980, n. 7. Inoltre, in occasione dell'esame da parte dell'assemblea di due leggi collegate agli strumenti di programmazione finanziaria, sono stati formulati emendamenti finalizzati al riconoscimento di più snelle modalità organizzative per la struttura che coadiuva il difensore civico. Anche i membri dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale hanno elaborato uno schema di revisione organica della legge regionale istitutiva del difensore civico tenendo conto delle formulazioni più avanzate maturate nella legislazione di altre regioni italiane.

Alla nuova assemblea regionale passa ora il compito di valorizzare e di portare a compimento questo lavoro.

Nella certezza che anche in futuro sarà dedicata una non effimera attenzione al servizio di difesa civica, la relazione illustra i fatti del 1999 accompagnandoli con considerazioni e proposte per superare gli ostacoli che rendono ancora difficile una fruizione del servizio più estesa o, questo è il traguardo, generalizzata a tutti coloro che ne possono trarre giovamento quando incontrano difficoltà come interlocutori delle pubbliche amministrazioni.

Con lo scopo di agevolare questo processo già avviato la relazione riassume, nella prima parte, *Il dibattito sugli istituti di garanzia: authority, strumenti di amministrazione giustiziale e istituti di tutela non giurisdizionale*.

Una panoramica sulle diverse aree di intervento dell'Ufficio viene offerta nella seconda parte, intitolata *Dai problemi ai rimedi*.

I *Rapporti con gli organi della regione* sono illustrati nella terza parte, mentre la quarta è dedicata ai *Rapporti con altri enti*.

Una specifica riflessione è dedicata, nella quinta parte, alle *Ragioni per l'autonomia funzionale e gestionale della struttura organizzativa del difensore civico*.

Gli orientamenti sulle possibilità di sviluppare *Una rete di difesa civica in Lombardia* emersi dalla ricerca IRER, conclusa nel 1999, costituiscono la sesta parte.

Le *Considerazioni conclusive*, settima parte della relazione, richiamano l'attenzione sugli aspetti più significativi del lavoro svolto nel 1999 e sottolineano le prospettive per il prossimo futuro ponendo come meta una sempre più adeguata capacità di risposta alla domanda di servizio che proviene dai cittadini.

Nelle *Appendici* si trovano precisati sia elementi quantitativi analitici, sia informazioni riguardanti le risorse impiegate, sia notizie di variazioni legislative sull'istituto del difensore civico intervenute nell'anno, sia infine dati di cronaca sulla partecipazione dell'Ufficio a iniziative di informazione e cultura.

In particolare ai Consiglieri che per la prima volta si accingono, scorrendo queste pagine, a valutare l'attività svolta dal difensore civico regionale e dai suoi

collaboratori è offerta la mia disponibilità a fornire ogni più dettagliata informazione sull'Ufficio e, più in generale, sullo stato della difesa civica nella nostra regione.

1 IL DIBATTITO SUGLI ISTITUTI DI GARANZIA: AUTHORITY, STRUMENTI DI AMMINISTRAZIONE GIUSTIZIALE E ISTITUTI DI TUTELA NON GIURISDIZIONALE

1.1 Le authority

1.1.1 Diffusione delle authority e loro connotazioni

Con la denominazione di authority (recte: authorities), autorità indipendenti, autorità garanti, amministrazioni indipendenti, autorità semi-indipendenti, si sono innestate e si stanno evolvendo nel nostro ordinamento una serie di figure istituzionali che possono sembrare simili. Stanno, cioè, emergendo modelli di autorità che esprimono e che assecondano il processo di cambiamento della pubblica amministrazione. Col progredire di una legislazione nella quale si mescolano scorie di principi che questa stessa legislazione sta cancellando con tracce di principi nuovi, che sono peraltro ancora confusi, si constata il fenomeno che sotto un nomen comune operano entità e poteri molto differenziati ed eterogenei con profili funzionali e modalità operative quanto mai variabili: autentici “personaggi in cerca d'autore”¹.

E' nell'ambito di questo complessivo cambiamento che sono state istituite una serie di nuove autorità: ora per sovrintendere ed arbitrare il gioco della concorrenza, ora per imporgli moduli e garanzia di trasparenza, ora per assolvere a funzioni specifiche di vigilanza, che prima, ai tempi della gestione pubblica o in esclusiva, erano affidate ad organi ministeriali e che oggi, passata la gestione ai privati, si ritiene più corretto affidare ad organi più tecnici e meno permeabili agli indirizzi politico-amministrativi.

¹ Così le tratteggia P. Duret in “Le Autorità indipendenti: ovvero dei personaggi in cerca d'autore” – Jus – 1996

Si tratta di fenomeni innovativi ed in itinere dei quali non si conosce ancora lo sbocco finale e l'esatta direzione. E' una constatazione che investe non solo le autorità, ma un più ampio "smottamento" di regole giuridiche che si spostano da un campo all'altro.

E' apparso, comunque, con immediatezza che uno degli essenziali elementi distintivi delle nuove figure soggettive di natura pubblica è dato dagli speciali requisiti che devono possedere le persone chiamate a svolgerne le funzioni e particolarmente quello dell'indipendenza, garantito innanzitutto dall'elevato quorum richiesto al momento della votazione.

Ci si è resi conto di essere in presenza di un nuovo genus, che si distingue per la peculiare posizione istituzionale, connotata dalla particolare qualificazione dei componenti, i cui requisiti di nomina e le cui guarentigie lasciano supporre che la legge istitutiva - proprio ponendo l'accento sulla loro personale indipendenza dalle suggestioni di gruppi politici o economici - miri in realtà (anche se in modo inespresso) all'indipendenza dell'organo nel suo complesso.

Del resto, la validità dell'esperienza della Banca d'Italia - espressa dall'autorevolezza e dal prestigio dei suoi componenti e dalle capacità organizzative e funzionali, che sono state tali da non aver mai fatto un uso distorto della propria posizione di indipendenza dagli organi politici - ha fatto guardare con favore alla introduzione di altre figure indipendenti, a cominciare dalla Consob.

La dottrina - pur constatando nella più parte delle autorità tratti comuni (posizione di imparzialità, terzietà, neutralità, non subordinazione all'esecutivo, funzione tutoria di interessi non pubblici, ma privati

collettivi diffusi), che le distingue dalle autorità amministrative della tradizione classica (che perseguono fini di interesse generale e sono subordinate all'esecutivo, al quale rispondono) – rileva le differenze che emergono “al di là” di quei tratti comuni, ponendosi interrogativi del tipo: “si tratta in tutti i casi di organi non amministrativi? Le loro funzioni sono in tutti i casi non amministrative? Ma davvero si è nel diritto amministrativo solo quando l'attività regolata è soggetta alla direzione dello Stato?” (G. Amato, in “Autorità semi-indipendenti ed Autorità di Garanzia”, Riv. trim. dir. pubblico - 1997).

Ed ancora: “ma cosa sono queste Autorità che fanno una esecuzione della legge che non è né amministrativa né giudiziale e che sono così indipendenti dal governo? E' possibile che organi non giudiziari chiamati ad applicare la legge non dipendano dall'esecutivo e non ne rispondano al Parlamento?... La divisione dei poteri (legislativo, amministrativo e giudiziario) ed il principio della responsabilità ministeriale di fronte al Parlamento sembrano porre ostacoli insormontabili. Come si giustificano autorità indipendenti che fuoriescono da questi binari? E a chi rispondono?”. (G. Amato, in “Le Autorità indipendenti nella costituzione economica”, in Riv. trim. dir. e proc. civ. – 1997).

Quanto poi alla indipendenza che dovrebbe connotare l'autorità, si constata che a volte essa è presente, a volte non lo è, a volte lo è, ma solo in modo parziale. Per esempio, l'autorità per l'elettricità e il gas ha limitati poteri di direttiva, ma adotta provvedimenti amministrativi e deve tener conto nella sua attività degli indirizzi del governo. Sicchè si può al massimo parlare di semi-indipendenza, come conferma del resto la nomina, che, sia pure con determinati vincoli, è sempre del governo.

A volte l'indipendenza c'è, ma solo dal governo.

E' il caso dell'autorità delle telecomunicazioni, la quale non è indipendente dalla politica, cioè dal parlamento, che le conferisce ambiti di regolamentazione, che potrebbero venire modificati, dal momento che non è prevista in suo favore una riserva di potere regolamentare.

Diverso è il modello dell'autorità antitrust, la quale non solo è sottratta agli indirizzi del governo, ma avendo soltanto poteri di decisione del caso singolo, è per ciò stesso sottratta anche al rischio di correzione parlamentare.

1.1.2 Neutralità (che si distingue dalla imparzialità)

Si è osservato che, quando si avverte un intenso bisogno di imparzialità, si è entrati nella sfera della neutralità, giacchè l'imparzialità di cui all'art. 97 Cost. consiste, invece, nella garanzia di trattamenti non discriminatori nell'attuazione, comunque, degli indirizzi politico-amministrativi (G. Amato op. cit. "Autorità semi-indipendenti ...").

Sul concetto di neutralità indugia Caianiello ("Le Autorità indipendenti tra potere politico e stato civile" – in Rass. giur. Enel, 1997, 1) per distinguerla dalla imparzialità. Quest'ultima è tipica dell'amministrazione che deve comportarsi nei confronti di tutti i soggetti destinatari della sua azione senza discriminazione. La neutralità esprime l'indifferenza dell'organo, che esercita appunto funzioni neutrali in posizione di indifferenza rispetto agli interessi concreti, pubblici o privati, nei confronti dei quali quelle funzioni interferiscono.

La neutralità che connota questi organismi è incompatibile con il governo del settore. Le valutazioni vengono compiute dalle autorità non per indirizzare in un certo modo l'economia, in vista di certi obiettivi, bensì

per individuare i criteri a cui attenersi per realizzare al massimo il principio della concorrenza, che è in antitesi con l'idea stessa di governo del settore, di direzione e di indirizzo politico. La determinazione degli obiettivi non può spettare ad un'autorità neutrale, tecnica, perché questo comporta scelte politiche, che spettano solo a chi ha il governo del paese, con le connesse responsabilità sullo stesso piano politico.

Le autorità sono indipendenti da altri poteri e quindi autoreferenti, perché prive del carattere della rappresentatività politica. Posizione, questa, che postula – come accennato in precedenza – autorevolezza e prestigio dal punto di vista della competenza tecnica, della moralità, della indipendenza delle persone chiamate a svolgere quei compiti, tali da garantire di per se stesse l'obiettività della funzione².

Invece, la funzione di amministrazione in senso tradizionale è intesa come cura di interessi pubblici concreti da parte di organi che agiscono in posizione non disinteressata rispetto alla loro realizzazione, bensì spesso contrapposta rispetto agli interessi pubblici o privati coi quali si confrontano. Organi subordinati alla funzione politica di governo centrale o locale.

1.1.3 Ancora sulla neutralità: discrezionalità tecnica

All'interrogativo circa le ragioni che hanno spinto ad attribuire funzioni che un tempo si sarebbero definite "amministrative" a figure estranee al "potere esecutivo" la copiosa dottrina che sinora si è occupata delle autorità indipendenti ha cercato di dare una serie di risposte, quali:

² Su questo peculiare aspetto si è intrattenuto V. Caianiello quando, nel 1974, fu istituita la Consob. L'autore ("Profili pubblicistici della Commissione nazionale per la società e la borsa in "Impresa, ambiente e pubblica amministrazione", 1974) si è soffermato proprio ad illustrare i requisiti – previsti dalla legge istitutiva della Consob per le nomine dei componenti la Commissione – della "specificità e comprovata competenza ed esperienza", della "indiscussa moralità", dell'"indipendenza".

l'impossibilità di realizzare il principio di imparzialità nell'amministrazione a tutti i livelli di governo; l'incapacità dei poteri tradizionali, specie quelli amministrativi, a svolgere compiti di arbitraggio fra gli interessi in gioco in modo da dare spazio a tutti; l'esigenza di nuove finalità e modalità dell'intervento amministrativo all'interno di aree più sensibili a cui applicare una sorta di principio di sussidiarietà settoriale; la necessità, cioè, di sottoporre ad un particolare regime amministrativo un'ampia area di settori economici e sociali di rilevanza essenziale: moneta e credito, concorrenza, assicurazioni, borsa, valori mobiliari, fondi pensioni, comunicazione di massa, informatica pubblica, appalti di opere pubbliche, tariffe di elettricità e gas, telecomunicazioni, scioperi nei servizi pubblici, riservatezza dei dati, contrattazione sindacale nelle pubbliche amministrazioni, monitoraggio ed innovazione in campo ambientale, etc.

Così, per fare un esempio di facile comprensione, la determinazione delle tariffe (quando rientri nei compiti di una autorità) non presuppone scelte lato sensu politiche, né discrezionali nel senso di ponderazione di interessi, ma si fonda sulla sola discrezionalità tecnica.

Così ancora le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi devono escludere ogni scelta politica e comunque discrezionale, ma fondarsi su valutazioni esclusivamente tecniche.

Infatti, col superamento della gestione dei pubblici servizi mediante imprese monopolistiche di proprietà pubblica, nel corso del processo di transizione verso una più ampia competitività privata, si impone una fase di regolazione che non può più essere affidata ad organi ministeriali.

Torna acconcio l'esempio dianzi fatto delle tariffe. La fissazione delle tariffe non deve più essere sensibile agli indirizzi politici e alle ragioni elettorali dei governi, ma deve rappresentare il punto di equilibrio fra i costi delle imprese erogatrici, le ragioni degli utenti, i margini di incentivazione necessari a stimolare ulteriore concorrenza.

C'è perciò ponderazione di interessi, ma fatta – direbbero i pubblicisti classici – con criteri di pura discrezionalità tecnica.

In altri termini, l'interesse al prezzo ragionevole e alla buona qualità di un servizio da parte degli utenti deve essere ponderato con le ragioni dell'economica aziendale e con l'equilibrio nella destinazione degli utili fra esigenze presenti e investimenti futuri.

E' questa posizione di terzietà che consente di garantire l'esercizio di una funzione indipendente per la regolazione (che per le ragioni anzidette non significa regolamentazione, ma garanzia) e la ponderazione di interessi collettivi in alcuni settori di notevole portata sociale, nonché per il rispetto delle regole nei confronti di tutti i soggetti che siano portatori di interessi, sia generali che settoriali o particolari.

Le attività poste in capo alle autorità indipendenti vengono classificate come normative, amministrative e quasi giurisdizionali. Non esiste una forma tipica dell'agire delle autorità, semmai una serie di attività diverse (amministrative in senso proprio, di garanzia, contenziose, istruttorie, ausiliarie, consultive, etc.).

Non può essere questa la sede per analizzare i poteri che le leggi istitutive hanno attribuito alle varie autorità, tenuto peraltro conto della estrema diversità dei ruoli che ciascuna di esse è incaricata di assolvere in ragione della varietà degli interessi che riguardano le relative funzioni.

Ogni autorità ha la sua storia.

Si pensi al divario fra il settore di cui deve occuparsi il garante per la radiodiffusione e l'editoria – settore caratterizzato dalla compresenza di interessi economici e non – ed il settore affidato al garante per la concorrenza (antitrust) in cui prevale il concetto di “mercato” in senso stretto.

Si pensi al ruolo di altre autorità, come quello della commissione per i servizi pubblici essenziali, in cui vengono in evidenza gli interessi degli utenti; come quello dell'autorità preposta al settore dell'energia, in cui vengono in evidenza interessi fra loro diversi che attengono ai rapporti tra i produttori ed ai rapporti tra questi e gli utenti, e via discorrendo.

Il panorama dei poteri e degli interessi nel quale ogni autorità viene a collocarsi, anche se estremamente vario e diversificato, non potrà mai essere subordinato alla politica.

Se la politica del paese dovesse malauguratamente imboccare nuovamente il percorso del dirigismo, ostacolando il corso della liberalizzazione che ci è invece imposta dalla nostra scelta europea (valutazione e graduazione degli interessi generali della economia nazionale nell'ambito della integrazione europea), le prime a risentirne sarebbero proprio le autorità indipendenti, in quanto l'ambiente per il quale esse sono concepite è, all'opposto, quello del mercato e della concorrenza.

1.1.4 Le authority nei sistemi amministrativi contemporanei

La tendenza alla creazione di autorità amministrative indipendenti ossia di modelli di amministrazione, ordinati per corpi autonomi, anziché per organi ed enti, è un aspetto che connota l'evoluzione dei sistemi amministrativi contemporanei.

Il fenomeno fa riferimento all'esperienza attuata, circa un secolo fa:

- in America, ove il modello statunitense è stato di esempio per la legislazione europea ed italiana sia per il carattere collegiale dei nuovi organismi sia per il conferimento di funzioni di regolazione sia per essere stati tali organismi sottratti al potere di indirizzo e di controllo da parte dell'esecutivo;
- in Inghilterra, ove le Quasi autonomous non governmental organizations (designate con l'acronimo Quangos) e le Agencies, che svolgono attività di gestione, analoghe a quelle ministeriali, rispondendone infatti ai ministri competenti, hanno costituito un'esperienza assai poco significativa;
- in Francia, ove, negli anni '70, la istituzione delle autorités administratives indépendantes ha avuto un'eco maggiore rispetto al fenomeno inglese, a cominciare dalla stessa denominazione, prontamente recepita dalla dottrina italiana (ma mai adoperata dal nostro legislatore).

Le autorità indipendenti esercitano una funzione di tutela non giurisdizionale dei diritti dei cittadini, funzione sottratta agli indirizzi politico-amministrativi.

1.1.5 Quale posizione nella carta costituzionale?

Se, dunque, la funzione ricorrente nella più parte delle autorità è quella di arbitro che fissa le regole, ma che non stabilisce i fini, si ripropone oggi nella sua attualità la domanda che molti anni fa si poneva la dottrina (Augusto Barbera) e cioè: se la usuale lettura della nostra costituzione in due capitoli rigidamente distinti – da una parte le situazioni giuridiche soggettive che incarnano le

libertà, dall'altra le istituzioni che incarnano i poteri – non tradisca e non comprometta lo stesso valore costituzionale delle libertà che ha bisogno di esprimersi anche in assetti istituzionali atti a tutelarle.

Fu per questi motivi che l'autore (Barbera) prospettò il superamento delle libertà come situazioni giuridiche soggettive in "istituzioni delle libertà": le libertà sono senz'altro situazioni giuridiche soggettive, ma in un quadro costituzionale come il nostro la loro garanzia non può essere "rinchiusa" nella prima parte ma deve interagire con la seconda parte, quella organizzativa.

La commissione parlamentare per le riforme istituzionali (c.d. bicamerale) ha inserito le autorità indipendenti nel progetto di legge costituzionale per la revisione della parte seconda della Costituzione (trasMESSO alle camere il 4.11.97). Nel titolo V "Pubbliche amministrazioni, Autorità di garanzia e organi ausiliari", all'art. 109 si precisa: "Per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione la legge può istituire apposite Autorità ...". Senza con ciò distinguere tra le autorità che tutelano diritti e quelle che regolano settori (distinzione peraltro non sempre operabile in presenza di profili molto spesso ibridi) e delimitando un'area entro la quale non appare agevole collocare tutte le amministrazioni indipendenti oggi operanti³.

1.1.6 I diversi tipi di authority e relativa disciplina

Nella categoria viene inserita anche la Banca d'Italia, autorità di grande prestigio: questa, peraltro, si distingue dalle altre per la sua più antica

³ Secondo G. Amato (in "Autorità semi-indipendenti ..." pp. 648) alcune di esse possono esser considerate indipendenti a pieno titolo e possono entrare nell'ordinamento costituzionale senza essere confuse con le articolazioni della pubblica amministrazione; altre, invece, potrebbero essere l'ultima delle tante varianti che l'ordinamento ha prodotto nella conformazione delle pubbliche amministrazioni.

istituzione (RD 11 giugno 1936, n. 1067), per l'alto grado di tecnicità delle funzioni svolte, ed, in particolare, per il perseguimento della essenziale finalità di mantenimento della stabilità della moneta e del livello dei prezzi che il trattato CE affida agli istituti bancari centrali.

Altre amministrazioni indipendenti sono:

- La Consob (Commissione nazionale per la società e la borsa, istituita con il DL 8 aprile 1974, n. 95, convertito nella L. 7 giugno 1974, n. 216);
- L'Isvap (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo, istituito con L. 12 agosto 1982, n. 576);
- Il Garante dell'attuazione della legge sull'editoria (L. 5 agosto 1981, n. 416, art. 8, poi sostituito dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria (L. 6 agosto 1990, n. 223, art. 6) e da ultimo sostituito dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni (L. 31 luglio 1997, n. 249, art. 1 e ss.).
- Il Garante della concorrenza e del mercato (L. 10 ottobre 1990, n. 287, art. 10);
- La Commissione di garanzia per i servizi pubblici essenziali (L. 12 giugno 1990, n. 146, art. 12);
- L'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici (L. 11 febbraio 1994, n. 109, art. 4);
- L'AIPA (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione), istituita con DLgs 12 febbraio 1993, n. 39, art. 4);
- L'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (L. 14 novembre 1995, n. 481, art. 2);
- Il Garante per la protezione dei dati personali (L. 31 dicembre 1996, n. 675, art. 30).

- Uno dei modelli più significativi è quello rappresentato dall'autorità garante della concorrenza e del mercato (rilevante, oltre la legge istitutiva, è il DPR 10 settembre 1991, n. 461 introduttivo del regolamento che in materia di procedura svolta dal garante assicura agli interessati il contraddittorio). Si tratta, ad avviso della dottrina (M. Clarich "Per uno studio sui poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato"), del modello più completo, nel quale alla neutralità pressoché assoluta delle funzioni corrisponde un'indipendenza quasi totale dal potere politico governativo e dal potere economico, tanto che l'attività svolta dal garante appare avvicinarsi alquanto a quella giurisdizionale.

I concreti poteri esercitati sono classificabili come poteri di indagine in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante (v. art. 12 L. 287/1990); istruttori (art. 14); emanazione di diffide e sanzioni amministrative pecuniarie ed eventuale emissione di provvedimenti cautelari consistenti nella sospensione dell'attività d'impresa (art. 15). Analoghi poteri sono previsti in materia di divieto di operazioni di concentrazione (artt. 16, 17, 18). Complessivamente, l'autorità garante è titolare di poteri ispettivi, istruttori, cautelari, sanzionatori che si riconnettono all'essenziale potere di accertamento e di qualificazione di fatti, atti e comportamenti in termini di liceità o illiceità, in relazione alla disciplina materiale della concorrenza (v. artt. 2, 3, 4, 6).

Unica deroga alle funzioni, definibili quasi-giurisdizionali, di cui sopra, è costituita dalla possibilità di emanare provvedimenti c.d. di dispensa (in base all'art. 4, l'autorità può autorizzare per un periodo limitato

intese di per sé vietate; per l'art. 25, può autorizzare operazioni di concentrazione di per sé vietate), in cui si evidenzia l'esercizio di attività discrezionale di carattere amministrativo.

Di rilievo è l'art. 33 della legge che disciplina la competenza giurisdizionale in materia. Al giudice amministrativo è attribuita la giurisdizione esclusiva (concernente diritti ed interessi legittimi) in ordine alla tutela di situazioni soggettive lese dall'esercizio dei provvedimenti amministrativi adottati dal garante. E' prevista la competenza territoriale esclusiva del TAR Lazio. Mentre, al giudice ordinario – la corte d'appello competente per territorio – è attribuita la cognizione delle controversie “tra privati” e cioè la delibazione delle azioni di nullità e di risarcimento del danno nonché i ricorsi intesi ad ottenere i relativi provvedimenti d'urgenza.

- Altro esempio di rilievo è costituito dalla autorità per le garanzie nelle comunicazioni, istituita come più sopra accennato, con la L. n. 249/1997, che ha assunto, oltre ad altre, le funzioni e le competenze già assegnate al garante per la radiodiffusione e l'editoria ex L. n. 287/1990. A sua volta, quest'ultima autorità era subentrata alla precedente e cioè al garante dell'attuazione della legge sull'editoria ex L. n. 416/1981.

Le autorità, da ultimo indicate, presentavano natura monocratica, mentre l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenta una struttura complessa, costituita dal presidente, dalla commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi ed i prodotti ed il consiglio, formato dall'adunanza plenaria delle due commissioni (v. art. 1, 3° comma).

Le funzioni spettanti all'autorità presentano profili diversi. A) Svolge compiti di natura consultiva, quali quelli concernenti il parere ai fini della redazione del piano delle frequenze (art. 1, comma 6a, n. 1); B) compiti di amministrazione attiva (ad esempio, la tenuta del registro degli operatori della comunicazione – art. 1, comma 6a, n. 5) C) compiti normativi: emana le direttive concernenti i livelli generali di qualità dei servizi e per l'adozione, da parte di ciascun gestore, degli *standards* minimi per ogni comparto di attività (art. 1, comma 6b, n. 2); può emanare regolamenti per la disciplina delle relazioni tra gestori di reti fisse e mobili ed operatori che svolgono attività di rivendita di servizi di telecomunicazione (art. 1, comma 6b, n. 3); emana i regolamenti attuativi delle disposizioni di legge in materia di pubblicità sotto qualsiasi forma e di televendita (art. 1, comma 6b, n. 5); emana specifici regolamenti per garantire l'applicazione delle norme sull'accesso ai mezzi ed alle infrastrutture di comunicazione (art. 1, comma 6c, n. 2); adotta il regolamento concernente la propria organizzazione e funzionamento nonché il codice etico dell'autorità (art. 1, 9° comma); adotta il regolamento per disciplinare il procedimento inteso ad eliminare od impedire il formarsi di posizioni dominanti (art. 2, 5° comma); D) compiti definibili paragiurisdizionali: dirime le controversie in tema di interconnessione ed accesso alle infrastrutture di telecomunicazione (art. 1, comma 6a, n. 9); interviene nelle controversie tra l'ente gestore del servizio di telecomunicazioni e gli utenti privati (art. 1, comma 6a, n. 14); disciplina con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere tra utenti e soggetti titolari di

licenze ovvero tra titolari di licenze tra loro: in particolare, l'azione in sede giurisdizionale è subordinata all'espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione innanzi all'autorità (art. 1, 11° comma); definisce con propri provvedimenti le procedure non giurisdizionali a tutela dei consumatori e degli utenti (art. 1, 12° comma); introduce il procedimento per accertare, a seguito di istruttoria nel contraddittorio degli interessati, l'eventuale sussistenza di posizioni dominanti, e di conseguenza adotta i provvedimenti del caso inibendo, se necessario, la prosecuzione dell'attività in violazione della legge e ordinando la rimozione degli effetti (art. 2, 7°-9° comma).

- La L. 31 dicembre 1996, n. 675 ("tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali") rappresenta la conclusione di un lungo dibattito svoltosi nel nostro paese, a far tempo dagli anni '60. La legge attua la direttiva comunitaria 95/46/CE del 24 ottobre 1995 "relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione dei dati". Il conflitto che la legge si propone di regolare è il conflitto fra gli interessi contrapposti del titolare del trattamento della banca dei dati, e, in particolare, dei dati, e del soggetto al quale i dati si riferiscono.

L'art. 30 della legge istituisce il garante per la protezione dei dati personali, formato da un organo collegiale costituito da quattro membri. I principali compiti attribuiti al garante sono individuati nell'art. 31 della legge. I più significativi sono i seguenti:

- istituzione e tenuta di un registro pubblico dei trattamenti dei dati, formato sulla base delle notificazioni di cui all'art. 7;

- controllo e vigilanza sulla corretta tenuta delle banche dati e, in generale, sull'osservanza delle norme sul trattamento dei dati personali;
- segnalazione delle modifiche da apportare nel trattamento dei dati;
- ricezione di segnalazioni e reclami da parte degli interessati;
- promozione della sottoscrizione e diffusione dei codici deontologici da parte degli operatori dei vari settori;
- vigilanza sui casi di cessazione del trattamento;
- imposizione di divieto di trattamento o di blocco dei dati quando il trattamento possa causare un notevole pregiudizio agli interessati.

Al garante inoltre sono attribuiti compiti di consulenza nei confronti del governo per quanto concerne l'opportunità di innovazioni legislative nel settore e di relazione al parlamento, con cadenza annuale, sull'attività svolta e sullo stato di attuazione della legge.

L'art. 31 prevede, infine, forme di cooperazione tra il garante e l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Per l'espletamento delle proprie funzioni, il garante dispone, quindi, di ampi poteri di accertamento e di controllo (art. 32): al garante, in particolare, è riconosciuta la possibilità di richiedere a chiunque informazioni ed esibizione di documenti inerenti al trattamento, nonché, previa autorizzazione del presidente del tribunale competente per territorio, di disporre l'accesso alle banche dati, ispezioni e verifiche sul luogo del trattamento.

Rilevanti sono, poi, le funzioni "paragiurisdizionali" attribuite al garante: il 1° comma dell'art. 29 prevede che i diritti spettanti a ciascun interessato in relazione al trattamento dei propri dati personali

(art. 13) possono essere fatti valere alternativamente o direttamente con ricorso al garante ovvero innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. Il garante può assumere provvedimenti cautelari, come per esempio la sospensione del trattamento dei dati. La decisione, espressa (a seguito di contraddittorio) o tacita (la mancata pronuncia sul ricorso, trascorsi venti giorni dalla data di presentazione, equivale a rigetto) del garante è immediatamente esecutiva e può essere impugnata presso il tribunale del luogo ove risiede il titolare.

- La L. 12 giugno 1990, n. 146 ("norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati") istituisce la commissione di garanzia per l'attuazione della legge (art. 12). Si tratta di un organismo di mediazione per garantire il difficile equilibrio tra i diritti dei lavoratori e quelli degli utenti. E' nominato dal Capo dello Stato su designazione dei presidenti delle due Camere. La commissione, che interviene tra l'altro per emanare ordinanze motivate onde garantire nell'ambito del diritto di sciopero le prestazioni indispensabili che non possono essere omesse, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie ed accessorie.
- Ai sensi del DLgs 12 febbraio 1993, n. 39 ("norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche") è istituita l'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (art. 4), alla quale tra gli altri compiti spetta quello di "comporre e risolvere contrasti operativi tra le amministrazioni concernenti i sistemi informativi automatizzati" (art. 7, lett. i).

- La L. 11 febbraio 1994, n. 109 (“legge quadro in materia di lavori pubblici”) istituisce con l’art. 4 l’autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, alla quale sono attribuiti tra l’altro rilevanti poteri istruttori nonché la competenza (ex art. 4, 7° e 17° comma) di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nel caso di mancata esecuzione di incombenzi informativi a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e degli altri enti aggiudicatori o realizzatori dei lavori.
- La L. 14 novembre 1995, n. 481 (“norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità”) con l’art. 2 istituisce le autorità per i servizi di pubblica utilità competenti, rispettivamente, per l’energia elettrica e il gas e le telecomunicazioni. Tali autorità hanno ampi poteri consultivi nei riguardi del governo e del parlamento, poteri istruttori, di controllo, ispettivi, cautelari, poteri normativi (emanazione di direttive e regolamenti). Possono sperimentare procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio, nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, determinando la temporanea improcedibilità del ricorso in sede giurisdizionale. Le autorità possono irrogare sanzioni amministrative pecuniarie ai soggetti inottemperanti ai provvedimenti ed alle richieste provenienti dalle autorità stesse (v. sui poteri delle autorità, appunto, l’art. 2).

1.2 Strumenti di amministrazione giustiziale

A seguito degli studi commissionati nei primi anni '90 dalla presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento della funzione pubblica – in tema di riforma del sistema di amministrazione giustiziale, l’opinione

prevalente è quella di favorire e coltivare la ricerca e lo studio di strumenti giustiziali che siano al contempo strutture amministrative – e quindi non giurisdizionali – e sedi di seconda istanza nelle quali le amministrazioni possano rivedere le loro decisioni, tenuto conto dei rilievi scaturiti dal contraddittorio con gli interessati (dagli atti delle commissioni e dei comitati di studio in tema di riforma della pubblica amministrazione, Vol. V, la giustizia nell'amministrazione – dipartimento della funzione pubblica, 1994).

Il nostro sistema tradizionale di tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione era costituito di strumenti di amministrazione giustiziale (ricorsi amministrativi) e di strumenti giurisdizionali (ricorsi alle giunte provinciali amministrative e al Consiglio di Stato).

Il ricorso giurisdizionale poteva essere esperito solo avverso atti definitivi (provvedimenti nei confronti dei quali si è esaurita ogni possibilità giustiziale di settore: solitamente gli atti nei confronti dei quali è stato esperito il ricorso gerarchico).

In altri termini, il ricorso amministrativo aveva carattere pregiudiziale rispetto al ricorso giurisdizionale (Giannini osservava che il ricorso gerarchico è il biglietto di ingresso che si paga per accedere al Consiglio di Stato: in atti del 3° convegno di Varenna).

La cattiva prova – in termini di inefficacia – che i ricorsi amministrativi hanno dato, quanto al perseguimento della tutela degli interessi dei singoli (V.E. Orlando riferiva che di solito erano destinati a giacere nei “polverosi archivi” – voce contenzioso amministrativo – in Digesto italiano pag. 907 ed il Consiglio di Stato dovette inventare l'istituto del silenzio rigetto per consentire l'esperimento del ricorso giurisdizionale anche in assenza di

alcuna decisione dell'amministrazione sul ricorso gerarchico), unitamente all'introduzione dell'ordinamento regionale, al decentramento e quindi al rarefarsi del rapporto di gerarchia, ha portato alla eliminazione del principio della definitività degli atti amministrativi per la proposizione del ricorso giurisdizionale, disposto con la L. n. 1034/1971, istitutiva dei TAR.

In altri termini, con la legge del '71 istitutiva dei TAR e con il DPR n. 1199/1971 sui "Procedimenti in materia di ricorsi amministrativi", è venuto meno il sistema dei ricorsi amministrativi come strumenti di giustizia amministrativa.

Questa scelta legislativa ha determinato un incremento abnorme del contenzioso amministrativo giurisdizionale, sicchè ora si cerca di "ripensare" la riforma del '71, tenendo conto dei difetti che ne hanno determinato le difficoltà, recuperando alcuni di quegli strumenti di protezione amministrativa (ricorsi amministrativi), caduti in disuso a causa della inefficienza e della mancanza di indipendenza della pubblica amministrazione.

Si pensa ora a strumenti di amministrazione giustiziale (commissione per l'amministrazione giustiziale; organi speciali di amministrazione giustiziale; commissione di amministrazione giustiziale in materia ambientale; commissione di garanzia della correttezza amministrativa, etc.), caratterizzati dall'essere strutture amministrative, connotate da imparzialità e terzietà e investite del potere decisionale, che esercitano con l'elasticità propria della funzione amministrativa.

1.3 Istituti di tutela non giurisdizionale

1.3.1 Premessa di ordine sistematico – Il difensore civico

In tema di garanzie tre sono le riflessioni di ordine istituzionale più rilevanti, che sembrano derivare dai mutamenti socio-economico-culturali:

- a seguito delle privatizzazioni e quindi dell'arretramento del tradizionale intervento pubblico di tipo discrezionale ed intrusivo sono comparse sulla scena istituzionale - in alcuni settori di notevole portata sociale – le authority;
- per ridurre il contenzioso amministrativo si sta pensando di istituire organi giustiziali;
- nelle moderne società complesse occorrono sistemi di tutela alternativi a quella giurisdizionale (ordinaria e amministrativa).

Delle prime due ho trattato nei paragrafi precedenti, quanto alla terza, comincio col rilevare che si è assistito alla proliferazione di movimenti di autotutela (il movimento dei consumatori, il tribunale del malato, i vari uffici reclami istituiti presso le diverse amministrazioni pubbliche, le iniziative dei quotidiani, della radio, della televisione, etc.) e soprattutto al radicarsi dell'istituto del difensore civico a livello regionale e locale. Non mi sembra inutile distinguere il difensore civico dall' "Ufficio reclami", dall' "Ufficio relazioni con il pubblico", strutture utilissime per la collettività delle quali il legislatore ha favorito l'istituzione, da parte degli enti locali, sin dal 1987 (DPR n. 268 – art. 24), estendendone poi la previsione a tutte le pubbliche amministrazioni (DPR n. 333/1990, art. 2 – DLgs n. 29/1993 art. 11 e successive direttive e circolari del dipartimento della funzione pubblica).

Anche la regione Lombardia, ispirandosi al principio della pubblicità, ha istituito già nel '91 il *Negoziato delle informazioni* volto a fornire ai cittadini informazioni in ordine: alla rapida individuazione delle proprie strutture organizzative in relazione alle problematiche segnalate; alla divulgazione delle iniziative poste in essere dai diversi settori, al modo più corretto e tempestivo per attivare le procedure indispensabili per la valutazione e la definizione dei problemi segnalati; alla individuazione dei responsabili delle strutture organizzative, etc. Oggi, Giunta e Consiglio regionale si sono dotati di un Ufficio relazione con il pubblico.

Iniziative queste – dicevo – di notevole utilità per sovvenire proprio alle difficoltà di ordine burocratico nelle quali quotidianamente si imbatte il cittadino che tenta di orientarsi nei meandri della pubblica amministrazione.

Da esse però deve distinguersi l'istituto del difensore civico regionale il cui compito (assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano tempestivamente emanati ... valutando ... anche la rispondenza alle norme della buona amministrazione e suggerendo mezzi e rimedi per l'eliminazione delle disfunzioni rilevate – p. 1 e 4, art. 2, L.R. n. 7/1980) presuppone una competenza del titolare dell'incarico ed una struttura di supporto che appaiono giustificate per servire l'ambito territoriale regionale.

Si tratta, dunque, di iniziative (Uffici relazioni con il pubblico) e di istituzioni (difensori civici regionali), che perseguono finalità diverse: di informazione in merito alla struttura burocratica, ai suoi servizi, alle funzioni, agli orari di accesso agli uffici, alle procedure da seguire, i primi; di verifica della conformità dell'atto amministrativo alla legge e ai

principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché di prospettazione dei rimedi idonei alla eliminazione delle disfunzioni rilevate, i secondi.

1.3.2 Il difensore civico nel progetto di modifica della Costituzione

Il comitato sistema delle garanzie, istituito con decisione 5 marzo 1997 della commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d.bicamerale) ha proposto l'introduzione del difensore civico nel testo costituzionale nell'ambito e a completamento del "sistema delle garanzie".

La proposta, approvata dalla bicamerale il 23.10.1997, è inserita nel progetto di legge costituzionale (trasMESSO alle camere il 4.11.1997) di sostituzione della parte seconda della Costituzione. La parte seconda "Ordinamento federale della Repubblica" si articola in otto titoli. Il titolo V "Pubbliche amministrazioni, autorità di garanzia e organi ausiliari" si compone di due sezioni: la sezione I "Le pubbliche amministrazioni" e la sezione II "Autorità di garanzia e organi ausiliari".

La sezione II consta di cinque articoli, disciplinanti – rispettivamente – il 109 le authority, il 110 la Banca d'Italia, il 111 il Difensore civico, il 112 il CNEL, il 113 il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e l'Avvocatura dello Stato.

L'art. 111 dispone: "La legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione".

1.3.3 Proposta di legge ordinaria in materia di difensore civico

Già nella relazione anno '97 riferivo che la commissione affari costituzionali della camera nella seduta del 4.6.1997 aveva deliberato di costituire un comitato ristretto con l'incarico di esaminare le molteplici proposte di legge su "Istituzione del difensore civico nazionale".

Il dibattito si è incentrato in particolare sulla natura giuridica del difensore civico: deve essere mero sollecitatore degli interventi dell'amministrazione attiva ovvero un organo di vera e propria amministrazione giustiziale? Secondo l'on. Cerulli Irelli, relatore in commissione, quest'ultima è la connotazione che deve essere attribuita al difensore civico, il quale non deve esercitare solo funzioni conoscitive e sollecitatorie, ma giustiziali. Occorre inoltre prevedere – a suo parere – che l'istanza del difensore civico interrompa il termine di decadenza di 60 giorni per il ricorso al giudice amministrativo.

Nella relazione – anno '98 precisavo che era proseguita l'elaborazione legislativa sulla proposta di legge avente ad oggetto "Norme in materia di difensore civico", nel testo unificato delle proposte nn. 619 e abbinate (Camera dei deputati, I° commissione permanente).

Voglio qui richiamare le osservazioni già allora formulate sia perché permane la loro attualità sia perché completano coerentemente l'analisi sinora condotta al fine di precisare le necessarie distinzioni tra authority, strumenti di amministrazione giustiziale e istituti di tutela non giurisdizionale.

Sulla proposta che ha incontrato il favore della commissione affari costituzionali nel testo approvato il 15.9.1998 si sono espressi il coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle province

autonome, la conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, nonché la conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, criticandone gli aspetti che confliggono con l'autonomia regionale e con la natura dell'istituto del difensore civico.

V'è cioè unanimità di consensi a livello delle regioni 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.

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 altro 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.

Queste, che sono le due autentiche funzioni del difensore civico devono essere esplicitamente affermate: non possono essere frammiste ad altre, anche a connotazione giustiziale, 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 nel testo licenziato dalla commissione, e cancellate quelle che conferiscono al difensore civico ulteriori funzioni estranee al suo ruolo.

Perché il legislatore insiste nel credere di dare soluzione al malfunzionamento 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 che affida, non alle assemblee, ma ai presidenti di Camera e Senato la proposta di nomina del difensore civico nazionale.

Anche a livello locale, e per le stesse ragioni, va superato lo scollamento tra difensore civico e assemblea elettiva, che si verifica 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 nel testo e 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, eventualmente rafforzandolo, stante l'elevato grado di incompatibilità con ogni attività professionale che la carica di difensore civico comporta.

Se si vuol davvero costituire 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 nelle disposizioni che regolano il difensore civico nazionale. Questi 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 un difensore nazionale. 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 pressoché 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 della facoltà di istituire il difensore civico, di nominarlo e di attivarne il servizio.

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 che realmente abbiano la natura di norme di principio.

Ciò deve trovare esplicitazione nelle disposizioni che riguardano il “difensore civico regionale” e il “difensore civico locale”. D’altro canto anche queste norme vanno tradotte 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.

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 costituirebbe 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. Peraltro, a fronte dei ritardi del parlamento, è auspicabile una ripresa di iniziativa delle regioni, lungimiranti antesignane dell’avvento e dello sviluppo della difesa civica nel sistema istituzionale italiano.

2 DAI PROBLEMI AI RIMEDI

2.1 Trasparenza e semplificazione amministrativa

In tema di trasparenza e semplificazione amministrativa va dato atto, innanzitutto, dell'emanazione, il 30 dicembre 1999, della legge regionale n. 30 ("Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi").

Dal momento dell'entrata in vigore di tale nuova legge, ai sensi dell'art. 29 della L. 7 agosto 1990, n. 241, è venuta meno la diretta operatività delle previsioni della stessa L. n. 241/1990 nei confronti dell'amministrazione regionale lombarda.

Si constata con soddisfazione come con la legge regionale si sia provveduto ad ampliare ed a specificare i principi già stabiliti dalla legge statale sulla trasparenza amministrativa, ad esempio aggiungendo ai tre criteri dell'economicità, dell'efficacia e della pubblicità dell'attività amministrativa (art. 1, L. n. 241/1990), quello della semplicità della stessa (art. 1, L.R. n. 30/1999) o specificando che la possibilità di aggravare il procedimento per straordinarie esigenze istruttorie è attribuita ai direttori generali, che debbono provvedervi con atto motivato.

Per poter formulare un giudizio complessivo, tuttavia, è necessario attendere l'emanazione dei regolamenti ai quali la legge regionale demanda sia l'individuazione degli adempimenti ritenuti indispensabili per lo svolgimento dell'istruttoria, che quindi costituiranno il termine di paragone per poter stabilire se vi sia o meno un aggravamento del procedimento, sia

la determinazione dei termini per la conclusione di ciascun tipo di procedimento. E' sperabile, a quest'ultimo proposito, che tali futuri regolamenti abbrevino, per la maggior parte dei tipi di procedimento, l'eccessivo termine di sessanta giorni, fissato per il caso di assenza di diverse previsioni di legge o di regolamento dal comma 4 dell'art. 4 della nuova legge.

In tema di autocertificazione si è provveduto, con l'art. 26 della legge regionale, a ribadire e sancire definitivamente l'ammissibilità degli strumenti posti a disposizione dei cittadini dalla L. 4 gennaio 1968, n. 15 e dal DPR 20 ottobre 1998, n. 403, con l'ulteriore opportuna previsione del dovere, in capo al responsabile del procedimento, di informare il soggetto interessato delle facoltà attribuitegli sotto tale profilo (comma 4).

Con riguardo al diritto di accesso, disciplinato nel titolo V della legge regionale, suscita qualche perplessità la necessità di "comprovare" l'interesse connesso all'oggetto della richiesta (art. 30, c. 2): è da ritenere che tale "prova" debba consistere semplicemente nell'indicazione, all'atto della richiesta, dello specifico interesse sotteso alla stessa e quindi nella necessità che essa sia motivata. Non sembra sostenibile che dell'esistenza dell'interesse dichiarato debba essere fornita una prova ulteriore rispetto alla sua enunciazione.

Molto interessante, invece, e da seguire con attenzione nell'attuazione pratica che ne verrà data, sembra la previsione dell'ammissibilità di un ricorso al legale rappresentante dell'ente che ha rifiutato l'accesso entro dieci giorni dal diniego, con la previsione dell'adozione della relativa decisione entro i successivi quindici giorni (art. 32, c. 5). La previsione di

tali termini (10 + 15 = 25 giorni) fa opportunamente salva la possibilità, per l'interessato, di ricorrere al giudice amministrativo entro i trenta giorni previsti dalla L. n. 241/1990, lasciando la possibilità all'amministrazione, tuttavia, da un lato di riesaminare l'eventuale provvedimento di diniego, dall'altro di verificare se il silenzio-rigetto, formatosi con il decorso di trenta giorni dalla richiesta, sia dovuto a motivazioni sostanziali o, piuttosto, a carenze organizzative più facilmente rimovibili.

A questo proposito, è auspicabile che venga presto insediata la commissione per l'accesso prevista dal successivo art. 35, che dovrà rendere un parere obbligatorio sui ricorsi presentati ai sensi del citato art. 32, c. 5. A tale commissione questo Ufficio offre fin d'ora la più ampia disponibilità ai fini di una proficua e costante collaborazione.

In conclusione, auspicando una futura puntuale applicazione della nuova legge, non può mancare il rilievo che si è persa l'occasione di inserire nella stessa, ai fini di un necessario coordinamento, un richiamo alle funzioni del difensore civico regionale, che si esercitano, per lo più, proprio nel contesto di procedimenti amministrativi pendenti presso le amministrazioni destinatarie della nuova legge. Ai sensi dell'art. 2 della L.R. 18 gennaio 1980, n. 7, infatti, "a richiesta di chiunque vi abbia diretto interesse, il difensore civico interviene presso l'amministrazione regionale, presso gli enti e le aziende da essa dipendenti e presso gli enti delegatari di funzioni amministrative regionali, per assicurare che il procedimento amministrativo abbia regolare corso e che gli atti amministrativi siano tempestivamente e correttamente emanati".

La prossima legge regionale di modifica e aggiornamento della legge istitutiva del difensore civico (la citata L.R. n. 7/1980), comunque, potrà prevedere e disciplinare gli opportuni raccordi tra l'Ufficio del difensore civico, con le sue funzioni, e i soggetti, come gli uffici per le relazioni con il pubblico o la commissione per l'accesso, deputati dalla L.R. n. 30/1999 a "contribuire all'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione all'attività amministrativa, di accesso alla documentazione ed alle informazioni", ad "informare l'utenza sugli atti e lo stato dei procedimenti, collaborando ad attuare i principi e indirizzi dell'attività amministrativa", a "promuovere iniziative volte a migliorare i servizi per il pubblico, a semplificare ed accelerare le procedure, ad incrementare le modalità di accesso informale ai documenti amministrativi e alle informazioni in possesso dell'amministrazione" (art. 37).

Nel settore della trasparenza e della semplificazione amministrativa, rimasto sospeso fino al mese di settembre del 1999 a causa dell'assenza del funzionario incaricato, sono stati trattati dall'Ufficio, negli ultimi tre mesi dell'anno, circa quarantacinque casi.

E' da segnalare, innanzitutto, come siano notevolmente diminuite, rispetto agli anni precedenti, le questioni relative all'**autocertificazione**: sono pervenute solo cinque segnalazioni relative alla mancata accettazione, da parte di pubbliche amministrazioni, di dichiarazioni sostitutive di certificazioni.

Nella maggior parte dei casi le amministrazioni coinvolte, interpellate dall'Ufficio sulle circostanze segnalate dagli istanti, hanno riconosciuto l'illegittimità del proprio comportamento, provvedendo tempestivamente ad adeguarsi alla normativa in vigore.

Solo l'ospedale San Raffaele, da me interpellato in relazione alla vicenda occorsa al signor P. C., non ha ritenuto di fornirmi alcun chiarimento: il signor C. aveva segnalato la mancata accettazione, da parte dell'ospedale, della sua dichiarazione sostitutiva di certificazione relativa al decesso della figlia minore, ai fini del ritiro della copia della cartella clinica della medesima, deceduta presso il San Raffaele.

Risulta che il rifiuto sia stato opposto in ragione della natura giuridica di "fondazione" dell'ospedale San Raffaele.

Ho fatto, allora, presente che le norme sull'autocertificazione non vincolano solamente gli enti pubblici strettamente intesi: già l'art. 30, c. 2, della L. n. 241/1990, ad esempio, stabilisce il divieto di esigere atti di notorietà in luogo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà prevista dall'art. 4 della L. n. 15/1968 "quando si tratti di provare qualità personali, stati o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato" non solo per le pubbliche amministrazioni, ma anche per le **"imprese esercenti servizi di pubblica necessità e di pubblica utilità"**.

E' indubbio, ho sostenuto, che l'ospedale San Raffaele, se non può classificarsi come un ente pubblico in senso stretto, rientra tuttavia nel nuovo e più ampio concetto di "pubblica amministrazione" introdotto dalla normativa dell'ultimo decennio, a partire dalla L. n. 241/1990, che estende, appunto, l'obbligo di accettare le dichiarazioni sostitutive dell'atto di

notorietà agli enti esercenti servizi di pubblica utilità, per arrivare alla L. 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. *Legge Bassanini bis*) che amplia la portata delle regole sull'autocertificazione anche nei confronti dei **“gestori o esercenti di pubblici servizi”**.

Il DM n. 403/1998, poi, contenente il regolamento di attuazione degli artt. 1, 2 e 3 della L. n. 127/1997 in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative, estendendo la portata dell'art. 2 della L. n. 15/1968, afferma che “nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari e i gestori di pubblici servizi sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni anche i seguenti stati, fatti e qualità personali:

- i) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile”.

Alla mia richiesta di sapere se il regolamento interno dell'ospedale sia stato adeguato a queste ultime novità normative in tema di autocertificazione, tuttavia, non è stato fornito, ad oggi, alcun riscontro.

Molto più frequenti sono state le segnalazioni relative alla negazione del **diritto di accesso agli atti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

E' da rilevare, tuttavia, la non approfondita conoscenza, da parte dei cittadini, dell'istituto del diritto di accesso, così come delineato dagli artt. 22 e ss. della L. n. 241/1990. In molti casi, infatti, le richieste di visione degli atti o di rilascio di copia dei medesimi risultano prive di motivazione, laddove la legge espressamente richiede che le istanze siano motivate, con l'indicazione dello specifico interesse ad esse sotteso (art. 25).

In molti casi, quindi, quelli che all'istante potevano sembrare provvedimenti di diniego del diritto di accesso, altro non erano che richieste di integrazione delle relative istanze con la dovuta motivazione.

Inoltre, di fronte al silenzio o al diniego dell'amministrazione, nella maggior parte dei casi il cittadino è convinto di trovarsi in presenza di un'omissione o di un rifiuto d'atti d'ufficio, mentre la legge espressamente prevede, trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, il formarsi di un silenzio-rigetto, cioè di un vero e proprio provvedimento di diniego dell'accesso. Contro tali provvedimenti - espressi o taciti che siano - è possibile ricorrere in via amministrativa con un procedimento particolarmente snello previsto dall'art. 25, c. 5, della legge stessa, al termine del quale, in caso di accoglimento del ricorso, il giudice amministrativo ordina all'amministrazione l'esibizione dei documenti richiesti.

Ci sono stati, comunque, diversi casi in cui le amministrazioni interpellate hanno accolto i rilievi dell'Ufficio in ordine alla sussistenza del diritto degli interessati all'accesso, ponendo quindi a loro disposizione gli atti richiesti.

Emblematico, sotto diversi profili, è il caso del comune di Mantova, che da ben tre anni negava ai consiglieri di minoranza il diritto di prendere visione dei *curricula* dei candidati - nominati e non - alla carica di rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, ritenendo di doverne tutelare in tal modo la *privacy*.

La commissione per l'accesso ai documenti amministrativi istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri, interpellata dai consiglieri

di minoranza, il 2 ottobre 1998 aveva espresso parere favorevole al rilascio dei *curricula*, sottolineando che l'art. 31, c. 5, della L. n. 142/1990 pone in capo ai consiglieri un diritto di accesso rinforzato: essi possono ottenere tutte le notizie e le informazioni in possesso degli uffici comunali "utili all'espletamento del loro mandato".

Questo Ufficio, quindi, invitava il comune a procedere al rilascio dei *curricula*.

Da ultimo, dopo più di un anno dal parere della commissione per l'accesso e dopo che l'autorità garante per la protezione dei dati personali ha ribadito la già più volte enunciata prevalenza del diritto di accesso dei consiglieri sulla difesa della *privacy*, il comune ha posto a disposizione dei consiglieri i *curricula* richiesti.

In linea generale, è incoraggiante constatare e quindi dare atto dell'alto grado di collaborazione fornito dalle amministrazioni interpellate, che, anche ove abbiano ritenuto di doversi mantenere sulle proprie posizioni, hanno tuttavia offerto un'ampia disponibilità a spiegarne i presupposti di fatto e le ragioni di diritto.

Permangono sporadici casi, purtroppo anche all'interno della struttura regionale (mi riferisco, ad esempio, alla direzione generale formazione e lavoro della Giunta), in cui le richieste di questo Ufficio vengono troppo spesso trascurate, nonostante la DGR 24 ottobre 1997, n. VI/31863 abbia stabilito un termine di trenta giorni entro il quale il difensore civico ha diritto di ottenere, dalle competenti strutture organizzative della Giunta regionale, copia degli atti e documenti, nonché ogni notizia connessa alle questioni trattate. E' mia intenzione, tuttavia, qualora tale atteggiamento si

protraesse nel tempo, procedere nei confronti delle strutture inadempienti utilizzando lo strumento posto a mia disposizione dall'art. 4 della L.R. n. 7/1980, in base al quale "il funzionario che impedisca o ritardi l'espletamento delle funzioni del difensore civico è soggetto ai procedimenti disciplinari".

Non mancano, infine, richieste di intervento dell'Ufficio in materie che non rientrano nella competenza del difensore civico: sono state circa quindici le istanze relative a materie escluse dalla trattazione (violazioni del codice della strada, imposte e tributi locali, controversie tra privati, richieste di pareri legali o di assistenza in giudizio, richiesta di nominare commissioni d'inchiesta).

In tutti questi casi si è provveduto, laddove era possibile, a suggerire agli istanti le iniziative da intraprendere per la tutela dei propri diritti, motivando il mancato intervento dell'Ufficio nelle vicende prospettate.

La circostanza, tuttavia, denota una conoscenza ancora troppo vaga dell'istituto del difensore civico e delle sue funzioni istituzionali da parte della popolazione lombarda, pur in presenza di una esigenza di tutela dei propri diritti fortemente sentita.

2.2 Territorio

L'area "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: ciascuna disciplinata da un ampio e complesso sistema normativo.

In linea generale, anche a causa della continua evoluzione normativa e giurisprudenziale, della pluralità delle fonti e dello scarso coordinamento fra legislazione statale e regionale, si osserva una certa ambiguità del dato normativo, che crea seri problemi per il comune cittadino e non poche incertezze e disorientamento per l'interprete, richiedendo notevole grado di specializzazione e costante aggiornamento.

Senza pretesa alcuna di completezza, ritengo opportuno anzitutto, in questa sede, ricordare per linee essenziali alcune fra le principali novità normative introdotte nell'ambito della legislazione regionale nel 1999.

Nella relazione dello scorso anno avevo fatto cenno al DLgs 31 marzo 1998, n.112 (c.d. "Bassanini quater"), avendo lo stesso operato un ampio conferimento alle regioni di funzioni afferenti alla definizione dell'assetto del territorio.

Nel corso del 1999, in attuazione del citato DLgs n. 112/1998, è stata approvata in Lombardia la L.R. 3 settembre 1999, n. 20 che disciplina le funzioni amministrative in materia di valutazione d'impatto ambientale (VIA).

Il provvedimento prevede la procedura di VIA obbligatoria per alcune tipologie progettuali, mentre per altre la stessa è subordinata ad una verifica preliminare volta ad accertare se si ravvisi la necessità di darvi corso.

Detta normativa, in coerenza con il principio di sussidiarietà, individua nell'ambito di regione e autonomie locali l'autorità competente sul giudizio d'impatto ambientale e stabilisce le diverse fasi della procedura, prevedendo perfino - in caso di conclusione con esito negativo - l'indicazione delle condizioni per un eventuale localizzazione alternativa.

Altre innovazioni degne di rilievo sono state introdotte dalla L.R. 19.11.1999, n. 22, "Recupero di immobili e nuovi parcheggi: norme urbanistico-edilizie per agevolare l'utilizzo degli incentivi fiscali in Lombardia" che detta nuove disposizioni in più ambiti: denuncia inizio attività, recupero dei sottotetti, programmi pluriennali di attuazione e parcheggi.

Per quanto concerne l'istituto della denuncia di inizio attività, nell'ottica della semplificazione delle procedure edilizie, è estesa la facoltà di ricorrervi ampliando il novero degli interventi edilizi soggetti a detto istituto, sempreché sussistano delle determinate condizioni, quali la conformità urbanistica dei progetti alla strumentazione vigente ed il mancato assoggettamento delle opere a piano attuativo o a concessione edilizia convenzionata.

La legge in parola modifica altresì l'art. 2 della L.R. n. 15/1996 - normativa per il recupero dei sottotetti ad uso abitativo, già oggetto di trattazione nella relazione del 1996 - consentendo espressamente, diversamente da quanto disponeva il dettato normativo precedente,

modificazioni delle altezze di colmo e di gronda e delle linee di pendenza delle falde degli immobili, purché lo strumento urbanistico comunale vigente risulti approvato dopo l'entrata in vigore della L.R. n. 51/1975 e dette modificazioni siano dirette ad assicurare i parametri relativi all'altezza media ponderale, rimanendo nei limiti di altezza massima degli edifici stabiliti dallo strumento urbanistico.

In attesa di un'organica definizione della disciplina sul P.P.A., la nuova normativa ha inoltre sospeso, sino al 31 dicembre del 2000, l'obbligo delle amministrazioni comunali di dotarsi di P.P.A., lasciando la facoltà ai comuni che ne siano dotati di revocarlo o mantenerlo fino alla scadenza.

In materia di parcheggi la L.R. n. 22/1999 introduce, invece, importanti novità per quanto concerne la realizzazione di parcheggi pertinenziali: viene, infatti, esteso l'ambito di applicazione dell'art. 9 della L. n. 122/1989, così come modificato dall'art. 17, comma 90, della L. 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. "Bassanini bis").

In particolare, la norma disciplina la localizzazione ed il rapporto di pertinenza, regolamentando l'ambito di riferimento delle pertinenze, sia in relazione alla destinazione d'uso degli edifici a cui i nuovi parcheggi sono legati da rapporto pertinenziale - ricomprendendo tutte le destinazioni d'uso possibili: residenziale e non -, sia in relazione alle aree in cui realizzare i parcheggi, che possono essere poste anche al di fuori del lotto di appartenenza del bene principale senza limiti di distanza, purché nell'ambito del territorio comunale o in comuni contermini.

Sono altresì individuate le modalità per garantire il rapporto di pertinenza, prevedendo - a tal fine - un atto unilaterale, impegnativo per sé, per i propri successori o aventi causa a qualsiasi titolo, da trascrivere nei registri immobiliari.

Per la realizzazione di parcheggi privati pertinenziali è espressamente previsto l'utilizzo di aree del patrimonio comunale, o del sottosuolo delle stesse, - localizzate a tale scopo - da cedersi in diritto di superficie, fatte comunque salve le disposizioni sulla dotazione di aree per attrezzature pubbliche o di uso pubblico (c.d. standard).

Ai fini della costituzione del diritto di superficie si rende necessaria la stipula di una convenzione, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della L. n. 122/1989, recante l'impegno del soggetto attuatore e dei suoi aventi causa a non mutare la destinazione d'uso.

Per l'assegnazione delle aree è prevista la pubblicazione di un bando, in cui vengono specificati i requisiti dei soggetti aventi diritto, le modalità di selezione delle richieste, l'ambito territoriale di riferimento, la documentazione tecnico-progettuale necessaria e le garanzie economico-finanziarie da presentare.

Per quanto concerne la trattazione di casi riferibili alle categorie sopra menzionate preciso che, a causa dell'ampliamento delle competenze dell'Ufficio (ex L. n. 127/1997) e del conseguente carico di lavoro, in attesa del potenziamento della struttura, è stato necessario sospendere quella delle questioni attinenti alla materia dell'edilizia privata, considerato che le stesse riguardano procedimenti di esclusiva competenza delle amministrazioni locali, nei confronti delle quali il difensore civico

regionale non ha istituzionalmente potere di intervento ed esercita, sostanzialmente, una funzione di supplenza del difensore civico comunale.

Prevalenti, nel corso del 1999, sono risultate le istanze afferenti alla categoria dei **lavori pubblici**.

Nell'ambito della stessa, ancora numerose sono state le richieste di intervento - avanzate da associazioni, sindaci, difensori civici comunali e singoli cittadini - inerenti alla mancata, a causa dei lunghi e cronici tempi di attesa (oltre otto anni), erogazione dei contributi statali di cui agli artt. 9 e 10 della L. 9.1.1989, n. 13, relativi agli interventi per l'eliminazione delle **barriere architettoniche negli edifici di civile abitazione**, da ricondurre all'insufficienza dei fondi stanziati dallo Stato.

Nella relazione dello scorso anno auspicavo l'emanazione di un'idonea disciplina normativa regionale che prevedesse contributi integrativi e temporaneamente sostitutivi di quelli statali, così come già disposto in altre regioni.

Sebbene la questione non sia stata oggetto di alcun provvedimento normativo, il problema è stato finalmente affrontato dall'amministrazione regionale mediante lo stanziamento di fondi propri ad hoc, volto a soddisfare il fabbisogno arretrato delle domande giacenti da oltre otto anni e rimaste a tutt'oggi inevase.

Per quanto concerne, invece, il problema delle **barriere architettoniche negli edifici di pubblico utilizzo**, emblematica è la segnalazione pervenuta all'Ufficio, relativa alla presenza di una scalinata che rende oltremodo difficoltoso l'accesso alle persone disabili all'ufficio del dipartimento delle entrate, sito in Milano, via della Moscova, 2 - via

Manin, 25, paradossalmente proprio ove è necessario, oltretutto, presentare i documenti per ottenere le agevolazioni previste dall'art. 8 della L. 27.12.1997, n. 449, a favore dei soggetti portatori di handicap.

In considerazione di quanto prescritto dall'art. 1 del DPR 24.7.1996, n. 503, l'Ufficio si è rivolto alla direzione compartimentale del territorio per la regione Lombardia del ministero delle finanze, chiedendo di conoscere quali accorgimenti fossero stati medio tempore adottati - in attesa di eventuali interventi di ristrutturazione - per migliorare la fruibilità dell'edificio da parte dei disabili.

La citata direzione ha reso noto che - nelle more dell'esecuzione di progettati lavori di adeguamento strutturale - il problema rilevato sarebbe stato in tempi brevi affrontato, organizzando un servizio di assistenza ad hoc, svolto dal personale ausiliario degli uffici, su chiamata dei custodi addetti alla guardiola.

Nell'ambito della categoria **viabilità e circolazione**, sono pervenute all'Ufficio diverse segnalazioni attinenti alla problematica della cronica carenza di parcheggi e della **regolamentazione** delle stesse **aree di sosta** da parte dalle amministrazioni comunali, in particolare per quanto concerne la città di Milano.

Più contestazioni riguardano l'istituzione - da parte dell'amministrazione comunale di Milano - di parcheggi a pagamento in diverse zone della città, connotate da particolari esigenze di traffico.

Il deficit infrastrutturale e la necessità di contemperare le molteplici ed eterogenee esigenze di sosta delle diverse componenti la comunità presente

sul territorio hanno infatti indotto l'amministrazione ad adottare provvedimenti diretti a rendere onerosa la sosta ed a regolamentarla secondo criteri che tengano conto delle diverse tipologie di utenti.

Le disparate esigenze rendono, invero, oltremodo difficile l'individuazione di criteri giuridicamente fondati, che garantiscano effettiva equità e generale condivisione.

La disciplina adottata per la regolamentazione delle aree di sosta in zona fiera è stata, ad esempio, oggetto di diversi esposti, sia di cittadini ivi residenti, sia di dipendenti di aziende aventi sede in detta zona.

Emblematiche, a questo proposito, paiono le doglianze rappresentate all'Ufficio da un residente nella zona in questione. Questi ha sottolineato l'iniquità del trattamento riservato ai residenti stessi, avendo l'amministrazione previsto che il rilascio del contrassegno (c.d. "pass") per la sosta nelle ore diurne – in aree appositamente delimitate – fosse subordinato alla dichiarazione ed autocertificazione di non possedere alcun posto auto su area privata.

Diretta conseguenza del criterio adottato è che, in tal modo, coloro che si sono dotati – a proprie esclusive spese - di box o posto auto non possono usufruire delle aree di sosta gratuita riservate ai residenti, per svolgere nel corso della giornata quelle commissioni che richiedano l'uso della automobile nell'ambito del proprio quartiere.

Oggetto di trattazione è stata, altresì, la problematica relativa alla possibilità di **"personalizzazione" degli spazi di sosta riservati agli invalidi.**

L'occasione si è presentata a seguito dell'esposto di un cittadino portatore di handicap, residente in Milano.

Egli, nel far presente il disagio che gli deriva dalla frequente sosta abusiva di autoveicoli di non aventi diritto nel posto auto riservato e le difficoltà incontrate nel sollecitarne la rimozione, ha manifestato in particolare l'esigenza che la segnaletica verticale - indicante l'area di sosta riservata - riportasse l'indicazione della targa della sua auto, al fine di costituire un ulteriore deterrente avverso la sosta abusiva.

La possibilità di personalizzare l'area di sosta è contemplata dall'art. 381, comma 5°, del DPR 16 dicembre 1992, n. 495, regolamento di esecuzione ed attuazione del nuovo codice della strada. La richiamata norma attribuisce al sindaco - a seguito di specifica richiesta da parte del detentore del contrassegno invalidi - la potestà discrezionale di accordare la personalizzazione, subordinandola ai casi in cui ricorrano particolari condizioni di invalidità ed alta densità di traffico nella zona.

Il competente ufficio del settore trasporti e mobilità del comune di Milano, interpellato a tale proposito dall'Ufficio, ha reso noto, però, di non aver mai ritenuto opportuno accordare la personalizzazione, motivando detta scelta con la considerazione che la stessa non sarebbe un deterrente efficace e limiterebbe la possibilità di sosta agli altri invalidi muniti di regolare concessione.

L'Ufficio ha quindi ravvisato l'opportunità di manifestare il proprio dissenso, non condividendo l'orientamento espresso dall'amministrazione in merito alla questione de qua. In effetti, la potestà di accordare la personalizzazione è discrezionale. Sembra, però, corretto ritenere che

l'esercizio di detta potestà, nell'accordare o meno il beneficio previsto, debba essere subordinato ad una valutazione che miri a stabilire se nel caso concreto ricorrano o meno i presupposti indicati dalla norma stessa (particolari condizioni di invalidità della persona interessata ed alta densità di traffico).

La posizione dell'amministrazione di non accordare in alcun caso, indipendentemente e prescindendo dalla valutazione delle condizioni della singola fattispecie concreta rappresentata dal richiedente, così come formulata, appare priva di fondamento logico-giuridico, in considerazione della ratio sottesa alla introduzione di siffatta espressa previsione normativa.

Il comune di Milano non ha ancora dato risposta alle suddette considerazioni.

Per quanto concerne l'intero settore, la qualità del dialogo con le direzioni generali ed i competenti servizi della Giunta può dirsi piuttosto soddisfacente, anche dal punto di vista dei tempi di risposta.

Non infrequente è stata la disponibilità mostrata dagli stessi alla collaborazione, anche qualora sollecitati a fornire soltanto contributi di chiarimento ed informazioni - e talvolta anche pareri - per questioni giuridicamente più complesse, in taluni casi malgrado non sussistesse un vero e proprio obbligo giuridico, trattandosi di questioni attinenti a procedimenti di competenza di amministrazioni locali.

Per quanto concerne questo settore, gli interlocutori più frequenti sono proprio i comuni. Più critico è il dialogo con questi ultimi, sia per quanto riguarda il grado di collaborazione, sia per quanto concerne i tempi di risposta.

I rapporti con le amministrazioni periferiche dello stato sono invece connotati da una particolare lentezza nei tempi di trattazione delle questioni prospettate dall'Ufficio. La non tempestività ha, talvolta, addirittura inciso sull'efficacia dell'intervento, poiché - seppure le argomentazioni giuridiche formulate dall'Ufficio fossero condivise - non è stato possibile porre rimedio alle irregolarità rilevate.

2.3 Edilizia residenziale pubblica

L'edilizia residenziale pubblica è tra le materie investite dall'operazione di decentramento di funzioni amministrative dello Stato alle regioni ed agli enti locali conclusa dal governo con l'approvazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, di attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Con le disposizioni contenute nella sezione III del capo II del titolo III (articoli da 59 a 64) del predetto decreto viene completato il trasferimento alle regioni delle funzioni relative a questo settore, iniziato con il DPR n. 616/1977.

Ai sensi dell'art. 59 del decreto n. 112/1998, allo Stato vengono riservati unicamente compiti conoscitivi e di programmazione generale, di fissazione dei livelli minimi del servizio abitativo e degli standard di qualità degli alloggi; di definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e, infine, i compiti relativi agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Alle regioni e agli enti locali sono conferite tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato ai sensi dell'art. 59 e, in particolare, quelle relative alla determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi nel settore; alla gestione e all'attuazione degli interventi; alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi destinati all'assistenza abitativa e alla determinazione dei relativi canoni.

Alle regioni sono attribuite, inoltre, le funzioni di programmazione delle risorse finanziarie destinate all'edilizia e la gestione autonoma di esse attraverso l'accreditamento diretto alle singole regioni delle disponibilità finanziarie esistenti.

Le disposizioni del decreto n. 112/1998 sono state recepite dalla L.R. 5 gennaio 2000, n. 1, che attua il riordino del sistema delle autonomie in Lombardia, individuando le funzioni trasferite o delegate agli enti locali e quelle mantenute in capo alla regione.

In tema di edilizia residenziale pubblica, secondo l'art. 3, comma 41, spettano alla regione, in particolare, le funzioni attinenti alla determinazione delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo; delle linee di intervento e degli obiettivi di settore attraverso il programma regionale per l'edilizia residenziale; dei limiti di reddito per l'accesso ai finanziamenti di edilizia residenziale pubblica; dei criteri generali per l'assegnazione, la gestione degli alloggi e la fissazione dei canoni, e, infine, le funzioni relative all'individuazione delle modalità di gestione del sostegno finanziario al reddito per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti.

E' compito della regione, inoltre, assicurare tramite le ALER la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica loro conferito dalla legge istitutiva; l'implementazione del medesimo mediante l'attuazione dei programmi annuali approvati dalla Giunta regionale; la manutenzione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente mediante progetti e programmi finanziati da specifiche componenti del canone di locazione; la

possibilità di gestione unificata del patrimonio di edilizia residenziale pubblica presente sul territorio, previo accordo con i comuni proprietari di alloggi.

L'art. 3, comma 51, della L.R. n. 1/2000 precisa che sono trasferite ai comuni tutte le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi. Esse si riferiscono in particolare alla formazione e gestione dei bandi di assegnazione; alla formazione e approvazione delle graduatorie; alla promozione della mobilità degli assegnatari; alla gestione delle riserve di alloggi, della decadenza, della revoca e della comminatoria di sanzioni amministrative in tema di occupazione senza titolo.

L'assetto delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica delineato dalle leggi attuative della riforma Bassanini conferma il ruolo primario che sono chiamati a svolgere i comuni e le ALER nella gestione degli immobili pubblici aventi destinazione abitativa. Tali enti rimangono, pertanto, i principali interlocutori dell'Ufficio nella trattazione delle questioni riguardanti il settore in questione.

La maggior parte delle istanze è pervenuta da singoli cittadini, utenti degli alloggi popolari. Frequenti sono state anche le richieste presentate da gruppi di inquilini e da comitati di quartiere.

Come negli anni precedenti, anche nel 1999 si è registrato un gran numero di domande di intervento inerenti a problemi determinati dalla carente **manutenzione** di singoli alloggi o di interi stabili.

In particolare, oggetto di molte segnalazioni è stata la mancata esecuzione da parte delle ALER di interventi necessari per garantire l'abitabilità degli alloggi di nuova assegnazione.

Di frequente si è constatato che le ALER non adempiono l'obbligazione, espressamente sancita dal codice civile, di consegnare al conduttore l'immobile locato in buono stato di manutenzione.

L'Ufficio in tali casi si è rivolto ai competenti uffici tecnici degli enti gestori, affinché provvedessero alle necessarie opere, consistenti per lo più nella sostituzione di apparecchi idrosanitari, infissi e serramenti, impianti elettrici e termici, in quanto vetusti.

Di più complessa soluzione sono risultate le questioni riguardanti inconvenienti causati da infiltrazioni d'acqua negli alloggi.

Si tratta sovente di problemi cui non è possibile porre rimedio mediante lavori di manutenzione ordinaria, in quanto, come accertato nel corso di sopralluoghi effettuati a cura delle ALER, necessitano di complessi interventi che incidono sugli elementi strutturali degli edifici e che, pertanto, possono essere realizzati unicamente nell'ambito di programmi di manutenzione straordinaria.

L'iter procedurale che conduce alla definizione di tali situazioni comporta inevitabilmente tempi lunghi, a causa dei numerosi e complessi adempimenti attraverso i quali esso si snoda: la predisposizione e approvazione dei progetti, l'indizione delle gare d'appalto, lo svolgimento dei lavori.

Dato il gran numero di istanze relative a problemi manutentivi si può dedurre che il degrado rappresenti tuttora la più importante causa di disagio per gli utenti del patrimonio edilizio pubblico.

I comuni e le ALER, cui l'Ufficio si è rivolto per sollecitare l'adozione di opportuni provvedimenti, hanno più volte posto in evidenza

che difficoltà di natura finanziaria hanno sinora impedito di attuare una soddisfacente gestione delle manutenzioni.

Al degrado delle abitazioni si connettono le istanze aventi come oggetto il risarcimento dei danni da esso prodotti.

Si tratta prevalentemente di domande di rifusione delle spese sostenute per effettuare le necessarie opere di manutenzione, cui l'assegnatario ha provveduto, stante l'incuria dell'ente - comune o ALER - che, in quanto proprietario o gestore dell'alloggio, avrebbe dovuto eseguirle.

L'Ufficio ha sollecitato la definizione delle pratiche presso i competenti uffici del comune o dell'ALER, fino ad ottenere notizia dell'accoglimento della richiesta di rimborso.

Molte istanze si riferiscono a situazioni di **morosità** di assegnatari di case popolari, che lamentano l'attribuzione di un canone di locazione di entità eccessiva rispetto alle loro condizioni economiche.

L'Ufficio è intervenuto presso l'ALER, affinché fosse verificata la congruità del canone rispetto al reddito percepito dall'inquilino.

Da tali accertamenti è emerso sovente che la morosità era stata indotta dalla collocazione dell'assegnatario nella fascia reddituale più elevata, disposta dall'ente gestore a seguito della mancata presentazione della documentazione attestante il reddito, che era stata richiesta in occasione del periodico aggiornamento dell'anagrafe dell'utenza.

La L.R. 5.12.1983, n. 91, prevede, infatti, che all'assegnatario il quale non produca la documentazione richiesta, o la produca in modo incompleto o inattendibile, venga applicato il canone di locazione nella misura stabilita per la fascia di reddito più elevata.

In siffatte situazioni il difensore civico ha chiesto all'ALER di provvedere a rideterminare l'ammontare del debito, facendo riferimento al canone commisurato alle effettive capacità economiche dell'interessato.

Formano oggetto di numerose istanze le questioni attinenti alla **assegnazione e al cambio degli alloggi**. Gli interventi svolti in questo ambito si sono esplicitati nei confronti delle amministrazioni comunali, in quanto titolari delle funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Ad esse l'Ufficio si è rivolto sovente rappresentando l'opportunità di fare ricorso alla procedura d'urgenza indicata dall'art. 10 della L.R. 4.5.1980, n. 28, che contempla, in relazione 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 L.R. n. 91/1983.

In alcuni casi l'intervento del difensore civico è stato finalizzato ad ottenere il riesame di domande di assegnazione o di cambio presentate per motivi di emergenza abitativa, che la competente commissione comunale aveva respinto, ritenendo non sussistere i presupposti stabiliti dalla legge per l'adozione della procedura abbreviata.

Nella trattazione di tali questioni disponibilità notevole è stata dimostrata, in particolare, dal settore patrimonio edilizia residenziale pubblica e assegnazione alloggi del comune di Milano, che in più occasioni ha collaborato alla ricerca di soluzioni positive dei casi prospettati, accogliendo i suggerimenti dell'Ufficio.

Soddisfacente può dirsi anche il dialogo instaurato dal difensore civico con le ALER.

A questo proposito è opportuno sottolineare il contributo che l'ufficio anagrafe utenza dell'ALER di Milano ha dato alla definizione delle istanze, fornendo chiarimenti e informazioni.

2.4 Ambiente

Nel corso dell'anno 1999 il legislatore è intervenuto, sia a livello statale che regionale, varando importanti provvedimenti che hanno introdotto significative novità in diversi campi del diritto ambientale.

In primo luogo mi preme citare il DLgs 11 maggio 1999, n. 152 in materia di inquinamento idrico e tutela delle acque, con il quale viene abrogata espressamente ed integralmente la L. 10.5.1976, n. 319 (la c.d. legge "Merli").

La riforma, nel suo complesso, si ispira al concetto di "uso sostenibile" delle risorse idriche ed introduce un sistema di pianificazione che riguarda l'intero ciclo di utilizzazione delle acque.

Il decreto, ispirandosi ai principi delle riforme "Bassanini", si propone di semplificare e coordinare il complesso delle norme esistenti attribuendo alla regione ed agli enti locali nuovi compiti in materia di programmazione e controllo.

E' stata inoltre introdotta una nuova definizione di "scarico indiretto", che consente di superare i numerosi dubbi esistenti circa il regime giuridico applicabile ai cosiddetti "rifiuti liquidi", chiarendo finalmente il confine esistente tra la normativa in questione ed il DLgs 5.2.1997, n. 22 in materia di rifiuti.

Infine è stato opportunamente affermato, in analogia a quanto già previsto nel citato decreto Ronchi, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati in capo ai soggetti responsabili.

In secondo luogo, con il DLgs 4.8.1999 n. 372, che recepisce la direttiva 96/61/CE in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, è stata introdotta la cosiddetta "autorizzazione integrata ambientale".

Questo nuovo provvedimento, destinato a sostituire tutte le autorizzazioni in materia ambientale (principio della omnicomprensività), dovrà essere rilasciato anche agli impianti di grandi dimensioni o di natura potenzialmente inquinante già esistenti, di cui all'allegato I del citato decreto.

Le prescrizioni tecniche dell'autorizzazione dovranno indicare i limiti di immissione acustica oltre quelli di emissione di tutte le sostanze inquinanti che, in ogni caso, non potranno essere superiori a quelli previsti dalla normativa statale e regionale di riferimento; in tale operazione sarà considerato anche il potenziale trasferimento nell'ambiente delle sostanze inquinanti e la natura delle stesse.

Dovrà essere individuata preventivamente, sempre nell'autorizzazione, la metodologia di valutazione dei suddetti fenomeni e la procedura di controllo da utilizzare da parte degli organismi preposti.

Bisogna rilevare che l'operatività delle norme in questione non è immediata, poiché è stato individuato nel 30 giugno 2002 il termine entro cui sarà fissato il calendario di presentazione delle domande per gli impianti esistenti, ed entro il 30 ottobre 2004 sarà stabilito il termine di conclusione dei relativi procedimenti.

Rimane infine da aggiungere che, in linea con i principi stabiliti della L. 7.8.1990, n. 241, sono state introdotte alcune norme volte a garantire la

pubblicità dell'avvio del procedimento (art. 4, comma 5) e la possibilità di presentare osservazioni scritte da parte di soggetti titolari di interessi individuali, collettivi, diffusi, qualificati dal collegamento con il territorio di riferimento (art. 4, comma 9).

Anche sul versante della normativa regionale vi sono importanti novità.

La prima è senza dubbio rappresentata dall'istituzione dell'ARPA (agenzia regionale per l'ambiente) a seguito dell'approvazione della L.R. 14.8.1999, n.16.

Questo nuovo organismo, di carattere esclusivamente tecnico, sarà lo strumento cui tutti gli enti (comuni, provincie, regione) faranno riferimento per le attività di controllo ambientale, l'analisi del territorio e l'istruttoria tecnica dei procedimenti amministrativi in questo campo.

La Lombardia giunge un po' in ritardo a questo importante traguardo (l'ARPA manca ancora in Sicilia, Sardegna e Molise) ma quando sarà perfezionato, da parte della regione, il trasferimento delle risorse umane e strumentali, la nuova agenzia sarà in grado di affrontare le complesse problematiche del controllo in materia ambientale.

Per quanto concerne la questione della operatività della struttura, si segnala che è già previsto per i primi mesi del 2000 il passaggio alla medesima del personale in servizio presso i presidi multizonali d'igiene e prevenzione, nonché ulteriori assegnazioni di personale, da effettuare nel corso dell'anno, fino al raggiungimento di circa 1000 unità.

Sempre in ambito regionale si segnala l'approvazione della L.R. 3.9.1999, n. 20, attuativa delle direttive n. 85/335 del 27.07.1995 e n.

97/11 del 03.03.1997, intitolata "Norme in materia di valutazione di impatto ambientale".

La nuova legge regionale non si discosta dalle vigenti disposizioni statali contenute nel DPR 12.4.1996, sottoponendo alla procedura in questione le medesime tipologie di opere: quelle di cui all'allegato A del succitato decreto, quelle inserite nell'allegato B che interessano aree ricomprese in parchi e riserve naturali di cui alla L.R. 30.11.1983, n. 83 integrata dalla L.R. 8.11.1996, n. 32, i progetti di ricerca e coltivazione di minerali di cui all'art. 35 del DLgs 31.3.1998, n. 112.

In linea con le recenti innovazioni introdotte in materia di federalismo amministrativo è stata attribuita alla regione una competenza generale prevedendo altresì per alcune tipologie di opere la competenza degli enti locali (provincia per opere soggette ad autorizzazione provinciale, comuni e comunità montane per i casi espressamente individuati).

Per tali ipotesi sono stati previsti: il potere di intervento sostitutivo in caso di inerzia degli enti locali in capo alla regione, la possibilità da parte dei comuni di richiedere l'espletamento della procedura agli enti sovraordinati e la facoltà di istituire specifiche unità operative unificate tra amministrazioni.

L'operatività di tali previsioni rimane tuttavia subordinata all'adozione di uno specifico atto da parte della Giunta regionale, con il quale verranno individuate le opere di competenza degli enti locali.

Sul versante della semplificazione è importante rilevare che è stata introdotta una fase preliminare del procedimento, di natura informativa e facoltativa per il proponente, al fine di far conoscere preventivamente le

caratteristiche tecniche che il progetto dovrà soddisfare per essere approvato, sono stati previsti anche il ricorso alla conferenza di servizi, nonché l'onere per l'amministrazione di indicare nel provvedimento negativo le varianti progettuali che permetterebbero la compatibilità ambientale o l'eventuale localizzazione alternativa dell'insediamento produttivo.

Per quanto riguarda l'attività dell'ufficio nel settore "ambiente" il 1999 è stato un anno abbastanza critico, infatti, solo nel corso del mese di novembre, in seguito all'arrivo di nuovo personale, è stato possibile riattivare la trattazione dei fascicoli esistenti nonché l'istruttoria di quelli nuovi. Probabilmente, a causa di tale circostanza, le istanze presentate sono state numericamente inferiori a quelle dell'anno precedente (venti a fronte delle quaranta del 1998).

Tra le segnalazioni pervenute sono state particolarmente numerose quelle relative all'**inquinamento da campi elettromagnetici**, il cosiddetto "elettrosmog".

Questo fenomeno desta particolare allarme tra i cittadini a causa della vastissima diffusione delle fonti di emissione e dell'incertezza ancora esistente, dal punto di vista scientifico, circa le conseguenze sulla salute umana.

Per quanto concerne il primo punto, bisogna dire che si è verificato un vero e proprio "boom" nelle richieste di installazione di nuovi impianti per le reti di telefonia cellulare (stazioni radio base) che nella sola città di Milano già ammontano a duecento ed in tutta Italia vengono stimati in

circa diecimila, ai quali vanno aggiunti i trasmettitori delle emittenti radio televisive, che sono più di sessantamila, gli apparecchi radiomobili, giunti a quota di 30 milioni, per concludere con gli elettrodotti dell'alta tensione, duecento-duecentocinquanta mila chilometri di linee.

Per quanto concerne questo aspetto specifico sono stati effettuati degli studi che hanno evidenziato la necessità di effettuare interventi di adeguamento per un valore compreso tra quaranta/cinquantamila mila miliardi ed i cento mila miliardi, a seconda dei limiti di emissione che verranno imposti.

Dal punto di vista scientifico, non risultano ancora chiariti gli effetti delle emissioni elettromagnetiche sulla salute umana, in particolare quelle a bassa intensità e frequenza, pur essendo stati constatati effetti nocivi causati da prolungate ed intense esposizioni ai campi magnetici.

Le più recenti indagini condotte dall'Istituto americano di sanità non hanno evidenziato un nesso di causalità tra i fenomeni in questione e varie patologie tumorali. Le conclusioni di questi studi hanno definito possibile ma non provato l'effetto cancerogeno dei campi elettromagnetici, ed hanno classificato il fenomeno con un grado di pericolosità pari a quello di altre duecento sostanze sospette, tra le quali il caffè¹.

Dal punto di vista più strettamente giuridico, bisogna dire che attualmente sono in vigore due provvedimenti finalizzati alla tutela dall'inquinamento elettromagnetico.

¹ I dati relativi alle fonti di emissione ed agli studi scientifici sono tratti da il "Sole 24 ore" del 12.8.1999 e del 13.3.2000

Il primo è il DPCM 23 aprile 1992, il secondo è il DM 10 settembre 1998, n. 381. In questi decreti sono indicati sia limiti per l'esposizione umana, sia limiti di emissione per sistemi fissi di telecomunicazioni e radiotelevisivi; è inoltre all'esame della commissione ambiente del Senato il disegno di legge quadro in tema di lotta all'inquinamento elettromagnetico, approvato in prima lettura dalla Camera il 15 ottobre 1999.

Si segnala inoltre che il consiglio della Unione europea ha approvato in data 12.7.1999 una propria raccomandazione, di cui si auspica il rispetto da parte degli stati membri, nella quale sono indicati parametri di riferimento per le normative nazionali, allo scopo di diminuire gli effetti provocati dai campi elettromagnetici.

Anche in alcune regioni sono state approvate specifiche leggi regionali (questo è il caso di Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Toscana ed Abruzzo); in Lombardia il Consiglio regionale ha approvato nella seduta del 1 giugno 1999 la legge regionale n. 157 che tuttavia è stata respinta dal commissario di governo, in quanto contrastante con la normativa nazionale di riferimento (DM n. 381/1998).

Nell'ottobre 1999, considerata la situazione, la direzione generale sanità ha emanato la circolare n. 55/san (che richiama la precedente circolare n. 6/san del 25.1.1999) che stabilisce le linee guida per l'installazione di nuovi impianti radio base ed eventuali modifiche di quelli esistenti, al fine di fornire ad ASL e comuni indirizzi uniformi per tutto il territorio regionale.

Per quanto concerne l'aspetto relativo alla normativa regionale, è particolarmente significativa la vicenda che riguarda la regione Veneto, nella quale è recentemente intervenuta la Corte costituzionale (sentenza 30.9 - 7.10 1999, n. 382).

La consulta, nel giudizio promosso in via principale, ha respinto il ricorso del presidente del consiglio, reputando legittima l'individuazione a livello regionale di limitazioni più rigorose rispetto a quelle contenuti nella normativa statale di riferimento, in quanto, in primo luogo, l'ente non esorbita dalle proprie competenze previste dalla normativa vigente ed, in secondo luogo, tale azione non contrasta con l'interesse della protezione della salute dei cittadini e dell'ambiente, perseguito dallo Stato

Anche nella giurisprudenza di merito è prevalente la tendenza ad accordare ampia tutela alla salute pubblica, ed intervenire anche in situazioni in cui vengono rispettati i limiti previsti dalla normativa statale; tra le decisioni maggiormente significative: Pretura di Rimini 14.5 - 12.6.1999 n 697, Tribunale di Padova (ordinanza) 17.11.98, n 465, TAR Veneto, sez. II (ordinanza) 29.7.1999 n. 927 (confermata dal Consiglio di Stato).

Per concludere rimane da sottolineare come una celere approvazione della legge quadro statale, contribuirà certamente a risolvere le questioni ancora pendenti.

2.5 Invalidità civile

Nella relazione dello scorso anno è stata descritta l'innovazione normativa introdotta dall'art. 130 del DLgs 31.3.1998, n. 112, che ha trasferito all'INPS la funzione di erogazione degli assegni e indennità spettanti agli invalidi civili ed alle regioni la funzione di concessione di dette provvidenze.

Come già rilevato, il primo passaggio di competenze è stato attuato in conformità con i tempi previsti dal dettato legislativo, per il secondo si era in attesa dell'emanazione di opportune disposizioni. Disposizioni che non sono state predisposte nel corso del 1999.

In attuazione dell'art. 4 della L. 15.3.1997, n. 59, la regione Lombardia ha individuato, con L.R. 5.1.2000, n. 1, le funzioni trasferite o delegate agli enti locali ed alle autonomie funzionali e quelle mantenute in capo alle regioni, attinenti alle materie di cui al DLgs n. 112/1998. Il comma 57 dell'art. 4 trasferisce la funzione di concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili alle ASL e, per il territorio della città di Milano, al comune di Milano; a tali enti, in rapporto alle rispettive competenze, spetta la conseguente legittimazione passiva nelle controversie riguardanti l'esercizio della funzione trasferita.

E' opportuno accennare, sempre con riferimento alle innovazioni in materia di invalidità civile, che per la fruizione ed il mantenimento del diritto all'assegno mensile in qualità di invalido civile parziale, collocabile al lavoro, è stato esteso l'obbligo di iscrizione nelle liste speciali di collocamento obbligatorio anche dopo il compimento del cinquantacinquesimo anno, limite di età in precedenza stabilito.

Per capirne il motivo occorre partire dall'articolo 3, comma 6, della L. 15.5.1997, n. 127 che ha abolito il limite di età per la partecipazione ai concorsi indetti dalle pubbliche amministrazioni. In proposito il Consiglio di Stato (adunanza della commissione speciale del pubblico impiego del 15 marzo 1999) ha ritenuto che questa disposizione si applichi a qualsiasi fattispecie che comporti l'instaurazione di un rapporto di lavoro presso la pubblica amministrazione, ivi incluso il collocamento obbligatorio fino all'avvenuto superamento dell'età stabilita dalla legge per il collocamento di quiescenza.

Sottolineo che la mancata collocazione al lavoro è, alla pari del requisito della riduzione della capacità lavorativa e di quello economico reddituale, un elemento costitutivo del diritto a percepire l'assegno mensile di assistenza. In tal senso si è pronunciata con indirizzo consolidato anche la giurisprudenza, la quale ha confermato essere indispensabili non solo l'esistenza dello stato di disoccupazione, ma anche l'avvenuta iscrizione nelle liste di collocamento.

Per quanto concerne specificatamente l'attività dell'Ufficio nella materia dell'invalidità civile, lo scorso anno avevo riferito che, dopo il trasferimento di competenze all'INPS, si erano acuite presso la **prefettura di Milano** le disfunzioni spesso lamentate dai cittadini – e di cui sovente è stato riferito nelle relazioni annuali – sia per quanto concerne i lunghi tempi di definizione delle pratiche che per la difficoltà ad ottenere puntuali informazioni sullo stato d'istruttoria delle stesse.

Non essendo pervenuta alcuna risposta alla nota indirizzata al proposito in data 3.12.1999, al responsabile dell'ufficio area e categorie protette, ho ritenuto di rappresentare la problematica al prefetto, con nota del 4 marzo. L'Ufficio si proponeva la finalità di riuscire, in uno spirito pienamente collaborativo, ad ottenere le informazioni già richieste sullo stato di numerose pratiche, nonché risposta a quesiti di carattere giuridico-procedurale già posti. Un ulteriore obiettivo era quello di acquisire chiarimenti sulle procedure in atto o sulle linee d'intervento individuate al fine di un significativo recupero dell'area in termini di efficienza e funzionalità complessiva.

Rilevato che dal mese di settembre del 1998 raramente erano pervenute risposte alle segnalazioni dell'Ufficio, è stato sottolineato che questo comportamento omissivo non permetteva al difensore civico di adempiere i compiti istituzionali conferitigli con legge statale. L'art. 16 della legge n. 127/1998 aveva, infatti, dato veste giuridica ad un'attività che già in parte l'Ufficio svolgeva, disponendo che, in attesa della istituzione del difensore civico nazionale, il difensore civico regionale esercita la sua funzione di tutela anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Il prefetto, nella risposta pervenuta in tempi relativamente brevi, ha sottolineato le enormi difficoltà operative insorte all'indomani del trasferimento delle competenze liquidatorie dalla prefettura all'INPS.

Tali difficoltà, riguardanti principalmente le procedure informatizzate da rilasciarsi a cura del ministero dell'interno d'intesa con la direzione

generale di detto Istituto, erano state parzialmente superate alla fine del mese di gennaio, talché a partire da tale periodo, nonostante alcune lentezze e discrasie ancora presenti, erano state definite e poste in liquidazione oltre duemila posizioni riferite a invalidi civili deceduti e circa seimila posizioni afferenti a nuove concessioni.

Veniva inoltre rappresentato il piano d'interventi programmato per l'ottimizzazione delle procedure in atto, con conseguente recupero dei tempi di definizione delle pratiche, e per alleviare i disagi lamentati dall'utenza, soprattutto in termini di carenza di informazioni.

La risposta esplicitava una piena disponibilità operativa della struttura nei confronti dell'Ufficio, che, in seguito, ha tentato inutilmente di mettersi in contatto con la responsabile del settore area e categorie protette, al fine di tradurre in pratica la manifestata volontà di collaborazione.

Tenuto conto della perdurante e ormai lunga fase di stallo, l'Ufficio ha ritenuto di doversi muovere anche in altre direzioni.

In particolare il difensore civico si è fatto portavoce di un malessere generalizzato circa le disfunzioni nel funzionamento dell'ufficio invalidi della prefettura di Milano presso il ministro dell'interno. Al ministro si era rivolta anche la Ledha, lega per i diritti degli handicappati, evidenziando che, fin dai primi mesi del 1999, le segnalazioni circa i già cronici ritardi si erano moltiplicate ed aggravate e che alla esasperata violazione dei termini imposti per la concessione delle provvidenze economiche si doveva aggiungere la carenza di informazioni attendibili sullo stato delle pratiche.

L'impegno profuso ha finalmente sortito i suoi effetti: a partite dall'autunno è stato instaurato un fattivo rapporto collaborativo con la prefettura, rapporto che è stato affinato e migliorato in modo da garantire maggiore effettività e rapidità della risposta.

Nel 1999 sono state inoltrate all'Ufficio settantacinque istanze (contro le sessantatre del 1998) inerenti alla materia dell'invalidità civile, aventi per lo più come referente la prefettura.

Rilevante, come per il precedente anno, è stato il numero delle richieste d'intervento concernenti la **liquidazione dei ratei maturati e non riscossi**; alcune erano relative a domande presentate alla competente commissione sanitaria della ASL addirittura negli anni 1991-1992.

La prefettura ha precisato che la trasmissione in via telematica all'INPS dei dati afferenti al pagamento a favore degli eredi delle somme spettanti a titolo di ratei maturati e non riscossi da invalidi civili defunti ed aventi titolo avviene, di norma, secondo lo stretto ordine cronologico riferito alla data di ricevimento delle pratiche da parte dell'ufficio ragioneria di detta amministrazione.

A tale criterio sono previste deroghe (prelievo urgente della pratica) esclusivamente per rappresentate gravi necessità connesse all'età avanzata, allo stato di salute ed alle precarie condizioni economiche dei beneficiari.

I rapporti instauratisi con la prefettura, a cui sopra si è accennato, hanno permesso – sul finire dell'anno – di trattare in modo sistematico ed organico le istanze, con soddisfazione dell'utenza.

Ritengo opportuno in questa esposizione di carattere generale accennare anche alla questione relativa all'erogazione degli **interessi legali per ritardato pagamento** delle provvidenze economiche, in relazione alla quale l'Ufficio ha ritenuto di porre un quesito alla prefettura, al fine di fornire più precise informazioni all'utenza.

E' stato confermato che gli interessi vengono liquidati d'ufficio, applicandosi l'art. 4 del DPR n. 698/1994 - a tale disposizione si è già accennato nella relazione 1996 -, limitatamente alle pratiche i cui verbali di accertamento sanitario sono stati redatti in data successiva all'entrata in vigore del predetto decreto (7 gennaio 1995).

Il DPR n. 698/1994 afferma il principio della separazione tra la fase dell'accertamento sanitario, di competenza delle commissioni sanitarie della ASL, e quella di concessione dei benefici economici, di competenza della prefettura. Pertanto il "dies a quo" decorre dalla scadenza del termine fissato per la conclusione del secondo procedimento, con eventuale sospensione per un tempo massimo di sessanta giorni nel caso di richiesta all'interessato di ulteriore documentazione. Detto termine è di centottanta giorni dalla data di ricezione di copia dell'istanza corredata dal verbale di accertamento sanitario, trasmessi dalla commissione sanitaria competente.

Per le pratiche i cui verbali sono stati redatti in data anteriore al 7 gennaio 1999, il calcolo degli interessi decorre dal centoventunesimo giorno successivo alla data dell'iniziale domanda amministrativa, "previa istanza, in carta legale dell'interessato, tesa ad ottenere l'erogazione degli interessi, sia per quanto concerne i ratei che per la erogazione dei benefici". Non risulta necessaria alcuna altra formalità.

Il "dies ad quem" per i ratei maturati e non riscossi, è da individuare nella data di emissione del mandato di pagamento e, per le provvidenze economiche agli invalidi, nella data di pagamento del titolo di spesa.

Nel 1999 è diventata pienamente operativa la funzione di erogazione dei benefici economici da parte dell'INPS, anche con riferimento ai ratei ed alle nuove posizioni. Non sono state formalizzate pratiche aventi come interlocutore l'Istituto, al quale l'Ufficio si è talvolta rivolto telefonicamente per ottenere dei chiarimenti o delle informazioni che hanno sempre trovato puntuale risposta.

Alcune pratiche hanno avuto come referente le commissioni sanitarie delle ASL, a cui è demandato l'accertamento del grado d'invalidità. Queste concernevano principalmente i tempi di fissazione della visita medica o di ricevimento del verbale sanitario.

La valutazione dei rapporti con la segreteria delle anzidette commissioni è complessivamente positiva, in quanto sono risultati improntati su di una fattiva collaborazione, con positivi riflessi per i cittadini interessati.

Sono pervenute alcune istanze, nelle quali si chiedeva l'intervento dell'ufficio al fine di contestare il giudizio medico espresso dalla commissione sanitaria.

In questi casi l'Ufficio ha puntualmente chiarito di non avere alcuna competenza né tecnica né giuridica per entrare nel merito del grado d'invalidità accertato.

Non ha alcuna competenza tecnica perché il suddetto giudizio si basa su valutazioni mediche, che presuppongono pertanto delle competenze specifiche.

Strumento primario, per la valutazione del grado percentuale d'invalidità è la tabella, di cui all'art. 2, del DLgs 23.11.1988, n. 509, predisposta sulla base della classificazione internazionale dell'organizzazione mondiale della sanità approvata con DM 5.2.1992.

Non ha alcuna competenza giuridica, in quanto la normativa prevede espressamente che avverso il verbale di visita medica deve essere proposto ricorso al ministero del tesoro, commissione medica superiore e d'invalidità civile, entro il termine perentorio di sessanta giorni. Qualora entro centottanta giorni non sia emessa alcuna decisione od avverso la decisione assunta è prevista la tutela giurisdizionale davanti al giudice ordinario.

In proposito si sottolinea che nella circolare n. 27/1995 dell'avvocatura generale dello Stato, avente per oggetto le norme di cui al DPR 21.9.1994, n. 698, sono illustrate le considerazioni di carattere giuridico che inducono ad attribuire carattere facoltativo al contenzioso amministrativo, talchè non troverebbero alcun supporto di diritto positivo ipotetiche eccezioni rivolte a far valere l'improcedibilità del ricorso giurisdizionale sulla base dell'omesso previo esperimento dei ricorsi amministrativi.

Solo in due o tre casi ho ritenuto di istruire la pratica: tenuto conto della documentazione acquisita e di quanto esposto, pareva meritevole di tutela la richiesta di avere contezza della valutazione medica espressa circa il grado d'invalidità conseguente alla malattia diagnosticata.

Le risposte ottenute, come già peraltro si presumeva e come già segnalato all'interessato, non hanno sortito alcun effetto concreto, ma

hanno contribuito ad acquisire elementi di chiarezza circa il discernimento clinico e diagnostico sulla base del quale era stato formulato il giudizio d'invalidità.

2.6 Pensioni - Previdenza

Il quadro normativo previdenziale è da sempre complesso ed articolato per l'eterogeneità delle categorie e degli istituti giuridici interessati e per il continuo aggiornamento legislativo.

Nelle relazioni ho pertanto più volte sottolineato l'impossibilità di una ricostruzione sistematica delle innovazioni normative attinenti alla disciplina previdenziale.

In questa sede ritengo opportuno dare conto di una determinazione e di una circolare esplicativa dell'INPDAP, relative a questioni di cui l'Ufficio si è occupato nello svolgimento della propria attività.

Con nota dell'8 novembre 1999 il capo di gabinetto del ministero del tesoro e del bilancio e della programmazione economica mi ha comunicato che il consiglio di amministrazione dell'INPDAP, nella seduta del 21 luglio 1999, aveva deliberato **l'estensione ai trattamenti pensionistici a carico delle amministrazioni pubbliche delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 260-265, della L. 23.12.1996, n. 662.**

Veniva inoltre precisato che era in corso di emissione un'opportuna circolare, con la quale sarebbero state fornite alle sedi provinciali INPDAP le istruzioni operative per l'applicazione delle norme sopra richiamate.

E' con soddisfazione che rilevo l'adozione di questa decisione, in quanto l'Ufficio si era attivato in tutte le direzioni apparse utili per sostenere l'applicabilità della sanatoria introdotta dai commi 260-265 per gli indebiti previdenziali anteriori al 1° gennaio 1996, anche alle prestazioni erogate dall'INPDAP.

Una sintesi dell'attività svolta in tal senso è stata riportata nella parte seconda (pagg. 116-120) della relazione 1998.

Evidenzio inoltre che, con un'ampia ed argomentata circolare (n. 31 del 17 maggio 1999), la direzione generale dell'INPDAP ha fornito istruzioni sulla **corresponsione in via automatica degli interessi e della rivalutazione monetaria per ritardato pagamento dei trattamenti pensionistici**.

Le disposizioni operative sono state emanate in conformità ai criteri stabiliti nel decreto del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 1.9.1998, n. 352, a cui si è già accennato nella relazione 1998 (v. pag. 49).

Il predetto ministero, con circolare 23 dicembre 1998, n. 83, fornendo indicazioni di massima sul DM n. 352/1998, aveva sottolineato la necessità che le amministrazioni, enti ed organismi pubblici interessati adottassero ogni utile intervento idoneo a consentire il tempestivo pagamento di detti crediti accessori.

Nella circolare n. 31 è ricostruito l'intero quadro normativo di riferimento.

Rispetto al 1998 sono state aperte nel corso del 1999 meno pratiche inerenti alla materia previdenziale: trentacinque contro sessantatre dell'anno precedente.

Quest'ultimo dato ritengo non rappresenti la reale richiesta d'intervento dei cittadini del settore.

Infatti, a causa del maggiore impegno richiesto dalla trattazione delle pratiche inerenti all'invalidità civile, e di cui si è resoconto nel relativo paragrafo, dal 15 ottobre è stata sospesa l'attività dell'Ufficio nel settore previdenziale. Entrambi i settori – previdenza ed invalidità civile – sono assegnati ad un funzionario che dal settembre del 1998 svolge l'attività part-time al 70%.

Dal 15 ottobre sono state pertanto formalizzate – ed ovviamente non istruite – solo le richieste pervenute per iscritto all'Ufficio.

Interlocutori abituali nella trattazione delle problematiche sollevate dai cittadini nella materia previdenziale sono stati l'INPS e l'INPDAP, i due istituti a cui fa capo la previdenza rispettivamente dell'impiego privato e pubblico.

Alcune pratiche hanno riguardato anche uffici ministeriali.

Il dialogo instaurato con i vari interlocutori è risultato piuttosto soddisfacente, sia dal punto di vista dei contenuti che dei tempi di risposta.

La maggior parte delle pratiche aperte nel 1999 è stata anche chiusa nel corso dell'anno e solo una decina di questioni si trascinano dagli anni precedenti.

Le problematiche prospettate all'Ufficio, sempre da singoli cittadini, hanno riguardato tematiche varie, tra le quali la liquidazione e riliquidazione di trattamenti pensionistici, l'integrazione al minimo della pensione, la ricostruzione della posizione assicurativa, la disdetta della quota d'iscrizione sindacale, la pensione privilegiata.

2.7 Assistenza sanitaria

L'anno 1999 è stato caratterizzato dalla c.d. riforma sanitaria *ter*, attuata con il DLgs 19.6.1999, n. 229, meglio noto come decreto "Bindi".

E' appena il caso di ricordare che le precedenti grandi riforme erano state realizzate con la L. 23.12.1978, n. 833 e con il DLgs 30.12.1992, n. 502, successivamente modificato dal DLgs 7.12.1993, n. 517, dalla L. 17.10.1994, n. 590 e dal DL 18.11.1996, n. 583 (convertito dalla L. 17.1.1997, n. 4), e ora completamente riscritto dal DLgs n. 229/1999: con il primo atto normativo è stato istituito il servizio sanitario nazionale, definito come complesso delle funzioni, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione; con il secondo, si è dato luogo ad una ridistribuzione di compiti tra i vari livelli di governo, riservando allo Stato la funzione inerente alla programmazione generale dell'assistenza sanitaria, mediante lo strumento della predisposizione del piano sanitario nazionale, attribuendo alle regioni il ruolo di titolari della funzione legislativa ed amministrativa in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché riconoscendo alle ex USSL carattere di soggetti pubblici autonomi, con struttura aziendalistica e con obiettivi improntati a logiche di efficienza, efficacia e produttività.

Il DLgs n. 229/1999 ha rafforzato l'autonomia e la responsabilità delle regioni nella gestione e nell'organizzazione dell'offerta dei servizi sanitari, attribuendo alle stesse nuove competenze e prevedendone un coinvolgimento nell'elaborazione del piano sanitario nazionale e nella

determinazione del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale.

Ai comuni è stato riconosciuto un ruolo più incisivo nella programmazione dei servizi, nella verifica del raggiungimento degli obiettivi, nonché nella valutazione dell'operato del direttore generale delle aziende sanitarie locali.

Sono state previste, contemporaneamente, forme più rigorose di controllo da parte del governo, che, in caso di gravi inadempienze a livello regionale, può intervenire esercitando poteri sostitutivi.

Appare, inoltre, degna di segnalazione l'integrazione apportata dal nuovo decreto delegato alla formula dell'art. 14 "Diritti dei cittadini" del DLgs n. 502/1992, in cui si prevede che le regioni individuino forme di partecipazione dei cittadini e del volontariato nelle attività relative alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale, aziendale e distrettuale, con conseguente diretto coinvolgimento dei suddetti soggetti nei processi di verifica di qualità dei servizi e di appropriatezza delle prestazioni, in conformità con i principi enunciati dall'art. 1, 1° e 2° c., DLgs n. 229/1999.

La regione Lombardia (come anche le regioni Puglia e Veneto, nonché la Provincia autonoma di Bolzano) ha presentato ricorso per questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale avverso il citato decreto legislativo, ritenendolo lesivo delle competenze attribuite alle regioni in materia sanitaria dagli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In particolare, la regione Lombardia - che aveva già provveduto a dare attuazione, con la L.R. 11.7.1997, n. 31, ai principi introdotti dalle due precedenti leggi di riforma - contesta che i suddetti principi siano stati profondamente revisionati in senso statalista dal decreto "Bindi", determinando, così, un insanabile contrasto con la normativa regionale vigente.

Il conflitto appare evidente, nello specifico, nelle norme in cui il decreto "Bindi" sancisce il divieto di istituire aziende ospedaliere regionali e determina i requisiti necessari per la costituzione o la conferma delle aziende ospedaliere nazionali ed interregionali, norme appunto che si pongono in contrasto con la riforma avviata a livello regionale e basata sulla separazione tra soggetto acquirente (ASL) e soggetto produttore (AO) delle prestazioni sanitarie.

Considerazioni critiche sono state svolte dalla regione Lombardia, tra l'altro, anche a proposito della nuova disciplina introdotta in materia di accreditamento: a differenza, infatti, del sistema precedente che aveva curato, mediante l'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni (DPR 14 gennaio 1997), solo i requisiti strutturali e organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private, il provvedimento delegato di razionalizzazione inquadra l'accreditamento in uno scenario non più finalizzato alla creazione di un regime erogativo libero-concorrenziale tra il settore pubblico e quello privato, ma collegato alla realizzazione di un modello di abbattimento della spesa sanitaria.

Il subordinare, più nello specifico, l'esito positivo della procedura di accreditamento alla previsione di un fabbisogno regionale delle prestazioni e alla capacità produttiva massima delle singole strutture, sembrerebbe riconoscere uno spazio maggiore alle strutture pubbliche, relegando quelle private ad un ruolo sussidiario. Ciò in contrasto sia con il piano sanitario nazionale 1998-2000, sia con la normativa regionale di riforma, che pongono sullo stesso piano le strutture sanitarie pubbliche e private al fine dell'applicazione dell'istituto dell'accredimento.

Più volte il DLgs n. 229/1999 fa cenno al problema della **riduzione dei tempi di attesa**, che, riferito all'accessibilità delle prestazioni sanitarie, costituisce un significativo indicatore della qualità dei servizi sanitari.

Anche il piano sanitario nazionale 1998/2000, pur non definendo termini precisi, fornisce indicazioni di massima alle regioni e alle aziende sanitarie per l'elaborazione, nell'ambito delle linee di indirizzo per l'individuazione degli obiettivi gestionali, di programmi per l'abbattimento dei tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni specialistiche ambulatoriali e diagnostiche. Proprio in ottemperanza a quanto previsto dal piano sanitario nazionale, la regione Lombardia ha provveduto, nel corso del 1999, ad adottare ulteriori provvedimenti in questo senso.

Come già ricordato lo scorso anno, la regione aveva individuato, con deliberazione n. VI/38571 del 25.9.1998, integrata dalla successiva n. VI/43818 del 24.6.1999, i criteri in base ai quali determinare il tempo massimo di attesa per l'effettuazione delle prestazioni in regime ambulatoriale, attribuendo alle ASL il compito di ridefinire, entro il 31.12.1999, sulla base dei dati disponibili e della rilevazione dei tempi di

attesa relativi al 1999, sia le tipologie di prestazione oggetto di rilevazione sia la relativa tempistica.

Con deliberazione n. VI/47675 del 29.12.1999 la Giunta regionale ha, peraltro, provveduto a fissare nuovi criteri atti a consentire alle ASL di ottemperare a quanto stabilito dai precedenti provvedimenti regionali.

La notevole sensibilizzazione dei cittadini in merito a questo argomento ha, infatti, reso ancora più urgente la necessità di migliorare l'accessibilità dei pazienti alle strutture sanitarie e di aumentare il grado di soddisfazione degli stessi.

Nel provvedimento sopra citato la regione, oltre a ribadire procedure già applicate, ha fissato nuovi tempi massimi di attesa e ha previsto che, nel caso in cui la struttura erogatrice non sia in grado di rispettare il tempo di attesa stabilito, la stessa dovrà, su richiesta del paziente, erogare la prestazione in regime libero-professionale entro il medesimo tempo, facendosi carico dell'intera tariffa, detratto l'eventuale ticket che risulta a carico del paziente. Ciò, del resto, in conformità a quanto già previsto dall'art. 3, 13° c., DLgs 29.4.1998, n. 124.

Quest'ultima norma prevede, inoltre, al comma 15, che, qualora l'utente non si presenti, ovvero non preannunci l'impossibilità di fruire della prestazione prenotata, è tenuto, ove non esente, al pagamento della quota di partecipazione al costo della prestazione. Il provvedimento regionale, a questo proposito, sottolinea, invece, l'opportunità di implementare l'utilizzo dell'"overbooking", strumento gestionale che consente di aumentare il numero di prenotazioni possibili in base al calcolo statistico del numero di persone prenotate che non si sono presentate all'appuntamento, in modo da saturare totalmente i posti disponibili.

Si è rilevato, infatti, che la procedura prevista dall'art. 3, 15° c., DLgs n. 124/1998 risulta controproducente per le strutture erogatrici, poiché i costi per il recupero dei crediti sono superiori alla quota spettante.

Il reiterato mancato rispetto, infine, dei tempi concordati sarà oggetto di valutazione da parte della regione nei confronti del direttore generale dell'azienda sanitaria e le strutture accreditate che non rispetteranno i tempi stabiliti potranno essere oggetto di revoca per quanto concerne l'accreditamento relativo alla branca specialistica interessata.

Ancora numerose, nel corso del 1999, sono state le richieste di intervento per lamentare il **mancato rilascio**, da parte delle ASL territorialmente competenti, **della preventiva autorizzazione a recarsi all'estero per cure**, ai sensi dell'art. 4 del DM 3.11.1989.

Di particolare interesse è stato il caso di alcuni cittadini, tutti affetti dalla medesima grave patologia degenerativa della retina, ossia la retinite pigmentosa, che intendevano sottoporsi ad intervento chirurgico presso il centro "Camilo Cienfuegos" de L'Avana a Cuba e si erano visti negare il parere favorevole all'autorizzazione dal competente centro regionale di riferimento, con la motivazione che la prestazione richiesta non sarebbe "validata da letteratura internazionale".

Dalla documentazione fornita dagli interessati risultava, invece, che nel centro cubano era stata sviluppata una particolare metodica, già praticata su migliaia di pazienti provenienti da diversi paesi, con la quale si erano ottenuti risultati ragguardevoli nel blocco del processo degenerativo nel 90% dei casi trattati, nonché un apprezzabile miglioramento delle condizioni dei pazienti nel 65% dei casi.

L'intervento a Cuba rappresentava, di conseguenza, l'unica via praticabile per arrestare il decorso della malattia e scongiurare la totale cecità.

Anche in una relazione medica stilata da sanitari dell'ospedale S. Gerardo di Monza, struttura ospedaliera di grande prestigio nella cura delle patologie della vista, si attestava come la procedura di che trattasi non venisse praticata in Italia, ma unicamente presso il centro "Cienfuegos".

Sussistevano, pertanto, le condizioni previste dall'art. 2, 4° c., del DM citato, che fa appunto riferimento a "procedure tecniche o curative non praticate" quale elemento per considerare una "prestazione non ottenibile in forma adeguata alla particolarità del caso clinico" (art. 4, 5° c.) e, pertanto, rimborsabile ai sensi della suddetta normativa.

L'aspetto, comunque, più curioso dell'intera vicenda era che tutti i pazienti segnalavano la conoscenza diretta di casi di altri cittadini, residenti in altre regioni, affetti dalla medesima patologia e sottoposti allo stesso trattamento, in favore dei quali la competente azienda sanitaria aveva concesso la relativa autorizzazione.

L'Ufficio è, pertanto, intervenuto per sottolineare, innanzi tutto, l'effettiva sussistenza, nei casi di specie, dei presupposti giuridici previsti dal DM 3.11.1989, e quindi la difficoltà di comprendere le ragioni che avevano determinato un diverso orientamento da parte delle autorità competenti.

Si specificava, inoltre, che la disparità di trattamento dei pazienti in diverse regioni non poteva trovare alcuna giustificazione giuridica, in quanto le fonti normative che disciplinano la materia sono statali e non

regionali e devono, pertanto, conoscere analoga applicazione in tutto il territorio nazionale.

Nel richiedere il riesame delle pratiche, si faceva anche presente che evidenti ragioni di equità imponevano un orientamento univoco da parte di tutti i centri regionali di riferimento lombardi, in modo da evitare ingiustificate discriminazioni.

Nell'agosto 1999 perveniva un riscontro dal competente centro regionale di riferimento, con cui si informava che, dopo aver posto formale quesito alla commissione regionale cure all'estero circa la possibilità di rimborsare le spese sostenute presso il centro cubano, si riteneva di esprimere parere favorevole, a condizione che l'esito positivo dell'intervento chirurgico fosse comprovato da uno stabile miglioramento clinicamente oggettivato da uno specialista italiano che ha in cura l'assistito.

I pazienti hanno successivamente comunicato di aver ottenuto il rimborso delle spese sostenute, nella misura stabilita dal DM 3.11.1989.

Anche successivamente all'esito favorevole delle suddette pratiche sono pervenute all'Ufficio ulteriori segnalazioni da parte di cittadini residenti in altre province lombarde, che lamentano il diniego all'autorizzazione a recarsi presso il centro "Cienfuegos": l'intervento, in questi casi, è divenuto ormai più semplice, considerate le decisioni pregresse degli altri centri di riferimento e della competente commissione regionale.

Nessuna iniziativa positiva è stata, invece, assunta dalla regione Lombardia a seguito della dichiarata incostituzionalità di parte della L.R. 23.4.1990, n. 37 del Piemonte in materia di **assistenza indiretta**.

La questione era stata ampiamente rappresentata nella relazione dello scorso anno (pagg. 55 e ss.), con l'indicazione - peraltro ulteriormente concretata mediante l'invio di richieste specifiche alla competente commissione consiliare - della necessità di procedere ad una revisione della normativa regionale lombarda, che presenta le stesse carenze e, quindi, le medesime illegittimità costituzionali di quella piemontese.

La richiesta non è stata accolta, neppure a seguito della comunicazione dell'iniziativa assunta dal TAR Lombardia, che, con ordinanza n. 68 del 15.6.1999, ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 32 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 3°c., L.R. 5.11.1993, n. 36.

La regione Lombardia, pertanto, neppure a fronte di una chiara pronuncia della Corte costituzionale e dell'iniziativa assunta dal TAR ha ritenuto di dover provvedere ad una spontanea modifica della propria normativa, limitandosi ad attendere l'esito di una pronuncia costituzionale che può ormai definirsi scontata.

Le ragioni di tale passività sono difficilmente comprensibili, soprattutto considerando che la sentenza che verrà pronunciata dalla Corte costituzionale - sindacando un'omissione legislativa che si risolve in una violazione di precetti costituzionali - sarà di tipo "additivo", comportando quindi non la semplice disapplicazione, bensì la necessità di una modifica e di una integrazione della normativa vigente.

Anche quest'anno sono state decisamente più numerose le richieste di intervento fatte pervenire da singoli cittadini rispetto a quelle di gruppi, associazioni e sindacati.

E' ulteriormente migliorato il grado di sensibilità delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere in merito alle segnalazioni dei cittadini: si è notato, in particolare, un maggior impegno da parte delle stesse a fornire chiarimenti esaurienti anche a proposito di questioni - quali le denunce di disservizi o le lamentele per comportamenti scorretti del personale addetto ai servizi - che di solito, in mancanza di un reale potere di accertamento da parte di questo Ufficio, conoscevano risposte evasive e del tutto inadeguate a fornire all'utente i chiarimenti richiesti.

Si è potuto notare, pertanto, una accresciuta attenzione degli organi direttivi delle aziende sanitarie a che venga fornita all'esterno un'immagine positiva della propria organizzazione.

Sicuramente più difficili sono risultati, invece, i rapporti con i servizi della Giunta regionale, soprattutto per quanto concerne i tempi delle risposte.

Ciò è in parte da imputarsi alla particolare complessità di alcune delle questioni trattate, che rendono più difficoltosa l'individuazione, da parte dei servizi competenti, di una ipotesi risolutiva della problematica denunciata.

Esemplificativo, a questo proposito, risulta essere il caso già illustrato nella relazione dello scorso anno (pagg. 111 e segg.), in cui si segnalava la necessità che la Giunta provvedesse ad emanare una nuova circolare in materia di disciplina della pronta disponibilità del personale tecnico sanitario dei laboratori di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, in quanto la precedente circolare era stata annullata dal TAR Brescia, con sentenza n. 685 del 4.6.1998.

La nota indirizzata dall'Ufficio in proposito alla direzione generale sanità della Giunta regionale in data 3.3.1999 ha avuto un riscontro semplicemente interlocutorio, nonostante i numerosi solleciti, solo in data 17.1.2000. Nello specifico, il direttore generale ha comunicato che è stata predisposta una bozza di documento, attualmente all'attenzione del servizio giuridico della direzione generale presidenza.

Il ritardo nella predisposizione della nuova circolare viene ascritto alla necessità di acquisire preventivamente tutti gli elementi professionali e medico-legali utili per rendere il nuovo provvedimento giuridicamente legittimo, evitando - per quanto sarà possibile - di mandare in crisi i laboratori della gran parte delle strutture di ricovero e cura della Lombardia.

Ciò induce, peraltro, a ritenere che, nelle more della predisposizione della nuova circolare, continui di fatto a trovare applicazione la precedente, con tutti i rischi e le difficoltà già denunciate dai tecnici di laboratorio e ritenuti meritevoli di considerazione anche dall'autorità giudiziaria adita.

2.8 Assistenza sociale

La L.R. 5.1.2000, n. 1 “Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del dlgs. 31 marzo 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)” ha sostanzialmente sostituito, seppure in assenza di una abrogazione espressa, le disposizioni della L.R. 7.1.1986, n. 1 “Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali della Regione Lombardia”.

Oltre ad una nuova e più ampia definizione dei “servizi sociali” – ossia, le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà, comprese quelle attività che integrano tra loro prestazioni socio-assistenziali, prestazioni socio-assistenziali di rilievo sanitario e prestazioni sanitarie nelle aree delle attività consultoriali in ambito materno-infantile e dell’età evolutiva, della tossicodipendenza e dell’alcooldipendenza, dell’assistenza ai disabili e agli anziani non autosufficienti, della salute mentale in riferimento alle attività di reinserimento - nella nuova legge regionale sono state, innanzi tutto, ridisegnate le competenze e le funzioni dei diversi soggetti istituzionali coinvolti (regione, province, comuni e ASL), nonché individuati sia i soggetti destinatari delle prestazioni, sia gli obiettivi da realizzare, con particolare riferimento alle iniziative volte all’integrazione degli stranieri e alla valorizzazione della loro presenza nella società.

Spettano in particolare alla regione, tra le diverse funzioni, quelle di stabilire i requisiti delle strutture erogatrici dei servizi ai fini dell'autorizzazione al funzionamento, di determinare le condizioni e le modalità di accreditamento o convenzionamento delle strutture e provvedere all'accreditamento dei servizi sociali ad integrazione sanitaria, nonché di favorire, anche attraverso l'erogazione di risorse, l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione.

Alle province sono delegate le funzioni inerenti all'autorizzazione al funzionamento delle strutture erogatrici dei servizi e sono trasferite le funzioni amministrative, non riservate alla regione, relative alle IPAB.

I comuni esercitano direttamente tutte le funzioni progettuali e gestionali dei servizi sociali, anche tramite associazioni intercomunali, ovvero mediante delega all'ASL territorialmente competente (art. 4, 49° c.).

Le ASL, tramite i dipartimenti per le ASSI, esercitano le funzioni relative ai servizi sociali a prevalente funzione sanitaria. Le ASL, del resto, erano già state individuate dalla L.R. 11.7.1997, n. 31 quali ambiti territoriali per la gestione integrata dei servizi alla persona, con competenze specifiche in materia di attività c.d. "miste", oltre che - come ovvio - di attività sanitarie.

La L.R. n. 1/2000, pur ribadendo il principio generale per cui i servizi a prevalente funzione socio-assistenziale sono di competenza degli enti locali, ai sensi del DPR 24.7.1977, n. 616 e della L. 8.6.1990, n. 142, ha previsto l'incentivazione dell'istituto della delega delle suddette funzioni alle ASL (art. 4, 84° c., lett. e), confermando, pertanto, la tendenza ad

attribuire alle stesse (in modo particolare, al dipartimento per le ASSI) il ruolo di punto di riferimento di tutta l'attività sociale che si svolge nel territorio di competenza.

E' stato, invece, espressamente abrogato dalla L.R. n. 1/2000 l'**art. 64 della L.R. n. 1/1986**, che prevedeva una particolare tutela amministrativa avverso le determinazioni assunte "dal comune o dal comitato di gestione" per l'accesso alle prestazioni e ai servizi socio-assistenziali, con conseguente possibilità di proporre **ricorso in opposizione** entro trenta giorni dalla conoscenza delle determinazioni o dei provvedimenti.

I soggetti aditi avevano un termine di trenta giorni dal ricevimento del ricorso per pronunciarsi nel merito, e contro quest'ultima decisione, nonché nel caso di mancata pronuncia entro il termine prefissato, gli interessati potevano ricorrere, entro trenta giorni, al presidente della Giunta regionale.

Questi decideva, su conforme deliberazione della Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla presentazione del ricorso, comunicando la decisione all'interessato e all'organo che aveva emanato il provvedimento impugnato.

L'Ufficio ha spesso consigliato ai cittadini di utilizzare questo importante strumento di tutela, soprattutto nei casi più delicati e pregiudizievoli per gli interessi degli utenti, in cui si voleva evitare di ricorrere, in prima battuta, in sede giurisdizionale, senza peraltro precluderne la possibilità, a causa della decorrenza dei termini.

I risultati sono stati importanti e significativi, tanto che se ne è dato conto anche in alcune delle mie precedenti relazioni (ad es. relazione annuale 1997, pagg. 27 e segg.).

Appare difficile comprendere il motivo che ha indotto il legislatore regionale ad abrogare espressamente questa norma di tutela degli utenti - e proprio in virtù di questa specifica abrogazione non si può pensare ad una "distrazione" - e a prevedere, nel contempo, all'art. 4, 18° c., L.R. n. 1/2000, l'estensione a tutti i servizi che costituiscono il sistema regionale dei servizi sociali dei diritti di partecipazione dei cittadini di cui all'art. 11 della L.R. n. 31/1997, con il conseguente obbligo di istituire presso gli stessi un ufficio di pubblica tutela e un ufficio per le relazioni con il pubblico (art. 11, 3° c., L.R. n. 31/1997).

Mi permetto, in questa sede, di nutrire qualche dubbio sull'effettiva realizzazione di quanto previsto dalla citata norma: gli uffici di pubblica tutela, infatti, come noto e contrariamente a quanto previsto dalla legge regionale di riordino, non sono stati istituiti presso tutte le aziende sanitarie ed ospedaliere e - anche laddove esistenti - spesso non sono posti in condizione di svolgere in modo adeguato le proprie funzioni.

Lo strumento di tutela amministrativa individuato dall'art. 64, L.R. n. 1/1986, consentiva, invece, al cittadino utente di far valere le proprie ragioni, di legittimità e di merito, direttamente nei confronti dell'ente erogatore dei servizi sociali, rappresentando un'alternativa o un "quid pluris" rispetto all'azione giurisdizionale.

L'art. 4, 82° c., L.R. n. 1/2000, ha, poi, riformulato in modo più esplicito la norma già contenuta nell'art. 63, 3° c., L.R. n. 1/1986: mentre, infatti, quest'ultima disposizione prevedeva testualmente che "il Comune su cui grava l'onere" dell'assistenza "esercita l'azione di rivalsa nei confronti dei soggetti obbligati", il comma 82 della nuova legge regionale

chiarisce che “gli utenti sono tenuti a concorrere alla copertura del costo dei servizi secondo le determinazioni dei comuni, i quali si rivalgono sui soggetti tenuti agli alimenti, ai sensi del codice civile, nel caso di insufficienza di reddito da parte dell’utente medesimo”. Compare, pertanto, in quest’ultima norma il riferimento espresso al codice civile, che in precedenza veniva richiamato solo nel piano socio-assistenziale regionale.

Il coinvolgimento degli **obbligati per legge al pagamento degli oneri assistenziali** continua a formare oggetto di contestazione da parte degli utenti interessati.

Già nella relazione annuale 1996 (pagg. 37 e segg.) facevo cenno al fatto che, in virtù delle disposizioni regionali sopra citate, la Giunta regionale - a seguito di parere reso dal comitato legislativo - si è sempre espressa in favore del recupero delle spese da parte delle amministrazioni, considerando comunque vigenti le disposizioni di cui agli articoli 154 e 155 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, le quali prevedono per il sindaco la possibilità di diffidare i congiunti tenuti agli alimenti ad adempiere tale obbligo quando sono in condizione di poterli prestare.

Si è fatto richiamo, inoltre, alla L. 3.12.1931, n. 1580, che sancisce la possibilità per ospedali, comuni, manicomi pubblici di chiedere il rimborso delle spese di ospedalità e manicomiali anticipate, normativa da reinterpretare, però, alla luce della successiva legislazione in materia sanitaria.

La suddetta conclusione non ha sempre trovato concorde l’autorità giudiziaria, che, in diverse pronunce (cfr. Trib. Verona, 13.3.1996, n. 1328; TAR Veneto, 8.7.1999) ritiene di dover qualificare la domanda alimentare

come strettamente personale, in quanto correlata a rapporti di natura affettiva e familiare, sì da escludere che il diritto agli alimenti possa essere esercitato da soggetti diversi dall'alimentando, o dal suo eventuale tutore. La normativa civilistica non consentirebbe, pertanto, all'amministrazione, che ha posizione di terzo creditore, di fondare direttamente la partecipazione dei parenti alle spese dell'assistito sul loro obbligo alimentare.

E' stato specificato, inoltre, che la misura degli alimenti da corrispondere, se non è consensualmente stabilita tra l'obbligato ed il beneficiario, deve essere definita con un provvedimento giurisdizionale (articoli 445 e 446 cod. civ.).

Il Tribunale di Verona ha, poi, considerato la normativa di cui alla L. n. 1580/1931 ormai abrogata dalla L. 13.5.1978, n. 180, che ha disposto la chiusura dei manicomi, e dalla L. 23.12.1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, i principi ispiratori delle quali sono incompatibili con le disposizioni anteriori alla Costituzione: da ciò deriverebbe l'impossibilità di invocare quelle risalenti disposizioni sia quanto all'applicabilità diretta, sia solo per inferirne un principio generale di rivalsa dell'ente pubblico.

Nonostante la posizione ormai consolidata della giurisprudenza al proposito, non risulta possibile, in via amministrativa, soprattutto in seguito all'ulteriore e più chiara specificazione contenuta nella L.R. n. 1/2000, rifiutarsi di corrispondere all'ente la contribuzione richiesta: solo resistendo in giudizio, infatti, vi è la possibilità che l'autorità giudiziaria adita renda legittimo, esclusivamente con riferimento alla singola controversia, il rifiuto dei parenti ex art. 433 cod. civ. alla corresponsione del contributo richiesto.

L'accesso ai servizi sociali e alla erogazione di sussidi è stato recentemente rivisitato attraverso l'applicazione del c.d. ISE (ossia, **indicatore della situazione economica**, strumento meglio noto come "riccometro"), prevista, in via sperimentale, dal Dlgs 31.3.1998, n. 109 - adottato su delega prevista dalla L. 27.12.1997, n. 449 - a cui hanno fatto seguito i regolamenti di attuazione, adottati con il DPCM 7.5.1999, n. 221 e il DPCM 21.7.1999, n. 305. Con il decreto del ministro per la solidarietà sociale 29.7.1999 sono stati, infine, approvati i modelli-tipo di dichiarazione sostitutiva e di certificazione per la richiesta delle prestazioni sociali agevolate.

L'art. 1, 1° c., DLgs n. 109/1998, ha dato una definizione generica alle "prestazioni sociali agevolate", considerando tali le "prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche": risulta, peraltro, pacifico che con questa locuzione si faccia riferimento a fattispecie quali, a titolo esemplificativo, l'inserimento in centri diurni di soggetti con handicap e con limitata autonomia, l'accoglienza presso comunità alloggio e istituti, il ricovero di anziani nelle strutture socio-sanitarie, la frequenza di asili nido e di scuole materne comunali.

La ratio del provvedimento governativo - che attribuisce ai comuni il compito di individuare nuovi criteri in base ai quali selezionare i soggetti meritevoli di assistenza, prendendo in considerazione, oltre al reddito dichiarato ai fini IRPEF, i parametri del patrimonio e del nucleo familiare - è quella di eliminare le iniquità nell'erogazione delle prestazioni sociali, secondo principi di giustizia retributiva e di efficacia economica.

Nello specifico, il DLgs n. 109/1998 stabilisce che la valutazione della situazione economica del richiedente la prestazione è determinata con riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente medesimo, dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF (art. 2, 1° c.).

L'indicatore della situazione economica é definito dalla somma dei redditi di tipo diverso e deve essere combinato con l'indicatore della situazione economica patrimoniale, secondo modalità stabilite dal decreto stesso.

La normativa in parola, peraltro, attribuisce ai comuni ampi spazi di flessibilità nell'applicazione dell'ISE: l'art. 3, infatti, consente alle amministrazioni locali di prevedere, accanto all'indicatore della situazione economica, modalità integrative di valutazione, o di assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella prevista dall'art. 2, 1° c.

Tale flessibilità, elemento sicuramente positivo se considerato con riferimento alla notevole varietà delle situazioni e dei servizi erogati, potrebbe però confliggere con l'obiettivo di uniformare i criteri di accesso alle prestazioni, con conseguente possibilità di creare anche gravi sperequazioni fra cittadini residenti in comuni limitrofi.

D'altro canto, al fine di un'efficace attuazione dello strumento dell'ISE, sarà indispensabile tenere conto anche di elementi ulteriori rispetto alla sola situazione economica, quali la valutazione dello stato di bisogno o di disabilità del richiedente.

Non è stato ancora possibile, peraltro, verificare in concreto l'impatto dell'applicazione della recente normativa sull'attività di competenza dell'Ufficio.

I cittadini si sono finora limitati a chiedere chiarimenti telefonici sulla documentazione e sulla dichiarazione sostitutiva da presentare all'amministrazione erogatrice dei servizi, contenente le informazioni necessarie al comune per la determinazione dell'ISE: in particolare, si è loro chiarito che, nel caso di corresponsione della prestazione assistenziale richiesta, possono essere eseguiti dall'ente controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, anche presso gli istituti di credito ed altri intermediari finanziari. E' prevista anche la possibilità che gli enti erogatori delle prestazioni stipulino convenzioni con il ministero delle finanze per accedere al sistema informativo.

Risulta che solo pochi comuni abbiano finora sperimentato l'applicazione dell'ISE: ciò è da imputarsi principalmente al fatto che il legislatore ha atteso ben oltre i sessanta giorni previsti dal DLgs n. 109/1998 per emanare i regolamenti di attuazione della normativa quadro, nei quali sono stati individuati nello specifico i compiti imposti agli enti erogatori.

Conseguenti ritardi si sono verificati, perciò, anche nella concessione, da parte dei comuni, dell'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e dell'assegno di maternità, ulteriori benefici previsti dagli articoli 65 e 66 della L. 23.12.1998, n. 448: anche in questo caso, infatti, i richiedenti devono essere in possesso di risorse economiche non superiori al valore dell'ISE, di cui al DLgs n. 109/1998.

Con decreto del ministro per la solidarietà sociale 15.7.1999, n. 306 è stato emanato il regolamento di attuazione delle suddette norme, ed ulteriori chiarimenti applicativi sono stati forniti con circolare INPS 20.9.1999, n. 179.

Il ruolo dei comuni risulta essere, qui, ancora più decisivo: spetta a questi, infatti, concedere gli assegni, successivamente liquidati dall'INPS, rendendone nota la disponibilità attraverso pubbliche affissioni (art. 65, 2° c., DLgs n. 109/1998), nonché gestire i rapporti con gli interessati, che devono autocertificare il possesso dei requisiti (art. 2, 2° c., art. 3, 2° c. e art. 4, 1° e 2° c., DM n. 306/1999) e revocare il beneficio, nel caso di prestazioni indebitamente erogate (art. 11 DM n. 306/1999).

Emerge chiaramente, pertanto, l'intenzione del legislatore nazionale di rendere più incisivo il ruolo degli enti locali nel nuovo sistema di protezione sociale.

Un cenno particolare merita, infine, la partecipazione del difensore civico alla commissione regionale appositamente costituita, con decreto della direzione generale interventi sociali della Giunta regionale, ai sensi della deliberazione n. VI/40941 dell'11.1.1999, per le **iniziative relative all'anno internazionale dell'anziano**.

Anche la regione Lombardia, infatti, ha ritenuto di individuare strumenti attuativi della risoluzione n. 47/5 dell'assemblea generale delle nazioni unite, che ha appunto proclamato il 1999 "Anno Internazionale dell'Anziano", nonché dell'ulteriore documento redatto dalla stessa assemblea (n. 50/1111) per la progettazione e la celebrazione dell'Anno.

In particolare, alla commissione regionale sono state attribuite diverse funzioni, quali promuovere e definire iniziative tese all'approfondimento della condizione dell'anziano nella realtà sociale della Lombardia, sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alla prevenzione, cura, assistenza e reinserimento sociale degli anziani, nonché elaborare la carta dei diritti dell'anziano, anche allo scopo di fornire agli enti e alle istituzioni gli indirizzi necessari per la compilazione della carta dei servizi.

E' appunto nel gruppo di lavoro avente il compito di giungere alla predisposizione della carta dei diritti dell'anziano e costituito, tra gli altri, da rappresentanti di diverse associazioni sindacali dei pensionati, da una docente universitaria e dal presidente della fondazione per la lotta alla non-autosufficienza, che il difensore civico è stato chiamato a svolgere un ruolo attivo.

I componenti del gruppo, alla fine dei lavori, hanno formulato alcune proposte di diffusione del documento elaborato: sono state, in particolare, auspiccate iniziative ufficiali di presentazione e promozione della carta, rivolte agli enti e alle istituzioni che operano nell'ambito dei servizi per gli anziani, nonché l'utilizzo della stessa come strumento nel percorso di formazione del personale socio-sanitario e socio-assistenziale.

Si è chiesto, infine, all'assessore del settore famiglia e politiche sociali e al direttore generale per gli interventi sociali di inserire la carta dei diritti degli anziani negli eventuali atti comuni di programmazione regionale di competenza dei settori famiglia e sanità e di prevedere, nell'ambito della disciplina della contrattazione tra ASL ed enti gestori di servizi, il necessario recepimento dei principi sanciti dalla "carta" come ulteriore requisito per la remunerazione delle prestazioni rese.

I competenti organi regionali hanno ritenuto di accogliere la proposta di diffusione della carta dei diritti degli anziani, inserendo la stessa in un apposito paragrafo del nuovo piano socio-assistenziale regionale.

2.9 Istruzione e assistenza scolastica

Anche quest'anno le istanze proposte all'Ufficio hanno riguardato in prevalenza le problematiche già ampiamente descritte nelle relazioni degli scorsi anni.

Si è andato consolidando presso le prefetture lombarde, nonostante le obiezioni sollevate in proposito dall'ANCI, l'orientamento già espresso dal ministero dell'interno con nota del 23.8.1997 circa la **gratuità del servizio di trasporto scolastico per gli alunni della scuola dell'obbligo**, a condizione che i beneficiari risiedano in località non servite da scuole pubbliche dello stesso tipo e, comunque, fino al raggiungimento dell'istituto più vicino.

In particolare, la nota ministeriale chiarisce che non vi è un contrasto, come invece sostenuto dall'ANCI, tra la normativa statale vigente in materia - ossia, l'art. 14 L. 31.10.1966, n. 942, come modificato dall'art. 1 L. 7.7.1970, n. 599, che sancisce la gratuità di tale servizio, l'art. 42 DPR 24.7.1977, n. 616 e l'art. 1, 2° c., lett. b), DPR 14.1.1972, n. 3 - e la L.R. 20.3.1980, n. 31 sul diritto allo studio: l'art. 3 della citata legge regionale, infatti, nello stabilire l'applicazione di tariffe differenziate per l'organizzazione dei servizi speciali di trasporto scolastico, non si riferisce agli utenti frequentanti la scuola dell'obbligo, ma agli studenti in generale, per i quali nessuna norma prevede l'esclusione del pagamento dei relativi oneri.

Viceversa, l'art. 10, 2° c., L.R. n. 31/1980, nello specificare che "agli oneri dei servizi collettivi, esclusi quelli gratuiti per disposizione di legge,

concorrono gli utenti in relazione alle rispettive fasce di reddito”, esclude la possibilità di contribuzione per il trasporto scolastico degli studenti della scuola dell’obbligo, che è appunto un servizio gratuito in base alla normativa statale sopra richiamata.

Nel parere viene specificatamente ribadito che la gratuità del servizio non è generalizzata nemmeno per gli alunni della scuola dell’obbligo, risultando condizionata alla circostanza che questi risiedano in località ove non vi siano scuole pubbliche dello stesso tipo e fino al raggiungimento della scuola più vicina, la cui identificazione spetta al comune: l’eventuale scelta, da parte dei genitori degli alunni interessati, di iscrivere i propri figli in un istituto diverso esonera, pertanto, l’amministrazione comunale dal sostenere le spese di trasporto.

Il parere ministeriale ha conosciuto autorevole conferma anche da parte del Consiglio di Stato - chiamato ad esprimere, nell’adunanza del 2.7.1997, il parere di competenza in merito ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, deciso con decreto del 27.6.1998 e promosso da alcuni cittadini avverso una deliberazione comunale che poneva a carico dei genitori di alunni della scuola dell’obbligo l’onere del trasporto scolastico.

Nonostante le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato si siano espresse nel senso sopra precisato, permangono comunque le resistenze dei comuni a riconoscere la gratuità del servizio, a causa della scarsità delle risorse finanziarie a disposizione.

Analoghe difficoltà si incontrano tuttora in merito alla soluzione di un altro problema ormai annoso, ossia se il **soggetto passivo degli obblighi di**

assistenza scolastica sia il comune di residenza dell'alunno o quello in cui è ubicato l'istituto.

Come più volte ribadito nelle relazioni degli scorsi anni, l'Ufficio aveva proposto di considerare la possibilità di una riformulazione dell'art. 10, 1° c., L.R. n. 31/1980 - che, come noto, grava degli oneri dei servizi di assistenza scolastica il comune ove è ubicata la scuola, "indipendentemente dal luogo di residenza anagrafica dell'utente" - in modo da rendere tale norma più coerente con le disposizioni generali contenute nella L. 8.6.1990, n. 142.

Non si può certo sostenere, infatti, che l'entrata in vigore della L. n. 142/1990, priva di precetti direttamente applicabili alla fattispecie in questione, abbia determinato l'abrogazione dell'art. 10, 1° c., L.R. n. 31/1980: argomentazione, quest'ultima, che invece adducono sempre più di frequente le amministrazioni comunali, per negare la propria competenza a sostenere gli oneri dei servizi di assistenza scolastica.

Significativo, a questo proposito, è il caso di un cittadino residente nel comune di Corna Imagna, costretto ad anticipare le spese per l'acquisto dei libri di testo per il proprio figlio, che frequenta la scuola elementare di Sant'Omobono Imagna, e che non ha tuttora ottenuto il rimborso delle spese sostenute, in quanto è sorta una diatriba sull'individuazione dell'ente tenuto a provvedervi.

In virtù della disposizione regionale più volte richiamata, il costo dei libri di testo per la scuola elementare dovrebbe gravare sul comune ove ha sede la scuola.

L'art. 156, 1° c., DLgs 16.4.1994, n. 297, del resto, prevede che i libri di testo siano forniti gratuitamente dai comuni agli alunni delle scuole elementari, secondo modalità stabilite dalla legge regionale.

Il ministero dell'interno, chiamato ad esprimersi su un quesito posto dal comune di Isernia relativamente, appunto, alla fornitura dei libri di testo delle scuole elementari, ha chiarito, con una nota del 27.9.1996, che "non assume alcun rilievo il criterio della residenza dei singoli alunni se le scuole sono ubicate nel medesimo territorio, ferma restando la possibilità di intese tra i comuni interessati ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 45 del DPR n. 616/77".

Pur condividendo l'opportunità che problematiche di questo tipo trovino spontanea soluzione mediante accordi tra le amministrazioni locali, nell'ipotesi in cui ciò non dovesse avvenire, è necessario individuare regole certe che impediscano di far ricadere sul cittadino le conseguenze negative del mancato accordo.

Nel caso specifico, il comune di Corna Imagna, dopo aver acquisito il parere del provveditorato agli studi di Bergamo, aveva dichiarato la propria incompetenza al rimborso, adducendo argomentazioni giuridiche analoghe a quelle appena esposte.

L'Ufficio ha, pertanto, chiesto al comune di Sant'Omobono Imagna, che persevera nel considerare abrogato l'art. 10 L.R. n. 31/1980 - ipotesi del tutto inverosimile dal punto di vista giuridico - in quanto incompatibile ed in contrasto con le nuove disposizioni che assegnano ai comuni tutte le funzioni amministrative della propria comunità, di provvedere al rimborso delle spese sostenute ingiustamente dal cittadino.

Sembra, infine, si sia giunti ad una più compiuta definizione di un altro aspetto problematico, emerso in sede di applicazione della normativa regionale sul diritto allo studio, relativo all'eventualità in cui il comune ove ha sede l'istituto scolastico preveda l'applicazione di **tariffe maggiorate per il servizio mensa a carico di utenti non residenti**.

Anche questa fattispecie è disciplinata dall'art. 10 L.R. n. 31/1980, che prevede quale unico criterio di differenziazione del costo del servizio quello fondato sulle fasce di reddito. Il primo comma dello stesso articolo stabilisce, poi, in modo chiaro che delle prestazioni di carattere individuale o collettivo "fruiscono coloro che frequentano scuole ... aventi sede nell'ambito territoriale dei comuni indipendentemente dal luogo di residenza anagrafica dell'utente".

L'Ufficio ha avuto occasione di istruire al proposito numerose pratiche: sembra, infatti, prassi costante delle amministrazioni locali "penalizzare" i non residenti, mediante maggiorazione delle tariffe dei servizi.

I genitori di alunni frequentanti l'istituto comprensivo di scuola elementare e media di Vedano al Lambro, residenti in comuni limitrofi privi di istituti scolastici per mancanza del numero necessario, hanno impugnato al TAR Lombardia la deliberazione con cui il comune di Vedano prevedeva la maggiorazione tariffaria a loro carico per il servizio mensa.

Il TAR, con sentenza n. 5137/99 del 1°.12.1999, ha accolto il ricorso, ribadendo appunto che il criterio per la differenziazione delle tariffe è espressamente determinato dalla legge regionale sulla base del reddito delle

famiglie degli utenti, non sussistendo alcuna discrezionalità in merito alla determinazione di ulteriori criteri in capo all'amministrazione comunale, e che tale criterio appare coerente con la frequentazione delle scuole indifferentemente sia da alunni residenti che non residenti anagraficamente.

Il giudice amministrativo ha, poi, sottolineato come la successiva normativa statale (DM 31.12.1983, emesso in attuazione del DL 28.2.1983, n. 55, convertito nella L. 26.4.1983, n. 131), che ha ritenuto di non includere fra gli obblighi istituzionali dell'ente le mense ad uso scolastico, richiamata dal comune di Vedano a sostegno della legittimità della propria deliberazione, non abbia inciso su quanto stabilito dalla L.R. n. 31/1980.

Al fine di fugare ogni dubbio in merito alle possibili interpretazioni del dettato normativo regionale, l'Ufficio ha chiesto al legislatore regionale che le problematiche appena rappresentate fossero definite mediante la previsione di disposizioni chiare ed univoche nella recente legge regionale di recepimento delle nuove attribuzioni previste per le regioni e gli enti locali dal DLgs 31.3.1998, n. 112.

Il comma 121, lett. e), dell'art. 4 L.R. 5.1.2000, n. 1, ha, invece, genericamente assegnato alla regione il compito di esercitare le funzioni amministrative relative all'erogazione di contributi alle scuole non statali, nell'ambito della legislazione nazionale, nonché all'attribuzione, nei limiti delle risorse regionali disponibili, di buoni scuola alle famiglie degli allievi frequentanti le scuole statali e non statali, legalmente riconosciute e parificate, al fine di coprire, in tutto o in parte, le spese effettivamente sostenute.

I buoni scuola dovranno essere rapportati al reddito, alle disagiate condizioni economiche, al numero dei componenti del nucleo familiare e all'entità delle spese scolastiche gravanti complessivamente sul nucleo medesimo.

Le modalità per l'attuazione degli interventi verranno successivamente definite dalla Giunta regionale, sulla base degli indirizzi del Consiglio regionale.

Si auspica che, in quella sede, non si perderà l'occasione di definire regole più certe, che consentano di superare le numerose ambiguità finora emerse nell'interpretazione della normativa regionale sul diritto allo studio, tuttora vigente, provvedendo eventualmente anche ad una revisione della stessa.

Nuovi interventi a sostegno delle famiglie per la copertura degli oneri scolastici sono stati individuati anche con DPCM 5.8.1999, n. 320 "Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo".

Possono accedere al suddetto beneficio gli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e che appartengono a nuclei familiari il cui reddito annuo sia equivalente o inferiore a trenta milioni di lire.

Per gli studenti della scuola secondaria superiore si prevede, invece, il beneficio della fornitura in comodato dei libri di testo, purché ricorrano le summenzionate condizioni reddituali.

Nel regolamento vengono definiti i criteri per la determinazione della situazione economica equivalente del richiedente, che dovrà attestarla

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.

Nel contempo, lo stesso art. 7 della L. n. 265/1999 ha modificato l'art. 28 della L. n. 142/1990, introducendo alcuni principi in materia di modalità di elezione dei rappresentanti dei comuni negli organi delle comunità montane e prevedendo, in particolare, che tali rappresentanti siano eletti con il sistema del "voto limitato", istituto non disciplinato da alcuna norma di legge, ma costruito dalla giurisprudenza come strumento tipico di tutela delle minoranze (v. sentenza C.d.S. 16 ottobre 1995, n. 796).

Alcuni comuni hanno ritenuto che la nuova formulazione della legge abbia determinato l'abrogazione, insieme al summenzionato art. 4 della L. n. 1102/1971, anche della legge regionale n. 13/1993, emanata sulla base dello stesso, procedendo, di conseguenza, a revocare le nomine avvenute con il sistema del voto separato (due rappresentanti eletti dalla maggioranza e uno dalla minoranza) e a ripetere l'elezione dei propri rappresentanti in seno all'assemblea della comunità. Gli esiti di tali nuove elezioni hanno determinato la nomina di tutti e tre i rappresentanti del comune tra i membri della maggioranza.

Chiamato ad esprimere il mio parere in merito alla questione, ho ritenuto che l'art. 9 L.R. n. 13/1993, nella parte in cui disciplina le modalità di elezione dei rappresentanti dei comuni garantendo la tutela delle minoranze, non sia in alcun modo in contrasto col nuovo art. 28 della L. n. 142/1990, e sia, pertanto, da ritenere ancora vigente nelle parti con quest'ultimo compatibili.

Saranno i nuovi statuti delle comunità montane a dover stabilire il nuovo sistema di elezione, ferma restando la necessità di adeguarsi al sistema del "voto limitato", sancito dalla legge n. 265/1999, e quindi di garantire un'adeguata rappresentanza delle minoranze.

Nel settore dei **rapporti con gli enti locali**, la cui trattazione è stata ripresa dall'ottobre 1999, con l'assegnazione all'Ufficio di un nuovo funzionario che è stato incaricato di occuparsi della materia, sono state trattate circa quindici pratiche.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, veniva richiesto, da consiglieri comunali o da semplici cittadini, un controllo di legittimità che esulava dalle competenze dell'Ufficio.

La normativa vigente, infatti, nell'ottica di una drastica riduzione dei controlli sugli atti degli enti locali (art. 17, c. 33, della legge *Bassanini-bis*) non attribuisce ai difensori civici regionali alcuna funzione di controllo sugli atti e/o sugli organi dei comuni: un limitato potere di controllo è stato attribuito, dall'art. 17, c. 38, della L. n. 127/1997, al difensore civico comunale (o, in caso di mancata istituzione dello stesso, all'Oreco) solo su iniziativa di un quarto o di un quinto dei consiglieri comunali, a condizione che le deliberazioni riguardino:

- a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario;
- b) assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni.

Unica eccezione è costituita dall'art. 17, c. 45, della stessa *Bassanini-bis*, che consente al difensore civico regionale di nominare un commissario *ad acta* nel caso in cui comuni e province "ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge".

Data l'eccezionalità della norma che attribuisce tale potere sostitutivo, ritengo che essa, ai sensi dell'art. 14 delle preleggi, "non si applica oltre i casi e i tempi in essa considerati" (è soggetta, cioè, a un'interpretazione strettamente letterale); per questo motivo, mi sono orientato a non esercitare tale potere, così fortemente invasivo dell'autonomia degli enti locali, in tutti i casi in cui

l'assenza di un termine tassativamente stabilito dalla legge provochi l'impossibilità di determinare oggettivamente il configurarsi di un ritardo o di un'omissione da parte dell'ente.

Sarebbe, a questo proposito, auspicabile, un intervento normativo della regione volto a specificare i presupposti e le modalità di esercizio del potere sostitutivo attribuito al difensore civico dalla L. n. 127/1997. L'opportunità di tale intervento è stata, peraltro, espressa dal Consiglio regionale nella risoluzione concernente l'applicazione dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (DCR 16 marzo 1999, n. VI/1214), laddove si legge che il Consiglio "valuta 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.)".

Ogni altro intervento operato dall'Ufficio nei confronti degli enti locali, salvo quelli relativi a funzioni loro delegate dalla regione, è stato effettuato sulla base del principio di collaborazione che deve sempre ispirare i rapporti tra istituzioni pubbliche.

Ho provveduto, quindi, ad informare gli enti locali delle segnalazioni pervenutemi dai cittadini che mi sono sembrate meritevoli di una più attenta considerazione da parte degli enti interessati, chiedendo notizie e invitando gli amministratori a un riesame della questione; laddove, invece, tali segnalazioni mi sono parse prive di fondamento, ho provveduto a spiegare all'istante le ragioni giuridiche che mi hanno portato a tale conclusione.

Nei rapporti con gli enti locali ho spesso potuto riscontrare, con soddisfazione, un alto grado di collaborazione: anche quando non vi è stata

piena adesione alle mie considerazioni, sono stato tuttavia, in molti casi, ragguagliato sulle motivazioni e sui presupposti - più o meno condivisibili - dei comportamenti tenuti dagli enti interpellati, riuscendo così a ristabilire, se non altro, una qualche forma di dialogo tra l'amministrazione interessata e l'istante. In tutte le circostanze in cui sono intervenuto, con la nomina di commissari *ad acta* o con la semplice espressione della mia opinione sull'interpretazione delle leggi, ho dedicato particolare attenzione alla salvaguardia delle prerogative delle minoranze consiliari e alla necessità di garantire tale tutela, che sta alla base di una sana dialettica democratica, da difendere e tutelare anche, e soprattutto, a livello locale, specie da quando i controlli preventivi di legittimità sugli atti sono stati drasticamente ridotti.

5 RAGIONI PER L'AUTONOMIA FUNZIONALE E GESTIONALE DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL DIFENSORE CIVICO

La L.R. n 7/1980, istitutiva del difensore civico regionale, ha affermato la dipendenza della struttura organizzativa di cui il difensore civico si avvale unicamente dal difensore civico stesso.

Con i provvedimenti di attuazione della L.R. n. 21/1996, che riguarda l'organizzazione burocratica del Consiglio regionale e che nulla dice della struttura del difensore civico, il personale che collabora con il difensore civico è stato inserito nel "servizio per le authority regionali" con il personale che opera per il Co.re.rat. (Comitato regionale per i servizi radiotelevisivi). Tale servizio è stato posto alla dipendenza gerarchica di una delle tre direzioni generali del Consiglio regionale.

Ne è risultato un condizionamento di fatto della funzione del difensore civico da parte di una struttura burocratica dalla quale, è ovvio, dovrebbe essere nettamente indipendente.

Nelle mediazioni di gestione, necessarie in ogni organizzazione, la struttura che opera con il difensore civico è così stata penalizzata, risultando prioritarie, in un'economia generale di allocazione delle risorse, le esigenze espresse dalle strutture serventi l'organo "Consiglio regionale" e le sue articolazioni.

Ciò è risultato particolarmente negativo per l'attività del difensore civico che, avendo immediato impatto con l'utenza esterna, abbisogna di flessibilità e snellezza per assicurare con tempestività gli interventi sollecitati dai cittadini.

Per uscire dalla situazione paradossale che si è creata (il difensore civico è condizionato nella sua funzionalità dal sistema burocratico che potrebbe essere destinatario dei suoi interventi) occorre intervenire con modifiche legislative che producano i seguenti effetti:

- la messa in essere di una struttura organizzativa specificamente ed esclusivamente dedicata alle attività del difensore civico;
- rendere autonoma tale struttura per sottrarla ai condizionamenti che derivano dall'attuale inserimento nei moduli gerarchici dell'organizzazione burocratica del Consiglio regionale;
- affidare al difensore civico la responsabilità riguardante l'articolazione interna della struttura;
- rendere flessibile il sistema professionale necessario al difensore civico fissando un tetto di spesa complessivo per il personale calcolato con parametri fissati dalla legge, mentre le singole posizioni sono lasciate alla determinazione del difensore civico;
- gli istituti contrattuali del personale sono gli stessi previsti dall'ordinamento del personale regionale ma sono applicati su determinazione del difensore civico.

Attraverso questi meccanismi potrebbe essere garantita la flessibilità gestionale necessaria per tenere in costante equilibrio la domanda e l'offerta di servizio.

L'attuazione di questa prospettiva porterebbe ad allineare la difesa civica della nostra regione ai modelli più consolidati nell'esperienza internazionale.

6 UNA RETE DI DIFESA CIVICA IN LOMBARDIA

Nel 1999 è giunta a conclusione la ricerca affidata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio all'IRER tesa ad indagare "La figura e l'attività del difensore civico in Lombardia".

Nella relazione dello scorso anno ho illustrato obiettivi e metodologia della ricerca per evidenziarne le finalità sia di approfondimento conoscitivo riguardo alla difesa civica locale operante nella nostra regione sia di messa a punto di proposte in vista della definizione di una strategia di potenziamento.

Dal rapporto finale della ricerca emergono alcune linee guida che potrebbero utilmente ispirare una politica per la difesa civica.

Le propongo all'attenzione del Consiglio regionale in questa sede nell'intento di offrire ad ogni Consigliere l'opportunità di valutare anche il ruolo che l'ente regione potrebbe assumere nel dare nuovo impulso allo sviluppo e al consolidamento della rete di difesa civica locale in Lombardia.

Le linee guida si articolano in tre progetti, per ciascuno dei quali si individuano gli obiettivi e le linee guida di intervento.

Un progetto per valorizzare la figura del difensore civico: precisazione e promozione della sua funzione e sviluppo di una professionalità specifica

Obiettivo

- 1 Rafforzare la figura del difensore civico sul piano istituzionale, contribuendo a promuovere una legislazione nazionale e regionale che precisi e dia risalto all'istituto.

Linee guida di intervento

- 1a Creare un coordinamento dei difensori civici locali della Lombardia per elaborare e proporre emendamenti alla legislazione nazionale e regionale in gestazione.

Obiettivo

- 2 Migliorare le relazioni individuali con le amministrazioni locali.

Linee guida di intervento

- 2a Valorizzare il dialogo con la componente politica dell'amministrazione, estendendolo a tutto il consiglio comunale, in forma strutturata e permanente.
- 2b Prevedere modalità di rapporto con la struttura burocratica più dialogiche e costruttive, al fine di stabilire un canale di comunicazione costante con i funzionari. L'azione nei confronti del funzionario deve essere più di tipo comunicativo e persuasivo, che di controllo formale, più nella forma della consulenza (anche per favorire la formazione e l'aggiornamento del personale dell'amministrazione).
- 2c Realizzare una campagna regionale di sensibilizzazione delle amministrazioni locali sulla funzione del difensore civico.

Obiettivo

- 3 Potenziare e migliorare le relazioni con l'utenza.

Linee guida di intervento

- 3a Sviluppare costanti e ampi rapporti con gli organismi rappresentativi della società civile (associazioni di volontariato e di categoria).

- 3b Adottare una modalità di relazione con l'utenza tale da creare fiducia nel cittadino circa la validità della difesa civica (essere solleciti nelle risposte, offrire informazioni anche se i casi non sono di diretta competenza del difensore civico, adottare uno stile non burocratico, ma colloquiale), favorendo la percezione di poter essere parte attiva e responsabile della comunità.
- 3c Organizzare una campagna regionale di promozione e informazione sulla figura del difensore civico rivolta all'utenza.

Obiettivo

- 4 Promuovere lo sviluppo di una professionalità specifica.

Linee guida di intervento

- 4a Definire i profili professionali e le condizioni soggettive del difensore civico (ora lasciate alle scelte dei singoli enti locali).
- 4b Promuovere lo sviluppo di una formazione specifica, favorendo la partecipazione a corsi esistenti e la realizzazione di nuovi corsi *ad hoc*, *una tantum* o permanenti.
- 4c Promuovere forme di tirocini per gli aspiranti difensori civici.
- 4d Valutare in sede comune l'utilità e la praticabilità di una vera e propria professionalizzazione della figura del difensore civico.

Un progetto per migliorare l'operatività e la qualità dell'intervento: conoscenze e procedure condivise, coordinamento

Obiettivo

- 5 Favorire un processo di condivisione e accumulazione delle conoscenze sulle esperienze effettuate e di altre risorse informative.

Linee guida di intervento

- 5a Realizzare un banca dati regionale sulla casistica trattata dai difensori civici locali, costantemente aggiornata dai medesimi, che consentirebbe a tutti i difensori civici di avere a disposizione un'ampia informazione sui casi e sulle principali modalità di trattamento dei medesimi.
- 5b Inserire in rete anche altre informazioni utili per lo svolgimento dell'attività: aggiornamenti legislativi e normativi pertinenti, informazioni su ricerche, seminari e corsi dedicati all'istituto, segnalazioni e stralci di riviste e pubblicazioni, etcc.
- 5c Mettere in rete anche le risorse professionali specialistiche dei difensori civici.

Obiettivo

- 6 Promuovere forme di coordinamento fra difensori civici.

Linee guida di intervento

- 6a Realizzare un coordinamento di livello regionale, attraverso riunioni periodiche (es. conferenze dei servizi), per mettere in comune le esperienze e concordare strategie comuni.
- 6b Tale coordinamento dovrebbe perseguire anche uno stretto rapporto con il difensore civico regionale.

6c Promuovere forme di coordinamento fra difensori civici di specifiche subaree, per affrontare particolari problematiche comuni.

Obiettivo

7 Avvicinare le procedure di intervento per garantire riconoscibilità esterna e trasmissibilità alle prassi adottate e livelli comparabili di efficacia del servizio prestato.

Linee guida di intervento

7a Formulare un regolamento unico della funzione del difensore civico che tracci alcune linee fondamentali d'azione.

7b Includere nella relazione annuale e poi mettere in rete anche informazioni circa le procedure utilizzate per il trattamento dei casi.

Un progetto per valutare l'efficacia del servizio e potenziare il ruolo del difensore civico

Obiettivo

8 Valutare l'efficacia del servizio prestato dai difensori civici.

Linee guida di intervento

8a Costituire un'attività di monitoraggio dell'attività svolta dai difensori civici, che consenta una catalogazione dei casi trattati finalizzata a mettere in evidenza i diversi livelli di efficacia raggiunti.

8b A tal fine, definire un sistema unico, codificato ma flessibile, di classificazione tipologica dei casi trattati, comprensivo di criteri di valutazione circa l'efficacia dell'intervento, da utilizzare in sede di relazione annuale da parte di tutti i difensori civici.

Obiettivo

- 9 Promuovere iniziative di riflessione teorica sulla funzione del difensore civico e la sua efficacia.

Linee guida di intervento

- 9a Stabilire relazioni con il mondo dell'università e della ricerca per realizzare un fertile scambio fra esperienza pratica e riflessione teorica.
- 9b Promuovere iniziative di dibattito e confronto pubblico sui diversi aspetti problematici della funzione di difesa civica.

Obiettivo

- 10 Potenziare l'efficacia del ruolo del difensore civico, ampliando il suo spazio d'azione.

Linee guida di intervento

- 10a Creare l'attenzione su problemi particolarmente sentiti dalla comunità locale, ma non inseriti nell'agenda politica.
- 10b Valutare i provvedimenti che interessano la collettività dal punto di vista procedurale, in particolare dal punto di vista della corretta e adeguata informazione e del coinvolgimento dei cittadini su rilevanti decisioni in corso di definizione nell'amministrazione.
- 10c Favorire l'iniziativa diretta dei cittadini, informandoli sui loro diritti alla partecipazione.

L'intento non meramente conoscitivo della ricerca svolta è stato già dichiarato. Lo scopo era ed è di tener vivo e di orientare un processo di sviluppo e di consolidamento coinvolgendo da protagoniste le realtà locali.

Le linee guida suggerite dal rapporto devono ora tramutarsi in azione.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

l'invio della relazione sull'attività svolta nel 1999, che coincide con il passaggio dalla sesta alla settima legislatura regionale, diventa occasione per dispiegare lo sguardo sull'istituto della difesa civica con un duplice intento. Il primo è di soppesare quanto è accaduto nel corso della legislatura che si conclude, l'altro è quello di aprirsi a ciò che potrà accadere con l'avvio della prossima legislatura, destinata ad essere caratterizzata da momenti di particolare rilevanza. Una stagione di rifondazione statutaria attende infatti i nuovi Consiglieri regionali.

Il mio auspicio è che anche la difesa civica possa essere apprezzata e accolta come meccanismo istituzionale necessario che sostanzia il carattere democratico del rapporto tra i cittadini e l'istituzione regione.

Realismo vuole che il difensore civico constati come sia tuttora flebile la percezione del pregio democratico di una funzione che da molti, anche all'interno delle istituzioni e degli apparati pubblici, è vissuta più come un problema che come un'opportunità. Affiora ancora una volta anche così, se pur indirettamente, uno dei vizi capitali delle pubbliche amministrazioni, quello di considerare il cittadino come un problema.

Il difensore civico è infatti solo un tramite di istanze, istituzionalmente neutrale ma, inevitabilmente, destinato a stare dalla parte del più debole. Guardando il difensore civico si devono vedere i cittadini che a lui si rivolgono: il difensore civico, vissuto ancora troppo spesso dagli organi e dagli apparati pubblici come generatore di malessere e di disagio, in realtà è solo rivelatore del malessere e del disagio dei cittadini quando con quegli organi e quegli apparati non riescono a costruire rapporti positivi.

Il difensore civico è un canale istituzionale offerto per facilitare l'interazione con le diverse articolazioni del sistema pubblico, interazione che i fatti dimostrano non potersi risolvere esclusivamente nel dialogo tra società e politica, nel dialogo tra società e burocrazia, nel dialogo tra società e sistema giudiziario.

Non nel dialogo società-politica, perché nel rapporto società-politica il cittadino è inevitabilmente indotto a qualificarsi come "parte" (politica) anche per soddisfare esigenze che ha diritto di soddisfare non facendo leva su una dichiarazione di schieramento a favore di una parte politica, ma puntando esclusivamente sulla sua qualità di cittadino.

Non nel dialogo società-burocrazia, perché nel rapporto società-burocrazia il cittadino è generalmente più debole del suo interlocutore sotto il profilo tecnico (conoscenza e maneggio delle norme, delle procedure, dei meccanismi) e perché qualsivoglia apparato è tendenzialmente più forte rispetto al singolo individuo.

Non nel dialogo società-sistema giudiziario perché le risposte della sede giurisdizionale sono strutturalmente collocate comunque a valle delle decisioni assunte dagli apparati amministrativi, quando cioè le decisioni si sono ormai configurate in atti e provvedimenti, mentre gli interlocutori delle pubbliche amministrazioni hanno diritto di partecipare nel corso dello svolgersi del procedimento, sin dal suo inizio.

Sono tutte ragioni che portano la politica – quella attenta ad affermare nei fatti la centralità del cittadino e della persona – a favorire la crescita ed il consolidamento di un istituto, il difensore civico, il cui unico fine, perseguito attraverso un'assistenza tecnicamente competente alla parte più debole, è di riequilibrare il rapporto tra gli apparati pubblici e i loro interlocutori, per consentirne uno svolgimento paritario.

Ma il difensore civico è parte del sistema istituzionale ed in quanto tale vive dell'ossigeno che gli viene erogato dagli organi elettivi che dispongono in ordine alla ripartizione delle risorse e alle regole di funzionamento delle istituzioni. In questo senso si può dire che il difensore civico c'è ed opera nella misura in cui la politica lo vuole. L'ampiezza del suo respiro e la qualità della sua azione sono strettamente correlati al grado di priorità che la politica gli riconosce e gli assegna.

Questa è la dipendenza nobile del difensore civico dalla politica: l'esserci in quanto voluto dalle assemblee elettive e, in quanto voluto, essere posto nelle condizioni di offrire un servizio adeguato alla domanda.

Il 1999 ha risentito, come già il 1998, dello squilibrio tra risorse disponibili per adeguare l'offerta di servizio e domanda di interventi espressa dai cittadini.

Anche nel corso di gran parte del 1999 sono stato costretto quindi ad introdurre misure finalizzate al contenimento della domanda.

La tendenza all'incremento nella trattazione dei casi ha perciò subito una pausa, come evidenzia il seguente riepilogo ove è riportato il numero dei casi che hanno impegnato l'Ufficio negli ultimi quattro anni:

<i>Tipo di istanza</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
<i>Di anni precedenti</i>	<i>423</i>	<i>551</i>	<i>574</i>	<i>740</i>
<i>Formalizzate nell'anno</i>	<i>693</i>	<i>773</i>	<i>750</i>	<i>600</i>
<i>Colloquio/Telef.</i>	<i>1.100</i>	<i>3.080</i>	<i>3.696</i>	<i>1.875</i>
<i>Totale</i>	<i>2.226</i>	<i>4.374</i>	<i>5.020</i>	<i>3.215</i>

Nel 1999 sono stati trattati dunque 3.215 casi: 740 relativi a istanze pervenute negli anni precedenti, 600 riguardanti richieste pervenute nel corso del 1999, 1.875 esaminati mediante colloquio telefonico o colloquio personale.

La contrazione complessiva, ma in particolare dell'ultima voce, è stretta conseguenza della pressoché radicale interruzione di ogni iniziativa di comunicazione, resa necessaria per evitare incontrollabili disagi all'utenza causati da eccessivi, ma inevitabili, ritardi nell'istruttoria e nella trattazione delle questioni rappresentate.

Gli indicatori sintetici nell'attività svolta nel corso del 1999 sono dunque così riassumibili:

Dati di sintesi sui casi esaminati nel 1999

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	3.215	1.729	189	537.791

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

Le 11 voci sulle quali è confluito il 65,5% delle istanze pervenute nel 1999 sono:

	<i>%</i>
• <i>Edilizia residenziale pubblica</i>	<i>12,5</i>
• <i>Invalidità civile</i>	<i>12,2</i>
• <i>Assistenza sanitaria</i>	<i>10,0</i>
• <i>Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa</i>	<i>6,0</i>
• <i>Pensioni e previdenza</i>	<i>5,3</i>
• <i>Assistenza sociale</i>	<i>4,3</i>
• <i>Strumenti urbanistici</i>	<i>3,7</i>
• <i>Lavori pubblici</i>	<i>3,7</i>
• <i>Inquinamento</i>	<i>3,3</i>
• <i>Personale della regione e degli enti dipendenti</i>	<i>3,2</i>
• <i>Vigilanza e controllo degli enti locali</i>	<i>2,3</i>

Il 1999 rimane dunque segnato dalla turbolenza derivante dalla mancata revisione dell'ordinamento che si è intrecciata con problemi organizzativi non risolti.

Permane l'apprezzamento dell'utenza, migliora – salvo eccezioni – la disponibilità al dialogo della burocrazia, la problematica del difensore civico approda in una certa misura nell'agenda politica, senza peraltro raggiungere ancora il traguardo delle necessarie decisioni in sede legislativa e organizzativa.

Pressochè bloccate le iniziative di comunicazione per evitare effetti boomerang causati da un eccesso di domanda, il 1999 è stato in buona parte dedicato a metabolizzare il cumulo di richieste derivante dai primi esperimenti di promozione effettuati nell'anno precedente.

Solo sul finir dell'anno si è posto rimedio alle perdite di personale di ruolo subite in precedenza ripristinando così l'assetto preesistente. Mentre alla richiesta di integrazioni aggiuntive rivolta alle competenti strutture del Consiglio è stata data risposta mediante l'assegnazione di personale con contratto a tempo determinato o comandato da altro ente.

La constatazione dell'impegno dei collaboratori temporanei e dello sforzo di tutti per far sì che questa presenza risultasse di concreto apporto almeno per far fronte agli aspetti di crisi più acuta non esime dal sottolineare ancora una volta che, quando si impiega personale precario, alla fase di breve sollievo segue sempre quella di forte disappunto, come avviene ogni volta che l'investimento non produce un ritorno duraturo.

In attesa di soluzioni definitive è stato esperito anche un tentativo di acquisizione di risorse professionali mediante un avviso di reperimento tra i funzionari dal ruolo della Giunta disponibili al comando presso il difensore civico. L'obiettivo era di reclutare due unità dell'ex qualifica 8° e sette unità della ex qualifica 7°.

Il risultato è stato molto parziale: dall'ottobre hanno preso servizio in posizione di comando solo due unità dell'ex qualifica 7°, una sola delle quali proveniente dalla Giunta. L'istituto del comando è peraltro caratterizzato dalla temporaneità (un anno) e non rappresenta dunque il meccanismo adeguato per ottenere effetti risolutivi.

Sono episodi che confermano quanto sia necessario e urgente affrontare organicamente e nel loro insieme le due questioni che rimangono tuttora non risolte: revisione dell'ordinamento e ristrutturazione organizzativa.

Nel corso dell'anno non sono peraltro mancati momenti che segnalano il maturare di sensibilità riguardo l'esigenza di intervento sui due nodi appena ricordati. Si sono registrate infatti iniziative di approfondimento e di proposta che potrebbero tramutarsi in azioni preparatorie di futuri sviluppi.

Nel marzo del 1999 è stata presentata per iniziativa dei Consiglieri Danuvola, Bernacchia, Bonfanti e Orsenigo la proposta di legge "Difensore Civico Regionale e Comitato di difesa dei diritti dei cittadini". Nel corso dell'anno inoltre i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio si sono dedicati alla predisposizione di una bozza di testo legislativo finalizzato ad un aggiornamento organico della L.R. n. 7/1980 "Istituzione del difensore civico regionale lombardo". Mentre in occasione della discussione della L.R. 14.1.2000, n. 2 "Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative inerenti l'assetto istituzionale, gli strumenti finanziari e le procedure organizzative della Regione" è stato presentato, ma non recepito, un emendamento a firma del Consigliere Amoruso Battista teso a riconoscere autonomia organizzativa e gestionale al difensore civico. Analogo intento ispirava l'emendamento presentato, dal Consigliere Danuvola, e parimenti non accolto, nel corso dell'esame della L.R. 27.3.2000, n. 18 "Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative a supporto degli interventi connessi alla manovra di finanza regionale".

Benchè non si sia dunque pervenuti nel corso della sesta legislatura ad una formale revisione della legge regionale sul difensore civico gli episodi descritti testimoniano sensibilità ed interesse alla questione e i materiali elaborati

potranno essere oggetto delle riflessioni di chi nella legislatura che si avvierà tra breve vorrà porre mano con rinnovata lena ai progetti di semplificazione, trasparenza e partecipazione.

Quale contributo a quest'opera, riassumo qui di seguito i punti dell'ordinamento del difensore civico che, sulla base dell'esercizio quotidiano della funzione, risultano bisognosi di un aggiornamento:

- a) più chiara individuazione degli scopi assegnati all'azione del difensore civico per evidenziarne le funzioni di valutazione e sollecitazione su atti e comportamenti dei soggetti destinatari degli interventi, le funzioni di prevenzione e di componimento delle controversie per limitare il ricorso alla sede giurisdizionale, la funzione di suggerimento di rimedi per il buon andamento delle amministrazioni, la funzione di promozione di atti di riforma;*
- b) attribuzione di autonomia organizzativa e gestionale alla struttura che collabora con il difensore civico quale condizione di certezza riguardo all'assenza di condizionamento nell'attività del difensore civico e di garanzia riguardo alla flessibilità nell'assicurare l'equilibrio tra domanda e offerta di servizio;*
- c) esplicitazione della tipologia dei soggetti aventi titolo ad attivare l'intervento del difensore civico, per meglio circostanziare la vigente previsione normativa che individua come soggetto attivatore "chiunque vi abbia diretto interesse";*
- d) esplicitazione ed estensione della tipologia dei soggetti nei confronti dei quali il difensore civico indirizza i propri interventi, per superare la stretta accezione di pubblica amministrazione;*

- e) *previsione dell'obbligo per le amministrazioni di motivare lo scostamento dalle indicazioni del difensore civico qualora i provvedimenti non vi si conformino;*
- f) *ampliamento delle possibilità di intervento del difensore civico per sua diretta iniziativa;*
- g) *introduzione, tra gli elementi di valutazione delle prestazioni dei dirigenti e dei funzionari, del grado di collaborazione instauratosi nell'interazione tra gli stessi e il difensore civico;*
- h) *individuazione di modalità per accrescere l'efficienza del rapporto tra Consiglio regionale, commissioni consiliari e difensore civico;*
- i) *riconoscimento legislativo dei rapporti tra difensore civico regionale e difensori civici locali;*
- j) *armonizzazione dell'ordinamento del difensore civico regionale con la legislazione statale e regionale, in particolare per quanto riguarda il procedimento amministrativo, la partecipazione, il diritto di accesso e, più in generale, gli istituti di garanzia dei diritti dei cittadini sia di carattere generale che di carattere settoriale.*

La revisione dell'ordinamento regionale in materia di difensore civico come sopra delineata è evidentemente orientata a produrre una più precisa caratterizzazione dell'istituto e una sua maggiore efficacia, l'una e l'altra potrebbero trarre giovamento dal radicamento dell'istituto nel nuovo statuto regionale.

Questo auspicio, formulato anche in precedenti relazioni, potrebbe incontrare fertile terreno nei lavori di rifondazione statutaria ai quali è chiamata la settima legislatura.

Modeste sperimentazioni sul campo direttamente condotte dall'Ufficio per diffondere la conoscenza sia dell'esistenza del difensore civico sia dei suoi compiti e alcune rilevazioni di "Monitor Lombardia-Osservatorio trimestrale dell'opinione pubblica lombarda sull'identità e sulla percezione del ruolo e delle iniziative della Regione" promosso dal Consiglio regionale e realizzato da IRER-ISPO hanno confermato l'ancora limitato livello di conoscenza tra i lombardi del difensore civico e del suo ruolo.

Poco più del 15% degli intervistati dichiara di conoscere il difensore civico. Ma in realtà le rilevazioni accertano che, di questi, solo il 56% ha una conoscenza corretta delle funzioni del difensore civico.

Ammesso che anche coloro che hanno una conoscenza inesatta o confusa del difensore civico potrebbero informarsi con più precisione, in caso di bisogno, per sapere se il difensore civico può essere loro di aiuto, dobbiamo comunque constatare che ben l'85% degli interpellati non ha nell'orizzonte della propria percezione consapevole questa figura istituzionale.

Se il 15% di conoscenza genera gli attuali volumi di domanda è ragionevole ritenere che all'incremento di conoscenza seguirebbero aumenti di domanda, anche se, probabilmente, non in misura strettamente proporzionale.

Tuttavia anche questi dati confermano l'esistenza di ampie fasce di domanda sommersa la cui entità non è avventato ipotizzare pari a non meno di tre/quattro volte la domanda già ora espressa.

Qui sta il fondamento delle richieste insistentemente ribadite per dotare in misura adeguata l'Ufficio di risorse professionali.

Da qui sorge la necessità di mettere a punto e di rispettare un piano di ristrutturazione e di adeguamento dimensionale delle risorse per l'attività di difesa civica.

Non è una richiesta del difensore civico, è un'esigenza della società lombarda.

Gli anni della legislatura che si chiude hanno assolto anche questo compito: dare la certezza che la società lombarda vanta un credito in ordine al servizio di difesa civica.

Il difensore civico ha percepito direttamente che non potrebbe far fronte, come invece ritiene sarebbe dovuto, a questi creditori qualora uscissero dall'ombra ove sono confinati a causa della carente informazione.

Il difensore civico non è però titolare di questo debito e perciò ha trasmesso e trasmette anche con questa relazione, il messaggio agli organi legislativi e di governo nell'intento di contribuire anche così alla costruzione di condizioni più favorevoli all'instaurarsi di più sereni e democratici rapporti tra cittadini e istituzioni.

Il 4 novembre 1950, a Roma, 15 stati europei firmavano la "Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" alla quale ora aderiscono 41 paesi. Lo spirito di quel trattato è lo stesso che permea l'istituto del difensore civico e le sua azione quotidiana.

Il 50° anniversario della "Convenzione" potrebbe essere ricordato dalla nostra regione anche dando corso ad una iniziativa non meramente rituale: la revisione dell'ordinamento del difensore civico e il suo radicamento nel nuovo statuto, a vantaggio permanente di una società lombarda sempre più protesa a mete europee anche per quanto concerne i rapporti tra cittadini e istituzioni.

8. APPENDICI

8.1 Statistiche

8.1.1 Tav. 1 - Richieste d'intervento pervenute nei cinque anni precedenti il 1999

in istruttoria al 1.1.1999		chiuse al 31.12.1999		in istruttoria al 1.1.2000	
n.	%	n.	%	n.	%
734	100,0	412	56,1	322	43,9

Tav. 1b) Richieste d'intervento pervenute nel 1999

pervenute al 31.12.1999		chiuse al 31.12.1999		in istruttoria al 1.1.2000	
n.	%	n.	%	n.	%
600	100,0	223	37,2	377	62,8

8.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento pervenute nel 1999 - per materia

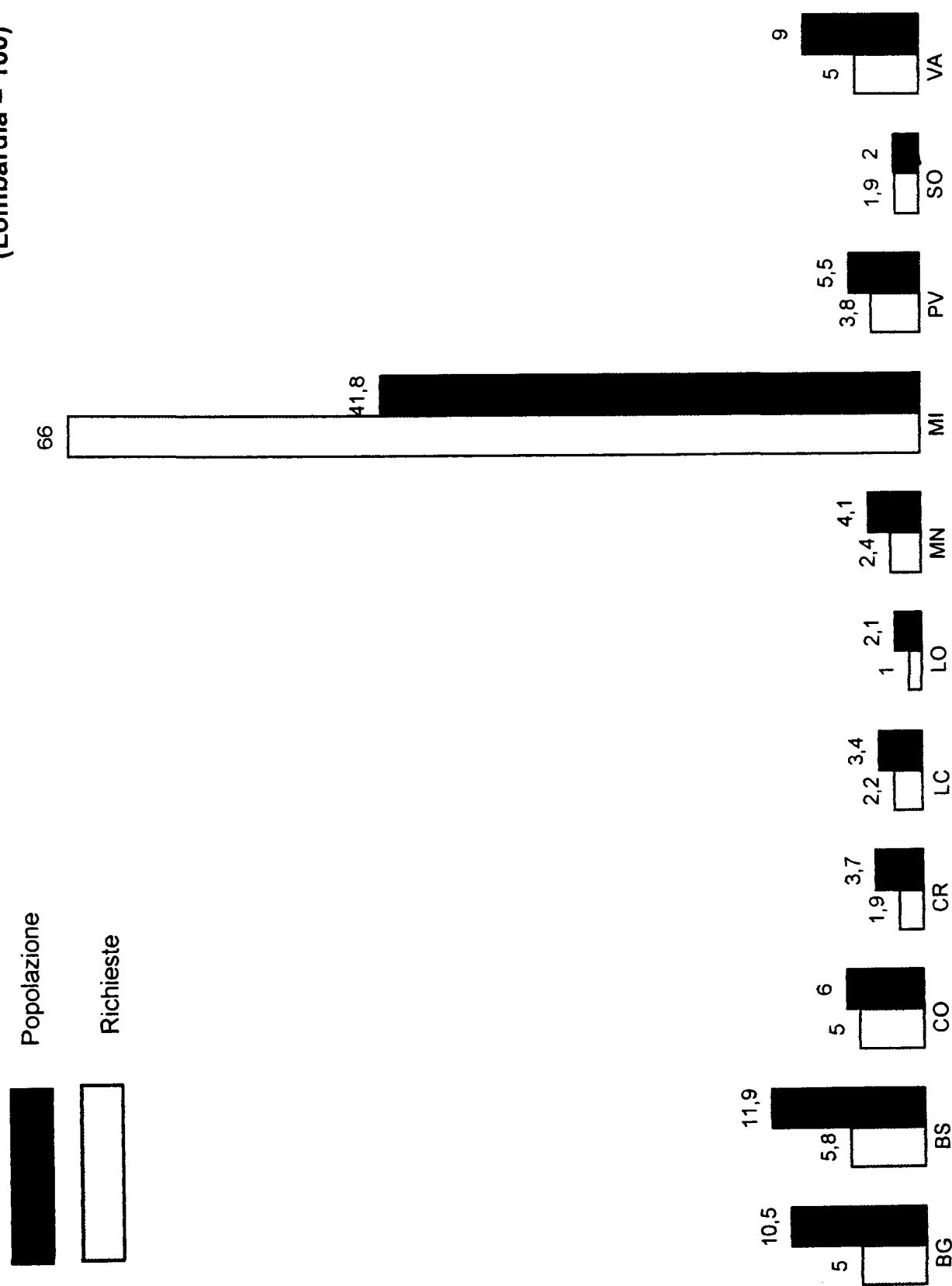
	n.	%
Servizi alla persona	229	38,1
Territorio	164	27,3
Rapporti istituzionali e partecipazione al procedimento	69	11,5
Personale	40	6,7
Finanze e tributi	34	5,7
Economia	26	4,3
Ambiente	25	4,2
Altre	13	2,2
Totale	600	100,0

8.1.3 Tav. 3 - Richieste d'intervento 1999 - distribuzione per provincia (*)

	n.	%
Bergamo	29	5,0
Brescia	34	5,8
Como	29	5,0
Cremona	11	1,9
Lecco	13	2,2
Lodi	6	1,0
Mantova	14	2,4
Milano	383	66,0
Pavia	22	3,8
Sondrio	11	1,9
Varese	29	5,0
Totale	581	100,0

(*) Non sono qui prese in considerazione le 19 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia

8.1.4. Tav. 4 - Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1999 e della popolazione (Lombardia = 100)*



(*) Vedi nota alla tav. 3

8.1.5 Tav. 5 - Richieste di intervento 1999 ogni 10.000 abitanti - per provincia

Bergamo	0,31
Brescia	0,32
Como	0,55
Cremona	0,33
Lecco	0,43
Lodi	0,32
Mantova	0,38
Milano	1,03
Pavia	0,45
Sondrio	0,62
Varese	0,36
Lombardia	0,65

8.1.6 Tav. 6 - Richieste d'intervento 1999 - per mese di presentazione

	n.	%
Gennaio	53	8,8
Febbraio	62	10,3
Marzo	55	9,2
Aprile	32	5,3
Maggio	72	12,0
Giugno	32	5,3
Luglio	29	4,8
Agosto	27	4,5
Settembre	66	11,0
Ottobre	45	7,5
Novembre	57	9,6
Dicembre	70	11,7
Totale	600	100,0

8.1.7 Tav. 7 - Richieste d'intervento 1999 - per soggetto attivatore

	n.	%
Singolo cittadino	488	81,4
Gruppo/comitato	26	4,3
Associazione	25	4,2
Altro difensore civico	17	2,8
Società	14	2,3
Consigliere ente locale	13	2,2
Ente locale	12	2,0
Altri	5	0,8
Totale	600	100,0

8.1.8 Tav. 8 - Richieste d'intervento 1999 - per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico

	n.	%	n.	%
Richiedente	217	36,1		
Ente locale (*)	121	20,2		
Regione	64	10,7		
Ente regionale	90	15,0	154	25,7
Amministrazione statale	74	12,3		
Ente statale	34	5,7	108	18,0
Totale	600	100,0		

* comprese le aziende municipalizzate

8.1.9 Tav. 9 - Richieste d'intervento 1999 - per tipologia di attività svolta dal difensore civico

	n.	%
Istruttoria e intervento	337	56,2
Motivata la non trattazione	161	26,8
Istruttoria e rinvio ad altro soggetto	16	2,7
Istruttoria e consulenza al richiedente	86	14,3
Totale	600	100,0

8.2 Ordinamento

8.2.1 Unione Europea – Il mediatore europeo

E' stato nuovamente nominato mediatore europeo per il prossimo quinquennio Jacob Soderman, ex ombudsman finlandese.

Indirizzo: 1, av. Du Prèsident Robert Schuman - B.P. 403

F – 67001 Strasbourg Cedex

Tel.: 0033 3 88 17 4001

Fax.: 0033 3 88 17 90 62

Internet: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

8.2.2 Italia – Legislazione statale

Non è stato dato ulteriore seguito alla proposta di legge avente ad oggetto “Norme in materia di difensore civico”, nel testo unificato delle proposte nn. 619 e abbinate (Camera dei Deputati, 1° Commissione permanente, v. precedente parte prima, paragrafo 3).

8.2.3 Italia – Regioni e province autonome

a) Legislazione

a.1 L'unica novità è costituita dalla L.R. 21.6.1999, n. 7 della regione Liguria che all'art. 39 “Modifiche alla legge regionale 5.8.1986, n. 17” istitutiva del difensore civico, recepisce le norme di cui agli artt. 16 e 17, comma 45 L.

127/97, nonché la norma di cui al comma 38 dello stesso art. 17 limitatamente agli atti degli enti locali con i quali esista convenzione stipulata dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 5.

a.2 Le norme di cui al comma 45 art. 17 L. 127/1997 sono state recepite nelle leggi che disciplinano i controlli sugli atti degli enti locali e la materia urbanistica ad opera delle regioni di seguito elencate:

Emilia Romagna – L.R. 21.4.1999, n. 3, art. 36

Liguria- L.R. 21.6.1999, n. 17, art. 25

Marche – L.R. 30.7.1998, n. 28, art. 10

Toscana – L.R. 13.8.1998, n. 66 artt. 21, 24,29, 30

L.R. 14.10.1999, n., 52, art.7

Veneto – L.R. 12.4.1999, n. 18, artt. 4 e 28

b) Nomina di difensori civici nel 1999:

- Dr. Fabio Bortolotti – provincia autonoma di Trento
- Avv. Giuseppe Fortunato – regione Campania
- Avv. Giulio Stolfi – regione Basilicata

8.3 Risorse

8.3.1 Personale

Nel 1999 hanno prestato la propria attività presso l'Ufficio del Difensore civico:

- una dirigente di servizio

- cinque funzionari ex 8°q.f. (di cui 2 D4, uno D3, comandato dall'1.2.99, due (una D4, l'altra D3) dall'1.10.99
- due funzionari ex 8°q.f. =D4, part-time 70%
- sei istruttrici direttive ex 7°q.f. (di cui una D3 sino al 28.2.99, una D1 sino al 29.10.99, una D1 dal 6.4. al 5.10.99, una D1 dall'8.3.99, una D1 dal 2.11.99, una D1 dal 15.10.99
- sette collaboratori d'ufficio ex 5°q.f. (di cui due B5, una B4, una sino al 31.3.99, una dal 25.1 al 25.7.1999, uno dall'1.3.99
- due istruttrici amministrative e per l'automazione d'ufficio ex 6°q.f. (una C3 dall'1.4.99, l'altra C1 dal 2.11.99)
- due collaboratrici d'ufficio – 5°q.f. part-time (70% e 80%)
- un esecutore amministrativo – per metà giornata 4°q.f. sino al 31.8.99 – dall'1.9.99 collaboratore d'ufficio ex 5°q.f. =B4

Barbetta Alessandro, difensore civico

Capalozza Federica, dirigente del “servizio per le authority regionali”

Collaboratori: Berlusconi Piera
Bernardini Giuditta
Boneschi Laura
Bramante Nunzia
Cavallo Annalisa
Celli Maria Teresa
Ciliberto Tiziana
Comotti Paolo
Coretti Elisabetta
Dalboni Rossana

Dalla Costa Tiziana
Giardini Lorenza
Grieco Laura
La Paglia Valeria
Minervino Patrizia
Montanaro Luisa
Santoiemma Maria Rosa
Scianò Antonella
Tasca Luigia
Torti Alessandro
Turzo Claudia
Vaglio Tanet Enrico
Vecchiato Roberto

8.3.2 Attrezzature

Nel corso dell'anno si è ritenuto opportuno approfondire l'esame delle esigenze a cui far fronte mediante l'adozione di un software di protocollazione e gestione pratiche, per meglio definire le funzionalità che devono essere garantite affinché il programma rappresenti quello strumento, a lungo cercato, fondamentale per l'attività istruttoria e di segreteria.

Ribadita la necessità che il programma sia perfettamente conforme alla normativa vigente in materia, di seguito se ne richiamano le caratteristiche salienti, tra le quali si evidenziano le possibilità: di visualizzare l'insieme della documentazione relativa ad una pratica (iter) ; di registrare il tipo di

comunicazione, la data e l'ora in cui è stata effettuata ed eventuali appunti ad essa relativi; di annotare, nell'ambito di una pratica, informazioni non legate al protocollo; di richiamare documenti collegati (file attached) dei quali sarà possibile effettuare la visualizzazione in un apposito campo delle relative note.

Le funzionalità dell'anagrafica consentiranno di relazionare persone fisiche a persone giuridiche, ovvero un ufficio a coloro che ne fanno parte, nonché di individuare i componenti di un ente senza doverne obbligatoriamente censire tutti i dati anagrafici, ma facendo semplicemente riferimento a funzione e nome.

Sarà, infine, possibile individuare specificamente il mittente/destinatario appartenente ad un ente.

Dall'anagrafica potranno inoltre essere estratti nominativi che verranno inseriti direttamente dal sistema come destinatari in un documento di testo generato automaticamente, basato su un apposito modello di MS Word.

Il software, oltre a fornire tutta una serie di funzionalità destinate a semplificare notevolmente ed automatizzare le incombenze della segreteria, provvederà a generare automaticamente reports e statistiche necessari all'attività della struttura.

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

Per quanto concerne il 1999 la direzione generale amministrazione, gestione e sviluppo del Consiglio regionale ha quantificato i costi di gestione in lire 1.729.364.000

Il costo medio lordo per unità di personale è stato di lire 66.243.000.

Il costo medio per ciascun caso esaminato è stato di lire 537.791.

8.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione

Nel 1999 l'Ufficio ha partecipato a:

- Milano, 17 febbraio

Intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;

- Milano, 16 marzo

Regione-Italia, RAI 3

“Lombardia: l'attività del difensore civico”;

- Milano, 29 marzo

Incontro con gli studenti del corso di laurea in economia delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali (CLAPI), Università Commerciale Luigi Bocconi;

- Milano, 1 aprile

Intervista nel radiogiornale BLUSAT-2000, Circuito Marconi;

- Milano, 21 aprile

Intervista nel Gazzettino Padano, RAI 2;

Intervista nel Reporter News, Telereporter;

- Milano, 22 aprile
Intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;
- Arcore (MI), 24 aprile
Incontro “Il ruolo del difensore civico: dibattito aperto”, Comune di Arcore;
- Milano, 2 settembre
intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;
- Milano, 3 settembre
intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;
- Sale Maresino (BS), 9 ottobre
Convegno “Le Comunità Montane per lo sviluppo della Difesa Civica sul territorio”, comunità montana del Sebino Bresciano;
- Milano, 20 ottobre
Seminario “Progetto Strategico 2.2.3 – Potenziamento del ruolo del difensore civico”, Giunta regionale;
- Milano, 28 ottobre
Incontro con il comitato ispettivo della Giunta regionale.

L'Ufficio ha inoltre partecipato alle seguenti riunioni di lavoro:

- Firenze, 21 gennaio
Coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della regione Toscana;
- Genova, 26 aprile
Coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della regione Liguria;

- Firenze, 11 e 12 novembre
“La difesa civica regionale nell’Europa delle Regioni” – Conferenza degli ombudsman e delle commissioni regionali per le petizioni dell’Unione europea e della cooperazione con il mediatore europeo;
- Roma, 10 dicembre
Coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della regione Lazio.

Il 19 novembre i difensori civici regionali e delle province autonome hanno incontrato al palazzo del Quirinale il Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi al quale hanno riferito sulle conclusioni della conferenza europea di Firenze e sulla loro attività, formulando anche l’auspicio di un consolidamento dell’istituto nell’ordinamento giuridico italiano.

Nell’ottobre si è conclusa, con la consegna del rapporto finale, la ricerca promossa dal difensore civico e affidata dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale all’IRER sul tema “La figura e l’attività del difensore civico in Lombardia”. L’indagine ha consentito di analizzare l’esperienza di difesa civica locale nella nostra regione sia sotto il profilo ordinamentale attraverso lo studio di statuti e regolamenti, sia sotto il profilo dell’effettivo esercizio della funzione attraverso alcuni focus group di approfondimento con i difensori civici.

Nell’ambito di una delle periodiche rilevazioni di “Monitor-Lombardia”, quella del giugno 1999, promosse dal Consiglio regionale, è stato indagato il grado di conoscenza dell’istituto del difensore civico tra i cittadini lombardi di età superiore ai 16 anni.

Il 15% degli intervistati dice di conoscere l'esistenza del difensore civico (regionale, provinciale o comunale che sia), ma, di questi, solo poco più della metà dimostra di conoscerne con buona approssimazione le funzioni.

E' stata anche così verificata la ancora limitata visibilità dell'istituto e confermata l'opacità del profilo nella percezione comune.

Sono dati che costituiscono ulteriore sprone ad investire sistematicamente in comunicazione.