

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 1/12

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA

(ANNO 1997)

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

Presentata dal difensore civico della regione Lombardia

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 1998

PAGINA BIANCA

Milano, 31 marzo 1998

Prot. n. 881137

AB/pm

Al Signor Presidente
del Senato della Repubblica
Sen. NICOLA MANCINO
Palazzo Madama
00100 - ROMA

Al Signor Presidente
della Camera dei Deputati
On. LUCIANO VIOLANTE
Palazzo Montecitorio
00100 - ROMA

Illustre Presidente,

la legge 15 maggio 1997, n. 127 ha esteso la sfera d'intervento del difensore civico regionale alle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia.

Il secondo comma dell'art. 16 della citata legge prevede che di questa attività il difensore civico regionale faccia relazione annualmente ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

La circostanza che l'attività svolta dal mio Ufficio nel 1997 con riferimento al richiamato art. 16 riguardi solo sette mesi ritengo non possa esimermi dal riferirne, se pur in una forma che tiene conto del fatto che questa attività si svolge in uno stretto intreccio con quella indirizzata ad altre amministrazioni.

Le trasmetto pertanto la relazione inviata al Consiglio regionale sull'attività complessivamente realizzata dall'Ufficio nell'anno 1997.

Ritengo, d'altro canto, che la visione completa dell'opera svolta faccia meglio intendere anche il senso di quella più specificamente riferibile all'art. 16 citato.

Alcune parti della relazione sono più pertinenti l'esercizio delle funzioni nei confronti delle amministrazioni dello Stato oppure vi si trovano riferimenti di particolare rilevanza. Le segnalo perciò alla Sua attenzione:

- punto 1 "Contesto politico-istituzionale in cui il difensore civico opera"
- punto 2.4 "Ancora nessun rimborso per le spese di soggiorno all'estero del portatore di handicap ricoverato e del suo accompagnatore"
- punto 2.6 "Grave disparità tra gli invalidi civili ultrasessantacinquenni"
- punto 2.7 "Luci e ombre nella gestione dei procedimenti riguardanti l'invalidità civile"
- punto 2.9 "Prossime novità sul decentramento INPDAP"
- punto 4 "Comunicare la difesa civica"
- punto 5.1 "Rapporti con le amministrazioni dello stato"
- punti 7 "Considerazioni conclusive"
- punti 8.1.12 e 8.1.13 "Richieste d'intervento per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico".

Considero così sostanzialmente adempiuto l'obbligo posto dalla legge e ritengo peraltro doveroso segnalare la ~~mia più ampia~~ disponibilità per ogni chiarimento, specificazione o arricchimento ritenuti utili.

Al più vivo ringraziamento per l'attenzione accompagno il mio deferente saluto.


(Alessandro Barbeta)

All.

INDICE

Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dal difensore civico regionale nel 1997	p. 1
1. Contesto politico-istituzionale in cui il difensore civico opera	p. 5
2. Dai problemi ai rimedi	p. 15
2.1 Per gli inquilini dell'ALER non vale l'autocertificazione	p. 15
2.2 L'USSL dice sì all'autocertificazione nel 1996, ma la nega nel 1997	p. 19
2.3 Accesso alle informazioni in materia ambientale	p. 22
2.4 Ancora nessun rimborso per le spese di soggiorno all'estero del portatore di handicap ricoverato e del suo accompagnatore	p. 26
2.5 Quando il figlio dovrebbe vendere l'abitazione ereditata dal padre per restituire al comune le rette di un ricovero in struttura residenziale	p. 31

2.6	Grave disparità tra gli invalidi civili ultrasessantcinquenni	p. 36
2.7	Luci e ombre nella gestione dei procedimenti riguardanti l'invalidità civile	p. 42
2.8	Altezza media ponderale del sottotetto: diversa se calcolata a Monza o a Milano	p. 50
2.9	Prossime novità sul decentramento INPDAP	p. 51
2.10	L'inquinamento acustico nelle aree urbane	p. 59
3.	Rapporti con gli organi della regione	p. 63
3.1	Rapporti con il Consiglio regionale	p. 63
3.1.1	Esame da parte delle commissioni consiliari delle relazioni del difensore civico (anni 1993, 1994, 1995 e 1996)	p. 63
3.1.2	Le relazioni del difensore civico su questioni specifiche inviate al Consiglio regionale nel 1997	p. 65
3.2	Rapporti con la Giunta regionale	p. 69
3.2.1	Autodisciplina della Giunta sui termini di risposta alle richieste del difensore civico	p. 69
3.2.2.	L'interlocuzione con le diverse strutture della Giunta: un dialogo che può ancora migliorare	p. 73
4.	Comunicare la difesa civica	p. 77

5. Rapporti con altri enti	p. 81
5.1 Rapporti con le amministrazioni dello stato	p. 81
5.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali	p. 84
6. Una strategia di sviluppo del servizio di difesa civica in Lombardia	p. 86
7. Considerazioni conclusive	p. 89
8. Appendici	p. 102
8.1 Statistiche	p. 102
8.1.1 Tav. 1 : Richieste d'intervento pervenute in anni precedenti il 1997	p. 102
8.1.2 Tav. 2 : Richieste d'intervento 1997 - per materia	p. 103
8.1.3 Tav. 2A: Richieste d'intervento per materia - raffronto 1997/1996 %	p. 104
8.1.4 Tav. 3 : Richieste d'intervento 1997 - distribuzione per provincia	p. 105
8.1.5 Tav. 3A: Richieste d'intervento distribu- zione per provincia - raffronto 1997/1996 %	p. 106
8.1.6 Tav. 4 : Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1997 e della popolazione (Lombardia = 100) %	p. 107

8.1.7	Tav. 4A: Differenza tra richieste d'intervento e popolazione residente (Lombardia = 100) % - Raffronto 1997/1996	p. 108
8.1.7A	Tav. 4B: Richieste d'intervento 1997 ogni 10.000 abitanti - per provincia	p. 109
8.1.7B	Tav. 4C: Richieste d'intervento ogni 10.000 abitanti per provincia - raffronto 1997/1996	p. 110
8.1.8	Tav. 5: Richieste d'intervento 1997 - per soggetto attivatore	p. 111
8.1.9	Tav. 5A: Richieste d'intervento per soggetto attivatore - raffronto 1997/1996 %	p. 112
8.1.10	Tav. 6: Richieste d'intervento 1997 - per mese di presentazione	p. 113
8.1.11	Tav. 6A: Richieste d'intervento per mese di presentazione - raffronto 1997/1996 %	p. 114
8.1.12	Tav. 7: Richieste d'intervento 1997 - per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico	p. 115
8.1.13	Tav. 7A: Richieste d'intervento per tipologia di destinatario della azione del difensore civico - raffronto 1997/1996 %	p. 116

8.1.14 Tav. 8 : Richieste d'intervento 1997 - per tipologia di attività svolta dal difensore civico	p. 117
8.1.15 Tav. 8A: Richieste d'intervento per tipologia di attività svolta dal difensore civico - raffronto 1997/1996 %	p. 118
8.2 Ordinamento	p. 119
8.2.1 Unione Europea	p. 119
8.2.2 Italia - Legislazione statale	p. 123
8.2.3 Italia - Regioni e province autonome	p. 125
8.3 Risorse	p. 126
8.3.1 Personale	p. 126
8.3.2 Attrezzature	p. 127
8.3.3 Sede	p. 128
8.3.4 Costi	p. 128
8.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione	p. 129

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL
DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 1997**

Signor Presidente, Signori Consiglieri Regionali,

l'invio della relazione annuale del difensore civico regionale sull'attività svolta dall'Ufficio nell'anno precedente è un adempimento richiesto dal primo comma dell'art. 5 della L.R. 18.1.1980, n. 7 per far sì che il Consiglio possa dar seguito a quanto la legge dispone al terzo comma del medesimo articolo. La presentazione della relazione è cioè atto preliminare al dispiegarsi della volontà consiliare, la cui sfera d'azione, nel caso specifico, è così puntualizzata dalla legge: "Il Consiglio regionale, esaminate le relazioni e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in esse formulati, adotta le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune ed invita i competenti organi statutari della regione ad adottare le ulteriori misure necessarie ...".

Tuttavia l'occasione annuale di presentazione della relazione è anche utile circostanza per offrire al Consiglio l'opportunità di conoscere sia gli sviluppi dottrinali, culturali e politici del dibattito sull'istituto del difensore civico in generale sia gli orientamenti, le prospettive di lavoro, i valori che ispirano l'azione del difensore civico nella nostra regione.

Sotto questo profilo le relazioni annuali accumulano un patrimonio di analisi e di esperienze che in gran parte conserva validità nel tempo. Anzi la messa in evidenza, ogni anno, di qualche particolare aspetto si pone come una tessera di un mosaico che via via si viene costruendo.

Le sottolineature annuali sono dettate a volte dalle motivazioni più significative che sottostanno all'attività svolta e a volte dalle sue criticità più acute: costituiscono sempre elemento sul quale desidero richiamare l'attenzione del Consiglio in modo prioritario.

Tre sono le questioni sulle quali la relazione 1997 si sofferma in vari punti con particolare cura: l'ampliamento delle competenze del difensore civico operato dalla L. n. 127/1997; l'equilibrio tra domanda e offerta di servizio, cioè il tema dell'interdipendenza che lega l'espansione dell'utenza alla disponibilità di risorse dell'Ufficio; il rapporto tra attività del difensore civico e conseguenti adempimenti consiliari.

Sono tre aspetti che richiedono sensibilità nell'analisi e tempestività nelle decisioni per consentire alla nostra regione di tenere il passo nello sviluppo del servizio di difesa civica, servizio che trova sempre più ampio "mercato" in una società matura e consapevole come quella lombarda.

Le tre questioni peculiari della relazione 1997 non danno luogo a tre suoi capitoli, ne costituiscono invece gli elementi costanti che permeano le parti in cui essa è articolata.

Sono dunque accenti che, in maggiore o più tenue grado, si rinvencono in quasi tutti i passaggi delle considerazioni offerte all'esame del Consiglio.

Ho conservato una partizione tematica della materia anche nella relazione sull'attività svolta nel 1997. Ciò consente infatti un approccio in base al peculiare interesse che guida ciascun lettore.

Sotto il titolo **"Contesto politico-istituzionale in cui il difensore civico opera"** si espongono i tratti salienti dell'evoluzione istituzionale che fa da cornice anche all'opera del difensore civico.

Nella seconda parte, **"Dai problemi ai rimedi"**, sono illustrati alcuni interventi, esemplificativi di tematiche d'interesse generale, svolti dall'Ufficio nello scorso anno.

L'efficienza dell'azione del difensore civico deriva in gran parte dalla fluidità dei rapporti che si instaurano tra cittadini-difensore civico-enti sui quali il difensore civico effettua gli interventi. Tra questi, in particolare, quelli inclusi nella sfera di competenza primaria, cioè le strutture della regione, siano gli organi istituzionali sia l'apparato tecnico-burocratico. Analisi in proposito sono oggetto della terza parte, **"Rapporti con gli organi della regione"**.

Dalla metà del 1997 rientrano nella competenza primaria del difensore civico anche gli interventi nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato. Su questa attività si sofferma la relazione nell'ambito della quinta parte, ove

sono trattati i **"Rapporti con gli altri enti"**, che peraltro considera anche gli interventi per i quali l'Ufficio ha interloquito con le amministrazioni locali.

"Comunicare la difesa civica" è dimensione essenziale per la sua efficacia. Perciò in questa quarta parte della relazione si dà continuità alle considerazioni avviate nella relazione 1996, specificando quali iniziative di informazione e sensibilizzazione hanno cominciato a concretizzarsi nel 1997.

Oltre cento amministrazioni locali hanno ormai attivato il servizio di difesa civica in Lombardia. L'orizzonte regionale appare il più adeguato per promuoverne ulteriormente la diffusione ed il consolidamento. Nella sesta parte, **"Una strategia di sviluppo del servizio di difesa civica in Lombardia"** mi sono soffermato sulla questione per proporre agli organi regionali quali iniziative potrebbero contribuire all'affermazione di questo disegno.

Le **"Considerazioni conclusive"**, il cui fondamento analitico e documentale si trova nelle **"Appendici"**, riconducono ad una sintesi panoramica sia gli aspetti illustrativi e informativi dell'attività svolta dall'Ufficio, sia le considerazioni propositive offerte all'analisi e alle decisioni del Consiglio regionale. Ne auspico una tempestiva e attenta valutazione con il solo proposito di rendere sempre più diffuso e migliore il servizio che coi miei collaboratori, competenti e impegnati, considero dovuto ai cittadini lombardi e a tutti coloro che vivono ed operano nella nostra regione.

1. CONTESTO POLITICO-ISTITUZIONALE IN CUI IL DIFENSORE CIVICO OPERA

a) Istituzioni e società

Ciò che in particolare connota l'attuale momento istituzionale è l'attività parlamentare sul testo elaborato dalla commissione bicamerale per le riforme costituzionali, dibattito inteso a produrre riforme in grado di raccogliere, nel parlamento e nel paese, quei vasti consensi che devono essere propri di una incisiva revisione della carta fondamentale.

In questo ambito si collocano anche le discussioni che si stanno svolgendo sul sistema delle garanzie di cui è parte connotata da particolare criticità la questione "giustizia".

In proposito però si sono sviluppate iniziative legislative precedenti o parallele ai lavori della commissione bicamerale, con l'intento di incidere sulle modalità e sui tempi di esercizio della funzione giudiziaria all'interno del quadro costituzionale vigente.

L'istituzione del giudice unico per i processi di primo grado, con la conseguente soppressione delle preture, operata allo scopo di recuperare efficienza all'interno del sistema giudiziario (concentrando i magistrati e il personale amministrativo a disposizione) ha prodotto vivaci reazioni anche da parte degli avvocati.

E' stato detto che è enorme il potere che gli viene affidato, sol che si consideri che può decidere da solo reati punibili sino a 20 anni di carcere (mentre l'attuale pretore ha competenza per reati punibili sino a 4 anni).

Viene definito un atto di grande imprudenza istituzionale.

L'avvio della riforma è differito al 2 gennaio 1999 per consentire di intraprendere iniziative volte a liberare quanto più possibile il nuovo ufficio giudiziario dal peso degli arretrati.

Vanno in questa direzione anche le disposizioni contenute nella proposta di legge con la quale si intende assegnare al giudice di pace le cause pendenti in pretura alla data del 30 aprile 1995, ad eccezione delle controversie in materia di possesso, di locazione ed altre, che saranno devolute alle "sezioni stralcio" presso i tribunali.

A queste dovrebbero aggiungersi altre iniziative perchè l'introduzione del giudice unico possa restituire funzionalità al sistema giudiziario.

Non ha suscitato consensi maggioritari la proposta di istituire un **garante per la legalità e trasparenza**. Il garante - previsto nel testo unificato messo a punto dalla "Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione" - non è passato indenne nei primi passaggi dell'iter parlamentare.

Il garante avrebbe dovuto tenere un'anagrafe patrimoniale relativa a 100 mila persone e ai loro familiari. Così come avrebbe dovuto conservare le dichiarazioni dei redditi, dati sui depositi bancari, postali e così via.

Le funzioni dell'ex "gendarmone" (come è stato chiamato il garante anticorruzione) sono state poi inserite in un contesto "decentrato", poichè mirano a stimolare e coordinare i controlli interni delle singole amministrazioni, piuttosto che attribuire dei controlli penetranti esercitati da un organismo esterno.

L'attuale orientamento è nel senso di privilegiare il controllo sul perseguimento dei risultati dell'attività amministrativa, al posto di quello formale e cartaceo.

Le riforme costituzionali proposte vanno in questo senso, quando affermano la responsabilità dei pubblici funzionari anche per i risultati della loro attività (art. 107, comma 2 del progetto della bicamerale), in antitesi al modello tuttora vigente della responsabilità legata alla sola legittimità formale.

b) Dalle riforme legislative degli anni '90 al decentramento

La legislazione dei primi anni '90, rispondendo ad esigenze che la dottrina aveva, peraltro, avvertito sin dagli anni '70, si è preoccupata di modificare il modo di essere e

di porsì della pubblica amministrazione soprattutto nei confronti del cittadino.

Alludo alle leggi n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, n. 142/1990 sulle autonomie locali, n. 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, al decreto legislativo n. 29/1993 sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, alla legge n. 20/1994 in materia di controlli, nonché ai provvedimenti relativi all'istituzione degli "Uffici per le relazioni con il pubblico", alle carte dei servizi, etc.

L'esigenza di riformare l'intero quadro istituzionale, la necessità di regolamentare procedure volte a disciplinare nel dettaglio i rapporti istituzionali ha però contribuito negli ultimi anni ad abbassare i livelli di efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Sicché il legislatore ha adottato misure per la semplificazione e lo snellimento dell'attività amministrativa, prevedendo la realizzazione di un articolato decentramento, meccanismo insostituibile per affrontare la complessità dei moderni sistemi socio-economici.

Il decentramento delle funzioni consente di evitare strette decisionali al centro e di rendere più flessibile l'azione pubblica.

La domanda sociale è cresciuta, si è diversificata, richiede risposte rapide che non possono essere più gestite da strutture burocratiche centralizzate: occorre una

equilibrata suddivisione di compiti, poteri e responsabilità tra le diverse istituzioni.

La legge definisce le materie riservate alle amministrazioni statali, prevedendo, per le altre, che la devoluzione comprenda tutti i compiti relativi alla cura degli interessi e la promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali.

Il pacchetto Bassanini sul federalismo amministrativo e sulla semplificazione amministrativa ha messo in moto un processo di riforma della pubblica amministrazione di portata dirompente.

Solo oggi, a quasi un anno di distanza dalle due leggi (Bassanini), con il varo dei primi provvedimenti attuativi, (decreti legislativi e regolamenti di semplificazione) si comincia ad intravedere la reale consistenza della riforma, il cui monitoraggio è affidato ad una commissione parlamentare composta di venti senatori e venti deputati.

c) Il difensore civico regionale e le novità legislative

Nel corso del 1997 si è manifestato un crescente interesse nei confronti dell'istituto del difensore civico da parte delle forze politiche e della stessa dottrina.

Si radica viepiù la cultura del difensore civico come strumento di tutela alternativa, come strumento di "giustizia

nell'amministrazione", appunto nel solco della tendenza al decentramento sopra cennato.

Vale la pena accennare ad un altro strumento di tutela, contenuto nella proposta di legge n. 3987, "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti", presentata alla camera dei deputati il 10.7.1997.

La detta proposta di legge prevede - tra l'altro - la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi dell'associazione dei consumatori e degli utenti e la possibilità di esperire la procedura di conciliazione dinanzi alla camera di commercio (art. 3), nonché il diritto di accesso ai documenti e di partecipazione al procedimento amministrativo (art. 4).

Per quanto riguarda specificamente il difensore civico, vanno riferite le grosse novità introdotte dalla legge n. 127/1997 (c.d. Bassanini bis) e precisamente:

- l'art. 16 ha dato veste ad un'attività che in parte già 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 (con esclusione di quelle della difesa, sicurezza pubblica e giustizia).

Ciò richiede un'attività di raccordo e di coordinamento con gli uffici decentrati dello stato.

Le prefetture delle varie province della regione Lombardia hanno collaborato, inviando l'elenco dei vari uffici, i cui

titolari sono già stati sentiti nel corso dell'incontro tenutosi il 15.12.1997 nella sala Pirelli del palazzo della Giunta regionale.

- Il **comma 45** dell'art. 17 ha attribuito al difensore civico regionale (sostituendolo al Co.re.Co.) il potere di nominare commissari ad acta, qualora i comuni e le province ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge.

Tale norma ha ingenerato dubbi e perplessità di ordine istituzionale ed operativo.

Basti pensare che nel 1996 il Co.re.Co. era stato investito di circa 20 richieste di nomina di commissari ad acta solo in materia di bilancio e conto consecutivo. Mentre a seguito dell'entrata in vigore della suddetta norma, all'Ufficio sono pervenute richieste di nomina di commissari ad acta per le ragioni più disparate (recupero crediti, morosità contributiva di alcuni enti nei confronti dell'INPDAP, etc.).

Sicchè, allo scopo di evitare i contrasti e soprattutto il contenzioso che iniziative non legittime dell'Ufficio avrebbero potuto provocare in ragione di una non adeguata applicazione della suddetta disposizione, con apposita relazione (cfr. punto 3.1.2) ho richiamato l'attenzione del Consiglio regionale sulla opportunità - tra l'altro - di disciplinare con legge i casi in cui il difensore civico nomina i commissari ad acta (così come lo stesso Consiglio ha fatto per il Co.re.Co con L.R. n. 20/1993 artt. 34 e

39), nonché le modalità della nomina stessa e dei relativi compensi (come è stato fatto con la DGR n. 28676 del 19.5.1997 in materia di concessioni edilizie).

d) Iniziative de iure condendo

La commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. bicamerale) ha introdotto il difensore civico nel testo costituzionale nella seduta del 23.10.1997, disponendo - all'art. 111 - che "la legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione".

Il detto articolo 111 rientra nel titolo V, sez. II "Autorità di garanzia e organi ausiliari" del nuovo testo costituzionale.

Si è convenuto, nel corso del dibattito, che nella realtà delle moderne società complesse, il sistema delle garanzie non può essere rimesso alla sola giurisdizione: occorrono sistemi alternativi di tutela (Pellegrino).

Aboliti nel nuovo testo costituzionale tutti i controlli preventivi, tenuto conto del carico esorbitante del contenzioso giudiziario, è apparsa opportuna l'istituzione del difensore civico come organo che concorra a prevenire il contenzioso, promuovendo la tutela dei diritti del cittadino sia nei confronti dell'inefficienza e delle omissioni della pubblica amministrazione sia esercitando un controllo ex

post, che induca l'amministrazione a riesaminare il proprio comportamento o la propria decisione.

Il controllo o la promozione dell'efficienza dell'attività amministrativa non escludono il controllo e la promozione anche della legalità e della sua tutela.

La commissione affari costituzionali della camera nella seduta del 4.6.1997 ha deliberato di costituire un comitato ristretto con l'incarico di esaminare le molteplici proposte di legge (che sono state abbinate) su "Istituzione del difensore civico nazionale".

Il dibattito si incentra 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.

Da più parti, anche a livello politico, è stata sottolineata l'assenza nell'ordinamento italiano di istituzioni o organi di amministrazione giustiziale, preposti cioè non alla tutela giurisdizionale, ma alla composizione in via amministrativa di controversie con l'amministrazione

muovendo da una posizione di terzietà. Organi ed istituzioni con competenza di "secondo grado", chiamati a conoscere procedimenti già conclusi o comportamenti inopportuni, illeciti, o comunque inerti, della pubblica amministrazione, e non già chiamati, come gli organi di amministrazione attiva alla cura di concreti interessi.

Organi caratterizzati dall'essere strutture amministrative, connotate da imparzialità e terzietà e investite del potere decisionale, che esercitano con l'elasticità propria della funzione amministrativa.

Un dibattito aperto dunque, che segnala un'esigenza reale alla quale sinora è mancata una risposta concreta.

2. DAI PROBLEMI AI RIMEDI

2.1 Per gli inquilini dell'ALER non vale l'autocertificazione

Nel corso del 1997 sono pervenute all'Ufficio alcune istanze che prospettavano problemi inerenti alla richiesta di documentazione che l'ALER (già IACP) di Milano periodicamente rivolge agli assegnatari degli alloggi in occasione dell'aggiornamento dell'anagrafe dell'utenza. Si tratta di un accertamento che, in base all'art. 14 ter della L.R. 5.12.1983, n. 91, l'ente gestore di alloggi di edilizia residenziale pubblica deve effettuare, almeno biennialmente, al fine di collocare gli inquilini nella fascia di reddito che loro compete e di apportare i conseguenti adeguamenti del canone di locazione.

In particolare è stata segnalata la mancata applicazione, da parte dei funzionari dell'ALER di Milano, delle norme relative alla c.d. autocertificazione contenute nella L. 4.1.1968, n. 15 e richiamate dalla L. 7.8.1990, n. 241.

A titolo esemplificativo, si indica il caso del signor A.M., al quale è stato richiesto di produrre il certificato di matrimonio del figlio, non essendo stata accettata dagli uffici della competente zona amministrativa decentrata dell'ALER la relativa dichiarazione sostitutiva.

Analoga è la situazione esposta dal signor B.T., il quale non ha potuto produrre in luogo del certificato di residenza una dichiarazione sostitutiva, che è stata respinta dall'ufficio addetto alla ricezione della documentazione richiesta per l'aggiornamento dell'anagrafe dell'utenza.

L'Ufficio ha osservato che in entrambi i casi avrebbe potuto essere applicato l'art. 2 della citata L. n. 15/1968, che prevede, tra l'altro, la possibilità che l'interessato autocertifichi la residenza nonchè lo stato di coniugato mediante una dichiarazione sottoscritta dal medesimo.

E' stato rilevato, inoltre, che nelle descritte fattispecie ricorrevano i presupposti necessari per l'applicazione dell'art. 18 della L. n. 241/1990, che stabilisce l'acquisizione d'ufficio da parte del responsabile del procedimento dei documenti o di copia di essi in possesso dell'amministrazione procedente o anche di altre amministrazioni, attestanti fatti, stati o qualità dichiarate dal soggetto interessato.

Richiesto di chiarire i motivi per i quali non era stata data attuazione alle norme dianzi citate, l'ALER ha inviato all'Ufficio una comunicazione, con cui si precisava quanto segue: "Questo Ente, con disposizione della Direzione Generale del 24.1.1992, ha stabilito che tutte le dichiarazioni sostitutive di certificazione dovranno, per produrre effetto, essere certe ovvero assoggettate ad accertamento d'ufficio.

Tale disposizione ha la sua motivazione nella constatazione che tali dichiarazioni influiscono direttamente sulla valutazione del reddito globale del nucleo familiare, costituendo documentazione valida per l'abbattimento del canone.

Trattandosi di denaro pubblico che verrebbe ad essere non riscosso in esito alla situazione familiare dichiarata, si è reputato opportuno adottare ogni cautela al fine di evitare indebite erogazioni.

L'ufficio preposto, considerato che i singoli accertamenti avrebbero ritardato notevolmente il corso dei provvedimenti a favore dell'inquilinato richiedente, ha ritenuto opportuno evitare l'istruttoria di qualche decina di migliaia di accertamenti (su 99.000 famiglie indagate) richiedendo il documento ufficiale e consentendo perciò al richiedente di poter ottenere la giusta collocazione in fascia nel minore tempo possibile.

Sembra allo scrivente che l'iter scelto sia ampiamente rispettoso dei diritti dei cittadini e della salvaguardia del denaro pubblico".

L'Ufficio ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente presso l'ALER, rilevando la non conformità al dettato legislativo della posizione assunta da quell'ente. Essa, si è osservato, si fonda su una presunzione di non veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni rese dagli utenti, che non trova riscontro nella normativa vigente e

che, di fatto, si è tradotta in una generalizzata disapplicazione della medesima.

Infatti, come espressamente dichiarato nella nota citata, l'ufficio preposto, al fine di evitare l'istruttoria di un notevolissimo numero di accertamenti, ha ritenuto opportuno richiedere agli inquilini i certificati: in altri termini non ha accettato le dichiarazioni sostitutive di certificazioni.

Benchè giustificate da motivazioni di non secondario rilievo, le disposizioni della direzione generale dell'ALER e il conseguente comportamento dell'ufficio competente appaiono in contrasto con le finalità della legge, che, volendo agevolare i cittadini nei loro rapporti con la pubblica amministrazione, li esonera, in determinati casi, dall'obbligo di produrre certificati.

Giova ricordare al riguardo che ancora di recente il legislatore ha ribadito (art. 3, 4^a comma della legge 15.5.1997, n. 127) che "nei casi in cui le norme di legge o di regolamenti prevedono che in luogo della produzione di certificati possa essere presentata una dichiarazione sostitutiva, la mancata accettazione della stessa costituisce violazione dei doveri di ufficio".

Sulla base di tali considerazioni, l'Ufficio ha prospettato all'ALER l'opportunità di rivedere la posizione sinora assunta, adottando soluzioni che garantiscano le necessarie cautele e nel contempo consentano di non disattendere la legge.

Invero non sembra ammissibile, in quanto non conforme allo spirito delle norme vigenti, intese a creare fra l'amministrazione e il cittadino rapporti di fiduciosa collaborazione, il ricorso indiscriminato all'accertamento d'ufficio, che, pertanto, dovrebbe essere limitato solo ai casi in cui vi sia un ragionevole dubbio che le dichiarazioni sottoscritte dall'interessato siano mendaci o, comunque, non conformi al vero.

Le severe sanzioni penali di cui all'art. 26 della L. n. 15/1968 dovrebbero, peraltro, costituire un efficace deterrente contro possibili abusi da parte degli utenti.

L'Ufficio è ora in attesa di conoscere le determinazioni che l'ALER intenderà adottare al fine di garantire l'applicazione delle norme dettate in materia di autocertificazione.

2.2 L'USSL dice sì all'autocertificazione nel 1996, ma la nega nel 1997

Il sig. C.F., cittadino tedesco, residente in Italia - e attualmente in Varese - dal 1938, pensionato INPS dal 1981 e titolare di un decreto ministeriale che consente il soggiorno a tempo indeterminato, ha sottoposto all'Ufficio un problema in tema di autocertificazione.

Egli espone infatti che, in occasione del rinnovo annuale della tessera sanitaria, l'impiegata della USSL di

Varese gli chiede regolarmente di produrre, oltre al modello 201, anche un certificato di residenza, negando la possibilità di valersi della autocertificazione.

Nel 1996, aveva infine accettato, dopo diverse insistenze da parte dell'interessato e soprattutto dopo aver sentito telefonicamente gli uffici comunali di Varese, l'autocertificazione per la residenza, ma il problema si è riproposto tal quale nel 1997.

L'Ufficio anagrafe del comune di Varese ha confermato che per la residenza si può fare ricorso alla autocertificazione; il dirigente della U.S.S.L. n. 1 ha invece dichiarato di non poterla accettare.

L'Ufficio ha rammentato che la circolare prot. n. 6034/1996 adottata dal settore trasparenza e cultura della regione Lombardia e pubblicata nel B.U.R.L. 23.8.1996, 3^a s.s. al n. 34, ha fornito precise indicazioni riguardo agli istituti - in verità poco noti e poco utilizzati - introdotti con la L. 4.1.1968, n. 15, in materia di documentazione amministrativa, legalizzazione a autenticazione di firma.

Con particolare riferimento alla possibilità di accettare a titolo definitivo le dichiarazioni sostitutive di certificazioni, la circolare rammenta che essa è consentita per le situazioni tassativamente elencate dall'art. 2 della L. 4.1.1968, n. 15: data e luogo di nascita, residenza, cittadinanza, godimento dei diritti politici, stato civile, nascita del figlio, esistenza in vita, decesso del coniuge,

dell'ascendente o del discendente, posizione agli effetti degli obblighi militari, iscrizioni in albi o elenchi tenuti dalla pubblica amministrazione. Ai detti documenti, viene aggiunta la certificazione c.d. antimafia.

Viene anche precisato che quelle dichiarazioni (complessive, parziali o singole) possono essere prodotte nella stessa istanza, con esplicita dichiarazione che comprovi una o più situazioni ovvero con singole, separate, dichiarazioni. La residenza può quindi essere senz'altro comprovata attraverso una dichiarazione sostitutiva sottoscritta dall'interessato.

Inoltre, sia l'art. 10 della legge n. 15/1968 sia l'art. 18 della legge n. 241/1990 prevedono la possibilità per le pubbliche amministrazioni di accertare d'ufficio, attraverso il responsabile del procedimento, atti o certificati concernenti fatti, stati o qualità personali che la stessa amministrazione procedente o altra amministrazione siano tenute a certificare.

L'Ufficio ha anche precisato che la pubblica amministrazione e i suoi dipendenti sono esenti da ogni responsabilità, salvo i casi di dolo o colpa grave, per gli atti la cui emanazione sia conseguenza di false dichiarazioni e di documenti falsi o contenenti dati non più rispondenti a verità, prodotti dall'interessato o da terzi (art. 24 della L. n. 15/1968), e inoltre che il rifiuto di applicare la L. n. 15/1968, quando invece ne ricorrano i presupposti, può integrare gli estremi del reato di cui all'art. 328 c.p.

L'Ufficio ha quindi segnalato l'opportunità che venissero adottate disposizioni organizzative interne che chiarissero agli stessi operatori la portata di taluni istituti di diffusa applicazione, quali appunto l'autocertificazione, e che venissero di conseguenza precisati gli adempimenti necessari in occasione del rinnovo della tessera sanitaria.

Il commissario straordinario della USSL di Varese ha in seguito comunicato di aver richiamato gli operatori alla corretta applicazione degli istituti introdotti dalla L. n. 4.1.1968, n. 15.

2.3 Accesso alle informazioni in materia ambientale

Il sig. U.N.R., legale rappresentante della società T., avente sede in Milano, aveva chiesto nell'aprile 1996, al sindaco di Montanaso, di acquisire i dati relativi alla qualità e quantità dei combustibili usati nella centrale ENEL di Montanaso dal 1983 al 1993, e, in un secondo momento, di acquisire i dati relativi alle emissioni inquinanti (polveri, ossidi di azoto e ossidi di zolfo) scaricate dai camini della stessa centrale tra il 1987 e il 1995.

In un primo momento, il sindaco di Montanaso aveva ritenuto di poter soddisfare la richiesta, trasmettendo i dati di cui era in possesso, relativi ai combustibili usati negli anni 1991 e 1992; successivamente, aveva

ritenuto di non poterla accogliere, in quanto priva di specifica motivazione.

L'Ufficio ha rilevato che la posizione dell'amministrazione comunale appariva contraddittoria, in quanto richieste identiche erano state in un primo momento accolte e in seguito respinte, e anche contrastante con l'attuale quadro normativo, che anzi afferma il principio della più ampia partecipazione dei cittadini, indipendentemente dalla sussistenza di una specifica posizione legittimante, ad accedere alle informazioni concernenti lo stato dell'ambiente.

La legislazione statale e regionale specifica sull'ambiente e la normativa regolamentare di attuazione sono infatti costanti nell'affermare il principio della più ampia diffusione dei dati concernenti la qualità dell'aria (art. 14 L. 8.7.1986, n. 349; art. 1 L.R. 10.12.1986, n. 64; direttiva CEE 7.6.1990, n. 313; decreto del ministro dell'ambiente 20.5.1991; DGR 24.5.1994, n. 53508 e il recente D.Lgs. 24.2.1997, n. 39 in tema di libertà di accesso alle informazioni in materia ambientale).

In particolare, la direttiva CEE n. 313/1990, ampiamente ripresa dalla DGR n. 35058/1994, afferma che le informazioni relative allo stato dell'ambiente debbono essere rese a chiunque ne faccia richiesta, indipendentemente dalla sussistenza di un qualsiasi specifico interesse.

La circolare regionale specifica inoltre quale sia l'ambito del diritto all'informazione ambientale,

individuandolo in: situazioni di inquinamento; notizie su singoli episodi di degrado e di inquinamento; attività poste in essere dalla pubblica amministrazione per modificare quelle situazioni; interpretazione dei dati, valutazioni tecniche e dei rischi; applicazione delle leggi e dei regolamenti, acquisizione di pareri e quant'altro possa giovare alla conoscenza dello stato di salute dell'habitat naturale.

Nel giugno 1997, il sindaco di Montanaso ha comunicato di avere trasmesso al sig. R. i dati chiesti, dimostrando quindi di condividere appieno le tesi formulate dall'Ufficio.

Nel corso della corrispondenza intercorsa con diversi enti, regionali e provinciali, in occasione della trattazione della pratica avviata dal sig. R, sono emerse riluttanza e difficoltà, da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, a dare piena applicazione alla specifica normativa vigente in tema di accesso alle informazioni riguardanti lo stato dell'ambiente, e in particolare alla citata circolare emanata dall'assessore regionale in data 19.5.1994, n. 33351, con DGR 24,5,1994, n. 5/53508.

E' tra l'altro emerso che è ben lungi dall'attivazione l'inventario provinciale delle emissioni atmosferiche previsto dall'art. 5 del DPR 24.5.1988, n. 203.

L'Ufficio aveva quindi chiesto all'assessore regionale all'ambiente ed energia:

- se erano state emanate le prescrizioni organizzative regionali previste dall'art. 5 del DPR n. 203/1988 ai

fini della attivazione dell'inventario provinciale delle emissioni;

- se - e quali - sistemi di rilevamento automatico della qualità dell'aria, previsti dall'art. 3 del DM 20.5.1991 ("Criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria"), fossero attivati all'interno della regione;
- se risultano emanati dal ministero dell'ambiente gli atti amministrativi previsti dall'art. 4 del DM sopra citato ai fini della realizzazione di un idoneo sistema informativo per i cittadini.

L'Ufficio aveva inoltre rappresentato all'assessore all'ambiente l'opportunità di attivarsi affinché venisse data attuazione alle circolari adottate dalla stessa regione in materia.

In relazione a questi punti, non è mai pervenuta risposta dalla amministrazione regionale.

Nella questione sopra illustrata, i dati ambientali interessanti sono riferiti specificamente alle informazioni sullo stato dell'ambiente, riguardano cioè ciò che l'impresa concretamente disperde in atmosfera. Da questi occorre distinguere quegli altri documenti, progetti ed informazioni che sono "a monte" della fase di emissione e si riferiscono alle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo ed alle sostanze e materie prime utilizzate.

Il sig. U.N.R. aveva infatti anche chiesto con altra separata specifica istanza, di acquisire i progetti di

adeguamento delle emissioni relativamente alla centrale termoelettrica di Tavazzano e Montanaso.

Il ministero dell'industria e dell'artigianato, competente ex art. 6 del DPR 24.5.1988 n. 203 al rilascio delle autorizzazioni alle centrali termoelettriche, aveva negato questa possibilità, affermando che in questo modo sarebbe stato lesa il diritto alla riservatezza dell'impresa entrata in contatto con la pubblica amministrazione.

In particolare, sarebbero stati lesi i suoi interessi industriali e commerciali.

L'Ufficio ha ritenuto di condividere il diniego opposto dal ministro dell'industria per tutelare il diritto dell'impresa alla riservatezza (art. 24 L. 7.8.1990, n. 241 e art. 8, lett. d), DPR 27.6.1992, n. 352; anche TAR Emilia Romagna, sez. II, 20.2.1992, n. 78).

La questione particolare non può infatti essere più ricompresa nella generica accezione "dati ambientali", ma attiene a quei documenti ed elaborati progettuali in base ai quali viene organizzata e concretamente svolta l'attività produttiva.

2.4 Ancora nessun rimborso per le spese di soggiorno all'estero del portatore di handicap ricoverato e del suo accompagnatore

Particolarmente degna di interesse appare una questione

che ha formato oggetto di alcune istanze in periodi diversi (L.C. nel luglio 1994; M.T.S. nel gennaio 1995; F.C. nel marzo 1995) e che si sostanzia nella lamentata mancata applicazione, da parte delle aziende USSL lombarde, dell'art. 11 della L. 5.2.1992, n. 104.

Questa norma prevede, nei casi in cui vengano concesse le deroghe di cui all'art. 7 del DM 3.11.1989, la rimborsabilità delle spese di soggiorno all'estero in alberghi o strutture collegate con il centro di altissima specializzazione a favore dell'assistito portatore di handicap e del suo accompagnatore, ove nel centro stesso non sia previsto il ricovero ospedaliero per tutta la durata degli interventi autorizzati.

Nel 1994 l'Ufficio aveva, pertanto, provveduto a segnalare all'assessorato regionale alla sanità la mancata erogazione dei rimborsi richiesti dagli assistiti.

L'assessorato informava che il comportamento tenuto dalle aziende USSL era da imputarsi al ritardo nell'emanazione - da parte del ministero della sanità - di precise disposizioni in merito all'applicabilità dell'art. 11 della L. n. 104/1992: il 2° comma dell'articolo stesso, infatti, subordina i rimborsi al parere espresso dalla commissione centrale presso il competente ministero, sulla base "di criteri fissati con atto di indirizzo e coordinamento emanato ai sensi dell'art. 4, 1° c. della L. 23.12.1978, n. 833".

L'Ufficio si è, di conseguenza, attivato, inviando nel marzo 1995 una nota alla direzione generale dei servizi di medicina sociale e all'ufficio attuazione servizio sanitario nazionale del ministero della sanità per sollecitare l'emanazione delle attese disposizioni attuative.

Si sottolineava, in particolare, l'urgenza di porre rimedio alla grave situazione di difficoltà economica degli assistiti e dei loro familiari. Essi, infatti, sono tuttora costretti a sostenere, per il soggiorno all'estero nel periodo di sottoposizione agli interventi sanitari autorizzati, oneri economici tali da farli spesso desistere a priori dall'esercizio del diritto loro riconosciuto dallo stesso art. 11 della legge citata.

Si è, così, determinata la situazione per cui l'avente diritto secondo la lettera della legge non può, in realtà, esercitarlo.

L'art. 42 della L. n. 104/1992, relativo alla copertura finanziaria, prevede comunque lo stanziamento di una somma annuale - pari a un miliardo - da ripartirsi fra tutte le regioni per il finanziamento delle spese di soggiorno.

I fondi stanziati vengono, pertanto, trasferiti alle regioni, che dovrebbero appunto utilizzarli per assicurare l'erogazione dei rimborsi, pur in mancanza di criteri applicativi.

I competenti uffici del ministero della sanità non hanno mai fornito alcun riscontro in merito alla problematica segnalata.

Nel frattempo l'Ufficio è venuto a conoscenza dell'adozione, da parte delle regioni Lazio, Liguria e Sardegna, di iniziative atte a consentire l'applicazione del beneficio del rimborso delle spese di soggiorno all'estero.

In particolare, la giunta regionale del Lazio - in analogia a quanto già previsto dalla regione Sardegna - ha riconosciuto la rimborsabilità ai soggetti portatori di handicap e ai loro accompagnatori, autorizzati a recarsi all'estero per cura e nei casi previsti dall'art. 7 del DM 3.11.1989, di un unico contributo fisso onnicomprensivo di lire 60.000 per ogni giornata utilizzata per la fruizione delle prestazioni assistenziali, quale elemento integrativo del concorso nelle spese di carattere strettamente sanitario.

Tale contributo è stato equiparato al concorso nelle spese per la degenza ospedaliera ed è finalizzato al parziale rimborso delle spese di soggiorno dell'assistito e del suo accompagnatore in alberghi o strutture collegate con il centro di altissima specializzazione estero, sempre che in tale centro non sia previsto il ricovero ospedaliero per tutta la durata degli interventi autorizzati.

La regione Liguria, invece, ha provveduto nel febbraio 1994 alla nomina della commissione amministrativo-sanitaria, la quale - nell'esaminare le domande di rimborso in deroga ex art. 7 del DM 3.11.1989 - ha espresso più volte parere favorevole al rimborso delle spese di soggiorno sostenute sia dall'assistito che dall'accompagnatore, in applicazione dell'art. 11 della L. n. 104/1992.

L'Ufficio ha, pertanto, inviato all'assessore alla sanità della regione Lombardia, nel maggio 1997, la documentazione acquisita, affinché valutasse la possibilità di adottare criteri analoghi a quelli individuati dalle altre regioni, per garantire - almeno parzialmente - il soddisfacimento del diritto di cui al citato art. 11.

Ciò anche in considerazione del fatto che - come sopra specificato - i finanziamenti vengono comunque erogati alle regioni.

Con nota 26.9.1997 l'assessore alla sanità ha fornito un riscontro, esprimendo, però, dubbi sulla legittimità degli atti amministrativi adottati dalle regioni citate.

Egli ha ribadito, in particolare, che la competenza amministrativa in materia di assistenza sanitaria all'estero di cittadini italiani è stata riservata allo stato dall'art. 6 della L. n. 833/1978, al fine di assicurare un'uguaglianza di trattamento di tutti i cittadini italiani che dovessero recarsi all'estero per cure.

L'iniziativa delle regioni verrebbe, pertanto, a caratterizzarsi come una vera e propria invasione della sfera di competenza dello stato. La mancata emanazione, da parte di quest'ultimo, degli atti di sua competenza non è considerata dall'assessore alla sanità della Lombardia una ragione sufficiente a giustificare l'invasione predetta.

L'assessore ha ritenuto, comunque, di sollecitare di nuovo il ministero della sanità, affinché venga emanato

l'atto di indirizzo e di coordinamento previsto dall'art. 11 della legge n. 104/1992.

Nel frattempo, peraltro, l'Ufficio ha informalmente appreso dal competente servizio della direzione generale della sanità della Giunta regionale dell'intenzione di "distribuire" i fondi trasferiti dallo stato per il rimborso delle spese di soggiorno.

L'Ufficio provvederà, pertanto, a chiedere alla direzione generale sanità sulla base di quali criteri - stante l'assenza dell'atto di indirizzo e coordinamento sopra citato - si procederà all'erogazione dei rimborsi agli aventi diritto.

2.5 Quando il figlio dovrebbe vendere l'abitazione ereditata dal padre per restituire al comune le rette di un ricovero in struttura residenziale

Nella relazione dello scorso anno mi ero soffermato sui nuovi criteri adottati dal comune di Milano per la gestione dei ricoveri in strutture residenziali.

Avevo, in particolare, sottolineato la necessità che l'amministrazione comunale fornisca anticipatamente informazioni chiare ed esaustive sulle implicazioni economiche derivanti dal ricovero in una struttura residenziale.

Di particolare interesse, a questo proposito, é la vicenda che il signor L.C. ha rappresentato all'Ufficio nel maggio 1996.

Il padre dell'istante, signor C.C., era stato ricoverato presso l'Istituto "Pio Albergo Trivulzio" dal 28.2.1990 fino alla data del decesso (20.6.1994).

L'ufficio anziani e inabili del comune di Milano si era occupato del ricovero su istanza dell'utente e, dopo aver effettuato le opportune verifiche circa la situazione reddituale del ricoverando, aveva stabilito l'assunzione degli oneri del ricovero, ponendo a carico degli obbligati per legge (cioé dell'unico figlio, signor L.C.) il pagamento di una somma pari a lire 500.000 mensili.

Al momento della presentazione della domanda di ricovero, il comune di Milano era a conoscenza del fatto che l'appartamento dove risiedeva, prima del ricovero, il signor C.C., insieme alla moglie, al figlio e alla nuora, era di proprietà dello stesso.

A seguito della morte del signor C.C., il figlio L. ha ereditato l'appartamento - trattasi, per inciso, di una modesta abitazione acquistata a riscatto dall'Ina Casa - dove continua a risiedere.

Il comune di Milano ha richiesto all'erede la restituzione delle rette di ricovero pagate dall'amministrazione stessa - per un importo di lire 122.851.000 - ritenendo che l'intervento era stato attuato sulla base di un presupposto stato di bisogno, ai sensi

dell'art. 12 della L.R. 7.1.1986, n. 1, mentre "l'esistenza di un notevole asse ereditario dimostra l'inesistenza di tale presupposto legale di intervento".

Avverso il provvedimento comunale il signor L.C. ha presentato ricorso in opposizione, chiedendo nel contempo anche l'intervento dell'Ufficio.

Le condizioni economiche del signor L.C., infatti, erano tali da non poter assolutamente consentirgli di provvedere alla restituzione della somma richiesta, se non a seguito della vendita dell'unità immobiliare ereditata, peraltro unica sua abitazione.

E' stato fatto notare all'amministrazione comunale come la proprietà dell'immobile da parte del ricoverando non fosse stata taciuta all'atto della presentazione della domanda di ricovero.

La commissione anziani e inabili aveva comunque ritenuto sussistente lo stato di bisogno, presupposto necessario a giustificare l'intervento economico del comune.

Pertanto non si era verificata una scoperta "a posteriori" di elementi nuovi, taciuti dall'istante al momento della valutazione dello stato di bisogno e, di conseguenza, non era variato alcun elemento posto alla base dell'assunzione dell'impegno di ricovero da parte del comune.

Né, peraltro, risultavano variazioni delle condizioni economiche dei familiari tenuti agli alimenti ex art. 433 c.c., nè erano pervenuti beni al ricoverato durante e dopo il ricovero.

L'amministrazione comunale ha successivamente deciso di provvedere ad una nuova verifica della documentazione relativa alla pratica, richiedendo al signor L.C. di presentare nuovi atti da cui potesse risultare con precisione l'ammontare complessivo dell'asse ereditario.

Nel maggio 1997 la civica amministrazione - dopo l'esame dei documenti presentati - ribadiva all'interessato l'intenzione di attivarsi per il recupero del credito, chiedendo di voler provvedere alla liquidazione della somma dovuta entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione.

E' stato suggerito al signor L.C. di presentare, avverso la decisione definitiva del comune, un ricorso al Presidente della regione ai sensi dell'art. 64, 4^a c., L.R. n. 1/1986, in cui ribadire le argomentazioni già precedentemente addotte ed allegando anche la nota inviata dall'Ufficio all'amministrazione comunale.

Con decreto n. 4681, adottato dal Presidente della regione in data 28.10.1997, il ricorso presentato dal signor L.C. é stato accolto e si è invitata l'amministrazione comunale a rivedere le proprie determinazioni alla luce delle considerazioni ivi svolte.

Non risulta attualmente che il comune di Milano abbia presentato ricorso giurisdizionale avverso la decisione del Presidente della regione.

Il caso appena esposto é sintomatico di una situazione di difficoltà attualmente vissuta dall'ufficio anziani

inabili del comune, il quale riceve continuamente dai cittadini e dai loro legali ricorsi avverso determinazioni assunte a seguito della verifica della sussistenza di assi ereditari.

Diventa comprensibilmente problematico per l'amministrazione comunale adottare delle decisioni "eque".

Vi possono essere, infatti, casi in cui i ricoverandi, titolari di beni immobili, trasferiscono la proprietà degli stessi a parenti per non essere costretti, in caso di ricovero, a conferire i beni stessi all'amministrazione comunale, come previsto dalla deliberazione n. 530/1995 della giunta del comune di Milano, oppure per far sì che i predetti beni sfuggano all'esercizio dell'azione di rivalsa cui il comune é tenuto ai sensi dell'art. 63 della L.R. n. 1/1986.

Sarebbe auspicabile, pertanto, l'individuazione di norme più specifiche, che chiariscano le modalità con cui l'amministrazione comunale deve e può agire sul patrimonio dei ricoverandi e degli obbligati per legge.

In assenza di ciò, si rischia di lasciare alla discrezionalità dell'amministrazione comunale l'adozione di provvedimenti che - come nel caso appena prospettato - possono apparire vessatori.

2.6 Grave disparità tra gli invalidi civili ultrasessantacinquenni

Nel corso del 1997 numerose sono state le segnalazioni pervenute in merito al problema della valutazione dello stato di invalidità civile nei riguardi dei cittadini ultrasessantacinquenni.

L'attuale sistema normativo disciplinante la materia dell'invalidità civile si basa sull'accertamento del danno funzionale provocato alla persona dal sopraggiungere di una patologia e sulla determinazione della capacità lavorativa residua, espressa in valori percentuali secondo i criteri introdotti dalla tabella indicativa delle percentuali d'invalidità, approvata con DM 5.2.1992.

Non é prevista, invece, la stima percentuale di riduzione della capacità lavorativa per i soggetti minori degli anni diciotto e per gli ultrasessantacinquenni, in quanto gli stessi non sono ancora entrati o sono già usciti dall'arco della vita lavorativa.

L'art. 6 del DLgs 23.11.1988, n. 509 si limitava a specificare che "ai soli fini dell'assistenza socio-sanitaria e della concessione dell'indennità di accompagnamento si considerano mutilati ed invalidi i soggetti ultrasessantacinquenni che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età".

La mancata attribuzione di una percentuale di invalidità ha comportato l'esclusione dei soggetti sopra indicati dalla

possibilità di accedere ad alcuni benefici, quali la fornitura gratuita di ausili e di protesi, nonché l'esenzione dal pagamento del ticket e della quota fissa per ricetta, collegati appunto, in base alla normativa vigente, all'indicazione di una percentuale dello stato di invalidità.

Il ministero del tesoro - sollecitato dalla commissione periferica per le pensioni di guerra e di invalidità civile di Milano - aveva già nel dicembre 1995 sottolineato l'impossibilità di procedere alla percentualizzazione del danno anatomo-funzionale nei soggetti ultrasessantacinquenni: il legislatore, infatti, con la previsione normativa di cui all'art. 6 del Dlgs n. 509/1988, avrebbe volutamente inteso escludere tali soggetti dalla stima percentuale di riduzione della capacità lavorativa.

Il servizio interventi socio-sanitari integrati del settore famiglia e politiche sociali della Giunta regionale dissentiva dalla predetta interpretazione, ritenendo che nessun articolo del Dlgs n. 509/1988 indichi l'abolizione della percentuale di invalidità per gli ultrasessantacinquenni.

Poiché, però, il modello A/san predisposto dal ministero della sanità non prevede una codifica specifica per la categoria sopra indicata, il citato servizio regionale ha ritenuto, nel gennaio 1996, di richiamare l'attenzione del ministro della sanità (già interpellato senza esito dallo stesso ministero del tesoro) sulla questione di che trattasi.

In particolare, si faceva presente come, applicando l'indirizzo interpretativo espresso dal ministero del tesoro, si venisse di fatto a creare un grave danno per gli invalidi oltre i sessantacinque anni, discriminati rispetto agli invalidi di età inferiore per i quali la percentualizzazione resta operante e che pertanto possono accedere ai benefici previsti per legge.

La sperequazione sussiste anche all'interno della stessa categoria per i casi accertati in epoca precedente o successiva all'applicazione dell'indicazione ministeriale, nonché a danno della medesima persona nell'ipotesi di un eventuale sopravvenuto aggravamento: l'annullamento del precedente grado di invalidità determinerebbe, infatti, la perdita della possibilità di accesso ai benefici prima percepiti.

Allo scopo di ovviare alla discriminazione di fatto creatasi e nelle more di una possibile modifica del modello A/san, il citato servizio regionale proponeva l'introduzione di un modulo aggiuntivo, con l'indicazione in via analogica della percentuale alla quale sarebbe ascrivibile il danno funzionale accertato.

Nel marzo 1996 il dipartimento prevenzione e farmaci del ministero della sanità - nella persona del dirigente generale - nel condividere appieno la proposta formulata dalla regione Lombardia, chiedeva all'ufficio legislativo del ministero della sanità un parere circa la legittimità della proposta stessa.

A supporto dell'iniziativa lombarda, il citato dipartimento sosteneva l'inesistenza di ostacoli normativi alla possibilità di integrare, da parte dei colleghi medici, il modello A/san con dichiarazioni aggiuntive che costituiscano espressione del giudizio finale.

Il modello, infatti, era stato introdotto con DI 28.3.1985 al fine di una indagine conoscitiva, conclusasi nel 1987, volta ad individuare le principali tipologie di invalidità e non come modello di verbale obbligatorio per legge.

Le successive innovazioni normative in materia di invalidità civile hanno reso, di fatto, ormai obsoleto il modello in parola, che però continua ad essere utilizzato dalle commissioni mediche USSL per la stesura dei verbali di visita.

Nella realtà, del resto, accade sovente che le commissioni mediche USSL integrino o modifichino il modello A/san con le dichiarazioni ritenute necessarie.

Il dipartimento prevenzione e farmaci riteneva, inoltre, che la formula proposta dalla regione Lombardia non si ponesse in contrasto con quanto previsto dall'art. 6 del DLgs n. 509/1988: ciò sul presupposto che nell'ambito dell'"assistenza socio-sanitaria" alla quale si fa cenno nell'articolo citato rientrino sia la fornitura delle protesi e degli ausili, sia le esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria introdotte dalle leggi finanziarie succedutesi nel tempo.

Nel febbraio 1997 il ministro della sanità ha inviato una circolare a tutti gli assessorati regionali competenti, al fine di svolgere "definitive" puntualizzazioni in materia di valutazione dello stato di invalidità civile nei riguardi di soggetti ultrasessantacinquenni.

Nella citata circolare si é esclusa la possibilità di una valutazione percentuale degli ultrasessantacinquenni, che, ai sensi dell'art. 6 del DLgs n. 509/1988, sono riconosciuti invalidi solo sulla base delle difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie dell'età.

E' stato, peraltro, specificato che gli invalidi civili riconosciuti tali prima del sessantacinquesimo anno di età, essendo già percentualizzati, possono usufruire del beneficio dell'esenzione alla partecipazione alla spesa delle prestazioni sanitarie anche negli anni successivi.

Già questa prima distinzione solleva notevoli perplessità: non si comprende, infatti, il motivo per cui viene penalizzato chi, per sorte, diventa invalido dopo il compimento dei sessantacinque anni.

Il ministro della sanità ha ulteriormente specificato che possono usufruire dell'esenzione gli ultrasessantacinquenni titolari dell'indennità di accompagnamento, in quanto equiparabili agli invalidi totali.

Tale previsione non ha tenuto in debito conto quanto già precedentemente sottolineato dal dirigente generale del dipartimento prevenzione e farmaci, e cioè che esistono

invalidi civili al 100% infraseessantacinquenni con diritto a vari benefici e che possono esistere invalidi civili ultrasessantacinquenni con pari percentuale 100% senza indennità di accompagnamento, i quali - per il fatto che detta percentuale non può essere espressa - restano privi dei benefici riconosciuti ai primi, con evidente disparità di trattamento.

Proprio quest'ultima fattispecie è stata più volte rappresentata all'Ufficio.

Le delucidazioni rese agli interessati circa la posizione assunta al proposito dal ministro della sanità non sono valse a soddisfare gli stessi, non solo per i numerosi aspetti di criticità delle soluzioni ministeriali, ma soprattutto per il diverso comportamento che le aziende USSL adottano all'interno della stessa regione e addirittura della stessa città di Milano relativamente al riconoscimento o meno del diritto ai benefici di che trattasi agli invalidi civili ultrasessantacinquenni con percentuale 100% quanto ad esiti di danno funzionale, senza indennità di accompagnamento.

In attesa che si concluda il processo di armonizzazione - previsto dall'art. 3, 3° c. della L. 8.8.1995, n. 335 di riforma del sistema pensionistico - delle procedure medico-sanitarie e dei criteri di riconoscimento relativi alle invalidità ed inabilità, si auspica quantomeno l'adozione di una prassi più omogenea in materia da parte delle aziende sanitarie locali operanti sul territorio lombardo.

2.7 Luci e ombre nella gestione dei procedimenti riguardanti l'invalidità civile

Nelle relazioni relative al 1993 e al 1994 l'Ufficio aveva evidenziato che, per quanto concerne la prefettura di Milano, erano alquanto lunghi i tempi necessari per la concessione delle provvidenze economiche a favore di coloro che erano stati riconosciuti invalidi.

Come precisato lo scorso anno, l'art. 4 del DPR 21.9.1994, n. 698 ha statuito espressamente che le procedure di concessione e di pagamento da parte delle prefetture debbono concludersi entro il termine di centottanta giorni dalla data di ricezione di copia dell'istanza, corredata dal verbale di accertamento sanitario, trasmessi dalla commissione medica sanitaria competente. Il decorso del termine è sospeso per un massimo di sessanta giorni nel caso di richiesta all'interessato di produrre ulteriore documentazione.

Sebbene si sia potuto constatare un più rapido svolgimento nell'istruttoria delle pratiche di che trattasi, anche nel 1997 sono pervenute all'Ufficio alcune segnalazioni inerenti alla lamentata tardiva erogazione delle provvidenze economiche.

Per non gravare inutilmente sugli uffici della prefettura e al fine di non vanificare l'efficacia dell'intervento dell'Ufficio, si è ritenuto, anche nel 1997, di dare corso solo a quelle pratiche che registravano

dei tempi di definizione considerevoli. Sono state segnalate alla prefettura di Milano le istanze, qualora fossero trascorsi più di nove/dieci mesi dall'invio della documentazione alla prefettura, documentazione richiesta alcuni mesi dopo l'invio del verbale di visita medica.

La prefettura ha sempre corrisposto, più o meno tempestivamente, alle richieste inoltrate dall'Ufficio.

Decisamente più lunghi sono i tempi di trattazione delle pratiche relative ai deceduti. Qualora l'invalido deceda nel corso d'istruttoria della pratica deve essere prodotta ulteriore documentazione inerente alla riscossione, a favore degli eredi, dei ratei maturati e non riscossi dal de cuius.

Alla fine del 1996 l'ufficio aree e categorie protette della prefettura aveva comunicato telefonicamente all'Ufficio di non poter fornire alcuna precisa indicazione circa i tempi necessari per la conclusione delle pratiche anzidette, tenuto conto dell'eccessivo numero di fascicoli in carico al personale, alquanto esiguo, assegnato alla trattazione di tali pratiche.

Poichè le istanze segnalate riguardavano domande di invalidità inoltrate negli anni dal 1989 al 1991 e poichè gli interessati, da tempo ormai deceduti, erano stati riconosciuti invalidi civili nel 1991 o 1992, l'Ufficio si è rivolto al prefetto.

E' stato precisato che, pur partecipando alla situazione di disagio e di sconforto rappresentata dai cittadini, a cui

non era dato di conoscere neppure i tempi ancora necessari per la definizione di pratiche annose, l'Ufficio dall'inizio del 1997 non aveva più dato corso, stante la precisazione suesposta, alle pratiche relative ai deceduti. Si è peraltro chiesto di conoscere se erano in corso di programmazione o di attuazione iniziative atte ad incidere sulla realtà operativa evidenziata all'Ufficio e se era possibile acquisire qualche elemento per fornire informazioni adeguate agli interessati.

Con nota del 13 maggio il prefetto ha segnalato che anche l'istruttoria relativa al pagamento agli eredi dei ratei aveva fatto registrare, nell'ultimo periodo, una sensibile accelerazione sui tempi di definizione e ciò in relazione ad una più razionale organizzazione del lavoro, conseguente all'aumentato organico di personale destinato all'ufficio categorie protette. Tuttavia ancora permaneva una situazione di "sofferenza" nello specifico settore, determinata sia dalla notevole complessità della procedura prevista per la liquidazione dei ratei non riscossi, sia dalla carenza di idonei supporti informatici necessari ad ottimizzare i tempi di definizione dell'enorme mole di procedimenti in corso di istruttoria. Il superamento delle rappresentate difficoltà operative avrebbe dovuto comunque - concludeva la nota - concretizzarsi nel corso del corrente anno, a seguito del previsto completamento della rete informatica.

L'Ufficio ha successivamente appreso che alcune delle pratiche segnalate erano state definite.

Nell'art. 16 della L. 15.5.1997, n. 127 il legislatore nazionale ha statuito che i difensori civici delle regioni esercitano, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali.

Considerando ciò, l'Ufficio nel mese di giugno ha sottoposto nuovamente le istanze di che trattasi all'attenzione della prefettura, che ha in seguito sempre corrisposto alle richieste inoltrate.

E' opportuno sottolineare che queste pratiche, una volta definite dall'ufficio aree e categorie protette, passano alla ragioneria per la liquidazione e tale fase richiede spesso ancora parecchi mesi.

A conclusione di quanto esposto, desidero rilevare che sarebbe quanto mai auspicabile che gli invalidi percepiscano tempestivamente le provvidenze loro spettanti, che spesso costituiscono la loro principale fonte di reddito, della quale necessitano per far fronte alle proprie esigenze vitali. A tal fine è indispensabile che vengano rispettati i termini di cui all'art. 4 del DPR n. 698/1994 sopraindicati, tenuto conto che ad essi vanno ad aggiungersi i termini stabiliti dall'art. 1 relativi al procedimento per l'accertamento sanitario delle minorazioni civili.

A titolo esemplificativo richiamo brevemente una pratica esaminata dall'Ufficio.

Il signor A.B. aveva presentato domanda di invalidità in data 11 aprile 1994. Dopo un accertamento domiciliare, la commissione medica aveva verbalizzato - in data 10 luglio 1995 - che l'interessato era stato riconosciuto invalido al 100% con diritto all'indennità di accompagnamento.

La documentazione necessaria per definire la pratica era stata richiesta e trasmessa nel mese di luglio del 1996.

Finalmente nell'ottobre del 1997 è pervenuto al signor A.B. il decreto prefettizio con il quale gli venivano concesse le provvidenze economiche a decorrere dal 1° maggio 1994.

Nell'anzidetto decreto era precisato che l'assegno di accompagnamento, nonché le somme spettanti a titolo di arretrati erano riscuotibili presso l'ufficio postale a partire dal 28 del mese di gennaio.

Purtroppo l'interessato il 19 gennaio è deceduto.

Gli eredi, inviato il certificato di morte alla prefettura, dovranno pertanto aspettare che venga istruito e concluso il procedimento di liquidazione dei ratei maturati e non riscossi, prima di poter percepire quanto spettante e quanto, presumibilmente, già speso per accudire l'invalido.

Molto lunghi sono anche i tempi normalmente impiegati per definire i ricorsi che gli invalidi inoltrano avverso il verbale di visita medica, per contestare l'esito dell'accertamento sanitario.

L'anzidetto ricorso deve essere presentato alla commissione medica superiore e di invalidità civile, presso il ministero del tesoro.

L'Ufficio nel corso del 1997 ha ritenuto di non segnalare più le istanze con le quali venivano chieste informazioni sui tempi ancora necessari per definire i suddetti ricorsi.

Ciò in quanto la risposta fornita dal ministero all'unica pratica a cui si è dato corso all'inizio del 1997 è stata puramente interlocutoria.

Nel caso di che trattasi il ricorso era stato inoltrato il 15 settembre 1995 ed il ministero ha informato che non era possibile definire il ricorso nel termine di 180 giorni, previsto dalla legge 15 ottobre 1990, n. 295, ribadito dal DPR 21 settembre 1994, n. 698.

Veniva precisato che i ricorsi sarebbero stati comunque trattati dall'Amministrazione in ordine cronologico di arrivo e semprechè risultassero inoltrati nel termine perentorio di sessanta giorni dalla notifica del verbale di prima istanza.

Ad ogni buon conto veniva fatto presente che la normativa prevista dall'art. 3, comma 4 del citato DPR n. 698/1994 (i ricorsi si intendono respinti qualora la decisione non intervenga nel termine di 180 giorni dalla presentazione) consente all'interessato di produrre, dopo il decorso di tale termine, istanza di aggravamento alla USSL territorialmente competente, nonchè, qualora non si intenda attendere l'esito del ricorso amministrativo, di promuovere un procedimento giudiziario innanzi al giudice ordinario - pretore del lavoro - competente per territorio.

Nel contempo l'Ufficio è venuto casualmente a conoscenza, tramite un cittadino rivoltosi per una problematica attinente alla materia di che trattasi, che un ricorso dallo stesso presentato, in qualità di erede di un invalido, nell'aprile del 1994 era stato definito nel maggio del 1997.

Con riferimento alla questione rappresentata si apprezza la manifestata volontà di esaminare tutti i ricorsi, pur rilevando l'impossibilità, per motivi strutturali e/o per la complessità del procedimento, di soddisfare in tempi ragionevoli le istanze di riesame presentate dagli invalidi.

Sempre in relazione alla materia dell'invalidità civile, ritengo opportuno accennare a due vicende di cui si è occupato l'Ufficio nel corso del 1997, in quanto, invece, significative di un assetto organizzativo e procedurale efficiente.

Le anzidette vicende riguardano due invalidi, la piccola S.P.C. e il signor C.B., ciechi assoluti, che per una serie di disguidi non avevano provveduto ad inviare nei termini l'autocertificazione ex DL 20.6.1996, n. 323, convertito con modificazioni nella L. 8.8.1996, n. 425.

La direzione generale dei servizi vari e delle pensioni di guerra del ministero del tesoro aveva provveduto a comunicare loro, con note pervenute rispettivamente nel mese di agosto e di settembre, che a decorrere dai pagamenti del successivo bimestre sarebbe stata disposta la sospensione

dell'erogazione del beneficio conseguente all'invalidità, a suo tempo riconosciuta.

Veniva segnalata la facoltà di presentare un'idonea giustificazione circa i motivi della mancata presentazione, entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione della citata direzione.

Entrambi gli invalidi avevano tempestivamente provveduto a trasmettere l'autocertificazione, evidenziando i motivi per cui la stessa non era stata inviata nel termine statuito.

L'Ufficio ha provveduto ad assumere informazioni sullo stato delle due pratiche presso il ministero del tesoro, che aveva istituito un numero telefonico al servizio del cittadino per informazioni relative all'autocertificazione richiesta agli invalidi titolari di assegni, pensioni ed indennità. L'operatore a cui l'Ufficio si è rivolto ha subito precisato che l'erogazione delle provvidenze economiche spettanti alla piccola P.S.C. erano state ripristinate dal settembre 1997, pertanto l'invalida aveva percepito e avrebbe continuato a percepire senza soluzione di continuità quanto spettante.

L'indennità di accompagnamento spettante al signor C.B., non posta in pagamento alla scadenza prefissata nel mese di novembre, poteva essere riscossa a far tempo dal 10 dicembre.

Nella vicenda sopra esposta si è potuto constatare una adeguata organizzazione amministrativa, supportata da un rapporto con l'utenza diretto e trasparente. In conformità con la finalità degli accertamenti ex lege 425/1996, non sono

stati penalizzati i portatori di handicap che per imperizia, disattenzione o per un disguido non hanno correttamente e/o tempestivamente provveduto all'autocertificazione.

La finalità dell'operazione era, infatti, notoriamente quella dettata da ragioni di moralizzazione del cosiddetto "fenomeno dei falsi invalidi" e, in definitiva, di contenimento della spesa pubblica.

2.8 Altezza media ponderale del sottotetto : diversa se calcolata a Monza o a Milano

Nel corso del 1997 è entrata in vigore ad ogni effetto la L.R. 15.7.1996, n.15, normativa regionale per il recupero dei sottotetti ad uso abitativo.

Si tratta di una normativa inedita, la prima di tale portata approvata da una amministrazione regionale, volta a perseguire gli obiettivi, esplicitamente dichiarati nella legge stessa, di contenere il consumo di nuovo territorio e favorire il risparmio energetico, mediante la messa in opera di interventi tecnologici.

La prima applicazione ha sollevato diversi e disparati problemi interpretativi nelle amministrazioni comunali, chiamate, appunto, ad applicare concretamente la nuova disciplina.

La novità della materia ed i diversi quesiti rivolti all'assessorato regionale all'urbanistica e al territorio,

inerenti gli ambiti di applicazione della normativa, hanno indotto lo stesso assessorato, unitamente all'assessorato ai lavori pubblici, a formulare la circolare assessorile n.1/1997 - approvata con D.G.R. 6/23987 del 13 gennaio 1997 " Criteri ed indirizzi urbanistico-edilizi per l'applicazione della Legge Regionale 15 Luglio 1996, n.15" - rivolta ai comuni e agli ordini professionali allo scopo di risolvere le difficoltà interpretative contenute nel testo legislativo.

Detta circolare unitamente alla direttiva dell'assessorato alla sanità, rivolta alle aziende sanitarie locali per l'applicazione della normativa in parola, per quanto concerne i requisiti connessi alla competenza igienico sanitaria, sono state pubblicate in un apposito opuscolo, al fine di costituire una "guida operativa" di agevole consultazione per gli operatori del settore (B.U.R.L., n.8, edizione speciale del 21 febbraio 1997).

Nonostante gli sforzi compiuti dai competenti assessorati, al fine di risolvere le ambiguità letterali del testo della norma, l'Ufficio ha potuto constatare la differente interpretazione attribuita al dato testuale dalle amministrazioni comunali nell'applicazione della nuova legge.

Si ritiene opportuno a questo proposito segnalare la questione sottoposta all'Ufficio nel settembre 1997 dal sig. L.M..

Egli rappresentava l'esito delle proprie reiterate richieste di concessione, per un intervento edilizio volto

appunto al recupero ai fini abitativi di un sottotetto, presentate alla amministrazione comunale di Monza.

Detta amministrazione alla prima richiesta del sig. L.M. opponeva diniego, motivato dalle circostanze che l'intervento insisteva su area destinata a vincolo di zona "F" decaduto, ove non è consentita la ristrutturazione edilizia, e che l'altezza media del sottotetto esistente risultava essere minore di quella prescritta dal sesto comma dell'art.1 della L.R. n. 15/1996.

Al diniego così motivato, a proposito della destinazione dell'area, l'istante si opponeva facendo presente quanto prescritto dalla legge stessa ed indicato dalla citata circolare assessorile n. 1/1997, che espressamente limita la facoltà di esclusione di parti del territorio comunale dall'applicazione delle legge in parola alle zone omogenee C e D, così come definite dal D.M. 1444/1968, e preclude la facoltà dei comuni di estendere tale esclusione ad altre diverse zone del territorio comunale.

Per quanto concerne l'altezza media ponderale l'istante ricordava, invece, che l'intervento oggetto della propria richiesta prevede il recupero della sola parte di sottotetto la cui altezza di gronda supera m. 1,68, pertanto il calcolo di cui al sesto comma della L.R. n. 15/1996 doveva tener conto di detto dato geometrico, considerato peraltro che il progetto prevedeva la realizzazione di tavolati a delimitazione fisica del volume abitabile.

Il sig. L.M. chiedeva, pertanto, il riesame della domanda presentata alla luce di quanto precisato.

L'amministrazione comunale confermava il diniego già espresso, riconoscendo questa volta l'ammissibilità dell'applicazione della norma su aree con vincolo decaduto, ribadendo, però, che l'espressione del sesto comma dell'art.1 della L.R. n. 15/1996 non può che essere interpretata letteralmente, calcolando, quindi, il volume di riferimento su tutta l'estensione del sottotetto che abbia altezza superiore a m. 1,50.

L'Ufficio, condividendo la tesi dell'istante, si rivolgeva all'amministrazione comunale, ricordando innanzitutto che l'attività di interpretazione della legge, secondo un consolidato principio giuridico di carattere generale, non deve esaurirsi e limitarsi alla "lettera" della norma, ma, al contrario, chi si appresta all'interpretazione deve proporsi di individuare l'intenzione del legislatore, tenendo presente l'obiettivo che la norma si propone risalendone alla "ratio".

L'individuazione della "ratio" della legge in esame è peraltro agevole. Gli obiettivi infatti sono espliciti ed espressi nel testo, sono inoltre ribaditi e sottolineati nella menzionata circolare n. 1/1997, che oltretutto invita gli operatori a tener ben presenti dette esplicite finalità, proprio allo scopo di sciogliere le difficoltà interpretative contenute nel testo legislativo.

Alla luce di queste considerazioni e dei criteri interpretativi forniti dall'assessorato all'urbanistica, l'intervento edilizio che l'istante intendeva realizzare sembrava assentibile per più ragioni.

Trattandosi di intervento ad uso residenziale non vi sono dubbi di sorta che risponda alle precipue finalità della legge.

Il progetto prevede il recupero della sola parte di sottotetto avente un'altezza di gronda di m.1,68.

Il calcolo dell'altezza media ponderale si ottiene - secondo quanto disposto dalla norma (art. 1, sesto comma) - dividendo il volume della parte di sottotetto la cui altezza superi m.1,50 per la superficie relativa.

Sembra pertanto evidente che l'indicazione del limite di m.1,50 costituisce il limite minimo utilizzabile ai fini del calcolo prescritto, sancendo così la norma l'impossibilità di utilizzare altezze di gronda inferiori, nell'ottica di contribuire a garantire il rispetto dei requisiti igienico-sanitari riguardanti le condizioni di abitabilità.

La prescrizione di detto limite minimo non esclude, però - a parere dell'Ufficio - di poter utilizzare ai fini del calcolo un'altezza di gronda superiore, come nella fattispecie in questione, limitando fisicamente gli spazi di abitazione con idonei tavolati e garantendo in tal modo - a maggior ragione - il rispetto dei sopradetti requisiti.

L'intervento illustrato nel progetto del Sig. L.M. prevede, in particolare, la delimitazione del volume abitabile con pareti di 20 cm. in muratura.

A questo proposito l'Ufficio , a sostegno di quanto ritenuto, faceva, inoltre, presente all'amministrazione comunale che, per quanto concerne l'altezza media ponderale, la già menzionata circolare dell'assessorato alla sanità del 3.2.1997 - pubblicata anch'essa nella guida operativa di cui sopra - precisa che si deve garantire per gli spazi di abitazione, se delimitati da pareti fisse, il rispetto dell'altezza media ponderale minima pari a m.2,40.

Altro aspetto non trascurabile dell'intervento in argomento, osservava l'Ufficio, è costituito dalla circostanza che realizzando i tavolati si vengono a creare conseguentemente delle intercapedini, idonee a favorire l'isolamento termico, utile ai fini del contenimento dei consumi energetici, altro obiettivo espressamente indicato dalla normativa de qua.

L'Ufficio invitava, pertanto, alla luce delle motivazioni sopra esposte - con nota dell'ottobre 1997 - l'amministrazione comunale a riesaminare nuovamente la domanda di concessione del sig. L.M., osservando che il progetto meritava "a fortiori" di essere assentito, garantendo in misura maggiore di quanto prescritto le condizioni di abitabilità del sottotetto.

L'amministrazione comunale rispondeva che non riteneva di poter condividere l'interpretazione accordata dall'Ufficio all'art.1, comma sesto della L.R. n. 15/1996, poichè il testo della norma non lascerebbe adito a dubbi, dovendosi considerare quale base di riferimento "l'unità immobiliare",

senza margini per operazioni quali la costruzione di tavolati interni volte a suddividere la stessa, con facoltà di successiva libera scelta della parte ritagliata in modo da presentare i requisiti geometrici prescritti.

Confermava pertanto il provvedimento di diniego già espresso, ricordando che si tratta di disposizioni "che fanno eccezione a regole generali o altre leggi" e "che non si applicano oltre i tempi ed i casi in esse considerati" (art. 14 disposizioni sulla legge in generale).

Il sig. L.M. decideva, pertanto, di presentare ricorso al T.A.R. avverso il provvedimento di diniego.

Di opposto avviso, rispetto all'interpretazione fornita al comma sesto dell'art.1 della L.R. n. 15/1996 dall'amministrazione comunale di Monza, si rivelava quella contenuta nelle note esplicative, redatte dalla direzione del settore concessioni edilizie ed urbanizzazioni del comune di Milano in data 14 gennaio 1998. Nelle note generali, al punto 2, infatti si precisa espressamente che - quando ai fini del calcolo della volumetria da recuperare sia utilizzata un'altezza minima superiore a m. 1,50 - si ritiene necessaria la realizzazione di tavolati a delimitazione fisica tra il volume abitabile e quello escluso dal calcolo della superficie lorda di pavimento. Tale delimitazione non si ritiene indispensabile qualora venga utilizzata l'altezza minima di m.1,50 per il calcolo dell'altezza media ponderale di cui all'art.1 comma sesto della L.R. n. 15/1996.

Tale esplicita dichiarata discordanza fra le amministrazioni comunali, nell'interpretazione del medesimo comma sesto dell'art. 1 della legge regionale in parola, potrebbe però dar luogo a disparità di trattamento fra i cittadini lombardi che si apprestano a richiedere le concessioni per il recupero dei sottotetti. Nell'ottica quindi di contribuire all'adozione di una prassi il più possibile omogenea sul territorio regionale - obiettivo che si sono, appunto, proposte le circolari assessorili menzionate - l'Ufficio ha rivolto all'assessorato regionale all'urbanistica e alla commissione consiliare V "territorio" l'invito a voler considerare l'opportunità di fornire contributi di chiarimento - mediante la redazione di note esplicative, orientamenti, istruzioni operative - in merito all'interpretazione da attribuire al sesto comma della L.R. n. 15/1996, anche allo scopo di evitare il futuro contenzioso che l'applicazione non uniforme sul territorio regionale potrebbe comportare.

2.9 Prossime novità sul decentramento INPDAP

Nella relazione del 1995 avevo evidenziato che la sede centrale dell'INPDAP raramente forniva una risposta alle richieste inoltrate dall'Ufficio, inerenti a pratiche in corso d'istruttoria da alcuni anni. Tale difficoltà, come già precisato, è perdurata anche nel corso del 1996.

Nel 1997 l'Ufficio ha finalmente iniziato ad interloquire in modo proficuo con l'anzidetta amministrazione. Si sono acquisite le informazioni a suo tempo richieste sullo stato d'istruttoria delle pratiche segnalate, che per la maggior parte sono state definite.

Nel 1997 si è pertanto instaurato un più fattivo rapporto di collaborazione con l'INPDAP.

La complessità delle procedure di calcolo seguite, in applicazione della più recente normativa, per la determinazione del trattamento di quiescenza hanno reso non più procrastinabile l'attuazione di un processo d'informatizzazione per consentire anche il progressivo abbandono del supporto cartaceo.

L'INPDAP, mediante l'utilizzazione di un pacchetto applicativo per il calcolo della pensione, ha introdotto un sistema di liquidazione più rapido che nei programmi dell'istituto dovrebbe portare, per le cessazioni che interverranno dal gennaio del 1998, all'eliminazione del trattamento provvisorio, con la liquidazione diretta di quello definitivo a cura delle dipendenze periferiche dell'istituto (circolare direzione centrale prestazioni previdenziali - INPDAP - n. 64 del 27 novembre 1997).

Questa iniziativa non può che essere accolta con il massimo favore non solo perchè "avvicina" la pubblica amministrazione al cittadino, in quanto dovrebbe permettere allo stesso di rivolgersi alle sedi periferiche per avere notizie immediate sullo stato della propria pratica di

pensione. Ma anche perchè finalmente l'INPDAP dovrebbe operare direttamente con provvedimenti definitivi; mentre tuttora intercorrono alcuni anni fra l'erogazione del trattamento di pensione provvisoria e l'emanazione del decreto di pensione.

2.10 L'inquinamento acustico nelle aree urbane

Le problematiche connesse con la trattazione delle pratiche di inquinamento acustico divengono particolarmente complesse e difficoltose quando le doglianze provengono da più persone residenti in diversi complessi immobiliari e si riferiscono a più esercizi.

In questi casi di disagio ambientale diffuso, prospettati da folti gruppi di persone residenti nella città di Bergamo e in Milano, la difficoltà di gestione dell'intervento dell'Ufficio deriva dalla ampiezza dell'esposto, dalla vicinanza degli esercizi e dalla concorrenza, nel determinare il disturbo complessivo, di molteplici fattori quali l'elevato livello di inquinamento acustico proveniente dalla musica fatta all'interno del locale e inoltre da schiamazzi, sosta selvaggia, rombo di motori sino a notte inoltrata.

Il sig. M.T., residente in via Altaguardia, aveva rappresentato la grave situazione di disagio nella quale si trovano i residenti nell'area milanese compresa tra le vie

Altaguardia, Vannucci e Romano a causa della presenza di un elevato numero di locali pubblici quali bar, ristoranti, discoteche, paninerie.

Al disturbo collegato alle persone e alla musica provenienti dagli esercizi, si aggiunge quello della sosta selvaggia di auto e motorini da parte dei clienti dei diversi locali.

L'Ufficio aveva rappresentato all'assessore al commercio del comune di Milano l'opportunità di intervenire, eventualmente imponendo limitazioni all'orario attualmente consentito, ai sensi dell'art. 8 della L. 25.8.1991, n. 287, e fissando alcuni limiti per evitare la concentrazione di tanti esercizi in un'area così ristretta.

Nell'ottobre 1997 il settore commercio del comune di Milano ha trasmesso copia della più recente ordinanza adottata dalla amministrazione comunale in tema di orari.

Essa prevede, per le zone centrali, una distanza non inferiore a m. 50 tra esercizi della stessa tipologia, e, per le zone periferiche, una distanza non inferiore a m. 70.

Il sig. T. lamentava però che le dette distanze non fossero minimamente state fatte rispettare nella zona nella quale risiede. La richiesta dell'Ufficio di limitare la fascia oraria di apertura dell'esercizio, ai sensi dell'art. 8 della L. 25.8.1991, n. 287, non ha avuto alcun riscontro da parte dell'amministrazione comunale.

Il problema sopra illustrato concernente le difficoltà in alcuni casi di individuare la fonte dell'inquinamento acustico e di intervenire in modo appropriato e tempestivo in modo da garantire il contemperamento tra esercizio dell'attività economica e diritto alla salute, introduce ad un altro aspetto che l'Ufficio ha individuato nella gestione di questo tipo di questioni.

E' infatti interesse dello stesso richiedente, ai fini di una più celere istruttoria delle pratiche di inquinamento, attivare la USSL competente per territorio affinché effettui i sopralluoghi necessari per accertare la effettiva natura ed intensità dell'inquinamento acustico lamentato.

In particolare, la DGR 10.9.1992, n. 5/27220, nell'aggiornare le tariffe per le prestazioni richieste da terzi nel proprio interesse in materia di igiene e sanità, ha fissato in L. 148.000 il costo delle rilevazioni fonometriche o delle vibrazioni, se l'accertamento richiede non più di due ore di lavoro. Sono inoltre previsti incrementi per ogni ulteriore ora/operatore (L. 40.000) e per l'ipotesi che la rilevazione debba effettuarsi in orario notturno e/o festivo (maggiorazione del 30%).

In alcuni casi l'interessato si rivolge all'Ufficio già munito della rilevazione fonometrica comprovante la sussistenza del disturbo acustico, per essere assistito nei successivi passaggi della adozione del provvedimento ordinatorio da parte del sindaco e poi della puntuale esecuzione della ordinanza e della efficacia della stessa a

risolvere il problema inizialmente esposto. In altri, l'Ufficio consiglia al richiedente di attivarsi subito in tal senso, poichè il presupposto per l'impostazione, la trattazione e la definizione delle pratiche attinenti a problemi di inquinamento in genere, e di quello acustico in particolare, è proprio la esatta individuazione della fonte e delle cause e concause del disturbo.

Colui che intende seriamente coltivare un esposto per inquinamento deve quindi comunque sobbarcarsi una spesa, non insostenibile ma certo consistente. In linea generale ciò può anche essere giusto e costituire un deterrente per i nervosismi stagionali (questo tipo di esposti denota puntualmente un'impennata nel periodo maggio-settembre), è però iniquo che l'onere economico rimanga a totale carico dell'esponente tutte le volte - affatto infrequenti - in cui le rilevazioni emergano dati che confermano la fondatezza del reclamo. L'Ufficio ha quindi chiesto al Consiglio regionale, nel luglio 1997, di considerare la possibilità di suggerire alla Giunta una modifica della delibera regionale le modalità concrete da seguire nella effettuazione delle rilevazioni, nel senso di prevedere la possibilità del rimborso della somma anticipata dal reclamante, quando il suo esposto si riveli fondato (cfr. punto 3.1.2).

3. RAPPORTI CON GLI ORGANI DELLA REGIONE

3.1 Rapporti con il Consiglio regionale

3.1.1 Esame da parte delle commissioni consiliari delle relazioni del difensore civico (anni 1993, 1994, 1995, 1996)

Nella precedente relazione annuale avevo messo in evidenza che l'assemblea consiliare aveva accumulato un notevole ritardo nell'esame delle relazioni annuali rassegnate dal difensore civico. A fronte di questo dato avevo già constatato il recupero di tempo nei lavori delle commissioni per l'emissione dei pareri di competenza.

Il 1997 non ha fatto registrare significativi passi in avanti.

L'ultima relazione presa in considerazione dall'assemblea è stata quella sull'attività del 1992 (seduta del 2.3.1995), mentre per le relazioni degli anni successivi la situazione è la seguente:

1993 ricevuti i pareri da tutte le altre commissioni, la seconda commissione, referente, ha completato l'istruttoria di competenza nella seduta del 19.2.1997; manca l'esame del consiglio;

1994 le altre commissioni hanno concluso l'emissione dei pareri il 19.2.1997 e li hanno inviati alla commissione referente che non ha ancora provveduto a quanto di competenza;

1995 le altre commissioni hanno concluso l'emissione dei pareri il 7.11.1996 e li hanno inviati alla commissione referente che non ha ancora provveduto a quanto di competenza;

1996 hanno emesso parere le commissioni I, IV, VI e VII; mancano i pareri delle commissioni III e V.

Questo stato di cose invita a riflettere sull'opportunità di conservare o di modificare il gravoso iter procedurale sinora seguito per l'esame delle relazioni annuali del difensore civico. E' infatti evidente che un'eccessiva dilatazione dei tempi - tra invio della relazione da parte del difensore civico e conclusione con il suo esame da parte dell'assemblea consiliare - rende, di fatto, inapplicate le disposizioni del terzo comma dell'articolo 5 della L.R. n. 7/1980 che recita: "Il Consiglio regionale, esaminate le relazioni e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in esse formulate, adotta le determinazioni di propria competenza che ritenga opportune ed invita i competenti organi statutari della regione ad adottare le ulteriori misure necessarie...".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Rapporti con la Giunta regionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. COMUNICARE LA DIFESA CIVICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. RAPPORTI CON ALTRI ENTI

5.1 Rapporti con le amministrazioni dello stato

I difensori civici delle regioni e delle province autonome, sin dall'inizio delle loro attività, hanno quasi tutti optato a favore del dar corso alle richieste dei cittadini anche quando implicavano un intervento nei confronti di uffici appartenenti alle amministrazioni dello stato.

Anche in regione Lombardia è stato seguito questo orientamento e di ciò hanno dato conto le precedenti relazioni annuali inviate al Consiglio regionale.

Le ragioni di questa scelta sono note.

Si è preferito non deludere il cittadino già troppo angustiato da difficoltà ricorrenti con le pubbliche amministrazioni. Inoltre è parso più conforme al principio sostanziale di buona amministrazione segnalare alle diverse amministrazioni di volta in volta interessate il disagio del cittadino, accompagnando la segnalazione con una proposta di rimedio o con una sollecitazione di chiarimento in ossequio ad un sano spirito di collaborazione.

Il Consiglio regionale della Lombardia non si è mai opposto a questo orientamento del difensore civico.

Oggi il quadro normativo di riferimento è mutato. L'art. 16 della L. n. 127/1997 ha, per così dire, legittimato una prassi costante, dando copertura all'azione dei difensori

civici regionali quando è rivolta alle amministrazioni periferiche dello stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia.

Tuttavia a fronte di questa nuova definizione della sfera di competenza continuerò nella prassi collaborativa, se richiesto dai cittadini, in quei casi ove occorra interloquire con le amministrazioni dello stato per le quali l'art. 16 della L. n. 127/1997 non ha esplicitato la competenza.

Vi è semmai da precisare che sono le condizioni operative a non consentire di dar sempre corso alle richieste dei cittadini.

L'attuale non disponibilità di personale specificamente qualificato è oggi d'impedimento alla trattazione di questioni che riguardino il codice della strada, le pratiche automobilistiche, i servizi postali, l'erogazione di energia elettrica e gas, nonché imposte, tasse e canoni. A proposito di queste ultime voci va anche comunque considerato che la previsione della prossima istituzione del "garante del contribuente" rende inopportuna l'attivazione di una funzione temporanea che richiederebbe profusione di specifiche risorse.

D'altro canto l'Ufficio non può che procedere alla trattazione dei casi dando priorità a quelli che rientrano nella sfera di competenza e dedicandosi agli altri compatibilmente con le risorse disponibili.

Queste considerazioni sono state illustrate anche ai responsabili degli uffici statali che operano in territorio lombardo nell'incontro svoltosi presso il palazzo della regione il 15 dicembre. Si è avviato così un dialogo che dovrà consolidarsi a tutto beneficio dei cittadini. La disponibilità espressa da diversi dirigenti intervenuti nel dibattito è una premessa che fa ben sperare.

Nel 1997 l'Ufficio ha ricevuto 117 richieste che hanno indotto un intervento nei confronti di un'amministrazione o di un ente statale.

Esse rappresentano il 15,7% delle istanze pervenute. La quota di questo tipo di domanda è in espansione: occupa infatti l'1,3% in più rispetto al 1996, sulla domanda globalmente considerata.

Una più intensa informazione su questa opportunità offerta agli utenti degli uffici statali fa realisticamente ipotizzare un'ulteriore crescita nel prossimo futuro.

5.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali

Benchè la maggior parte degli enti locali lombardi abbia previsto nel proprio statuto l'istituzione del difensore civico, attualmente sono un centinaio gli enti che assicurano il servizio di difesa civica, o mediante il proprio difensore civico o mediante convenzionamento con il difensore civico di altro ente. Ma in proposito rimando al successivo punto 6 di questa relazione. Qui basta dire che non mancherà anche in futuro la collaborazione dell'Ufficio agli enti che vorranno attivare il servizio di difesa civica.

Nel 1997 si è però imposta una decisione per meglio precisare quella sorta di supplenza sinora assicurata dal difensore civico regionale nei confronti degli enti locali. Quando l'intervento richiesto dal cittadino riguarda l'attività amministrativa di un ente ove opera il difensore civico locale, l'Ufficio trasferisce l'istanza a questi. Mentre continua ad esse svolta l'attività di supplenza per gli enti ove il difensore civico non risulta ancora istituito.

Una situazione particolare, come già segnalato nella relazione sul 1996, è rappresentata dal comune di Milano. Il fatto che la sede del difensore civico regionale sia posta nel capoluogo lombardo comporta inevitabilmente che qui i cittadini si rivolgono anche per le loro doglianze derivanti

da procedimenti amministrativi dell'amministrazione comunale milanese. E' un ruolo di supplenza che pesa in misura del tutto particolare. Ho segnalato questa situazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale. Sono state avviate le procedure per la nomina del difensore civico comunale di Milano: un dato certamente positivo nella prospettiva di sviluppo e di consolidamento della difesa civica nella nostra regione.

Nel corso del 1997 sono pervenute 176 formali richieste di cittadini che rappresentavano doglianze alle quali è conseguito un intervento dell'Ufficio nei confronti di amministrazioni locali. Esse costituiscono il 23,7% del totale delle istanze formalmente giunte all'Ufficio. La quota di queste domande, rispetto alla globalità delle domande del 1997, segua un calo del 6,2%.

Il dato conferma una relativa ricentrazione dell'attività dell'Ufficio sull'area di competenza.

Devo anche qui ricordare, nell'ambito dei rapporti tra Ufficio e amministrazioni locali, la problematica che si è aperta in ordine all'attuazione di quanto previsto dall'art. 17, 45° c. della L. n. 127/1997 in materia di nomina di commissari ad acta. La questione è stata oggetto di una mia specifica relazione al Consiglio regionale della quale riferisco al punto 3.1.2 di questa relazione.

6. UNA STRATEGIA DI SVILUPPO DEL SERVIZIO DI DIFESA CIVICA IN LOMBARDIA

Una convergenza di condizioni induce a considerare maturo il tempo perchè la regione esprima una esplicita opzione a favore dello sviluppo del servizio di difesa civica in Lombardia.

Una prima condizione è data sul piano ordinamentale. L'art. 16 della L. n. 127/1997 ha esteso la competenza di intervento dei difensori civici regionali e delle province autonome attribuendo loro pieno titolo ad operare nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale.

La rilevanza di questo aspetto è di tutta evidenza quando si abbia presente il processo di progressivo passaggio dalle strutture dello stato alle regioni e, soprattutto, agli enti locali delle responsabilità di amministrazione.

Una seconda condizione è data dalle scelte fatte dagli enti locali della nostra regione: ormai più di un centinaio si sono dotati del servizio di difesa civica. E la tendenza indica un ulteriore incremento.

Una terza condizione, forse la più decisiva, è data dalla maggior conoscenza dell'istituto del difensore civico da parte dei cittadini e della più diffusa consapevolezza dell'utilità di ricorrere al suo intervento.

Sono fattori da considerare come positivo punto d'avvio per sviluppare una strategia articolata su diversi piani.

Innanzitutto l'ente regione potrebbe più decisamente impegnarsi nel dare attuazione al progetto di potenziamento del difensore civico annunciato nel piano regionale di sviluppo, garantendo al difensore civico regionale flessibilità nell'acquisire risorse adeguate per assicurare il necessario equilibrio fra domanda e offerta di servizio.

Inoltre vanno consolidate e rese più organiche le iniziative di raccordo con i difensori civici degli enti locali. L'incontro del 24 giugno 1997 - realizzato nell'ambito del programma di iniziativa promosso dal Consiglio e dalla Giunta regionale in tema di "Autonomie, riforme istituzionali e rapporti Stato, Regioni, Enti locali" su "La figura del difensore civico nel quadro delle riforme istituzionali" - ha visto una lusinghiera partecipazione ed un considerevole interesse. C'è una forte esigenza che merita adeguate risposte.

In proposito è stata progettata una ricerca - già annunciata nella relazione 1996 - che si realizzerà nel 1998 la cui finalità è duplice: fare il punto sull'istituto del difensore civico sia sotto il profilo teorico che sotto il profilo delle prassi operative, porre le basi per un sistema di monitoraggio permanente del fenomeno "difesa civica" in Lombardia.

La prospettiva di sviluppo rimane quella di far crescere un'osservatorio per la tutela dei diritti umani e dei cittadini con il compito: a) di attivare un sistema informativo permanente tra i difensori civici; b) di

agevolare il confronto con il mondo scientifico e della ricerca; c) di essere punto di raccordo sistematico con associazioni e movimenti che si dedicano alla tutela dei diritti dei cittadini.

L'orizzonte regionale appare il più appropriato per predisporre e attuare adeguate azioni di servizio al sistema delle autonomie locali anche nell'ambito della difesa civica.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

nell'anno 1997 è progredito il processo a favore del radicamento costituzionale dell'istituto del difensore civico nel nostro paese. La commissione bicamerale per le riforme costituzionali ha infatti proposto al parlamento una specifica disposizione costituzionale in merito.

Mentre la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha, dal conto suo, affidato ad un comitato ristretto l'elaborazione di un testo di legge unificato sulla base delle iniziative legislative presentate per l'istituzione del difensore civico nazionale e per il perfezionamento delle disposizioni legislative già in vigore in materia di difensore civico locale.

La trattazione sul piano della definizione ordinamentale dell'istituto del difensore civico si innesta dunque puntualmente nel processo di revisione istituzionale caratterizzato da un deciso spostamento delle responsabilità d'amministrazione dal centro alle autonomie.

Indicatore di particolare pregio di questa evoluzione va considerata l'approvazione dell'art. 16 della L. n. 127/1997 che ha esteso alle amministrazioni periferiche dello stato la sfera d'intervento dei difensori civici regionali, in attesa dell'istituzione del difensore civico nazionale. Il parlamento ha così sostanzialmente accolto una proposta, avanzata dalle regioni, di valorizzazione dell'esperienza più

matura nel nostro paese in materia di difesa civica, quella appunto dei difensori civici regionali.

In Lombardia si trovano riscontri di questo fermento anche sul piano fattuale.

A fine 1997 risulta attivato il servizio di difesa civica in oltre cento comuni ed in quattro amministrazioni provinciali. Mentre il comune capoluogo di regione ha avviato recentemente le procedure per la nomina del proprio difensore civico.

Come tradizione vuole il difensore civico regionale non si sottrae ad ogni intervento richiesto al fine di agevolare lo sviluppo sul territorio di un capillare sistema di difesa civica. Si tratta di un'azione che merita maggior attenzione e dedizione anche da parte degli organi regionali protesi in uno sforzo impegnativo sul piano delle riforme istituzionali in senso profondamente autonomistico. In questo disegno potrebbe trovare coerente collocazione anche la sollecitudine per un'azione mirata a favore dello sviluppo di una rete regionale di difensori civici. Ciò sarebbe in piena armonia anche con gli orientamenti confermati a livello europeo dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la raccomandazione n. R (97) 14 adottata il 30 settembre 1997.

Entro questo orizzonte va esaminata anche l'attività svolta dall'Ufficio nel 1997, sulla quale mi soffermerò per gli aspetti di sintesi, essendo significativamente illustrati nella seconda e terza parte della relazione i contenuti di

alcune esemplari questioni di carattere settoriale, ma di interesse generale, affrontate nel corso dell'anno appena concluso.

Elementi più dettagliati, riguardanti i casi sottoposti dai cittadini al difensore civico nel 1997, sono analiticamente esposti nelle tavole dell'appendice statistica.

Un'avvertenza è però dovuta. Le tavole statistiche contemplano esclusivamente le questioni per le quali è stata necessaria una formale istruttoria scritta. In esse non si dà cioè conto degli altri casi che sono stati trattati solo telefonicamente o mediante colloqui personali. L'avvertenza va tenuta in speciale considerazione perchè nel 1997, a seguito di alcune prime iniziative realizzate per diffondere la conoscenza dell'Ufficio, si è sviluppato in misura considerevole il meccanismo dell'accesso telefonico. E' una modalità particolarmente semplice per l'utente che però ha richiesto un eccezionale supplemento d'impegno da parte dei miei collaboratori. Nel corso dell'anno sono state esaminate mediante colloquio personale o trattazione telefonica 3080 questioni, senza computare tra queste le richieste di semplici informazioni.

Di fatto l'attività di comunicazione e sensibilizzazione ha risvegliato una domanda latente la cui caratteristica è spesso quella di provenire da soggetti scarsamente dotati di conoscenza sulla pubblica amministrazione, sulle sue connotazioni ordinamentali, sulle sue prassi operative, sui

suoi meccanismi decisionali. Ne consegue un'interlocuzione complessa e, non di rado, difficoltosa. Infatti in questi casi, ancor prima di entrare nel merito del problema che angustia il nostro interlocutore, dobbiamo chiarire i profili della funzione del difensore civico, i suoi ambiti di competenza, i suoi poteri d'intervento, le sue modalità operative.

Per sincero apprezzamento rivolgo, anche in questa sede, il più vivo ringraziamento, che credo dovuto anche da parte degli organi regionali, a tutti i collaboratori che con me condividono impegno e fatica mai disgiunti da competenza e disponibilità.

Il volume complessivo dell'attività svolta nel 1997 ha come dato essenziale il numero dei casi trattati. Essi ammontano a 4373. Infatti ai 3080, trattati telefonicamente o mediante colloqui personali, si aggiungono i 551 casi formalizzati negli anni precedenti non ancora conclusi all'inizio del 1997 e i 743 casi avviati nel corso del 1997.

Dei 1294 casi formalizzati sui quali l'Ufficio ha lavorato nel 1997 ne sono stati conclusi 720 - 397 relativi agli anni precedenti e 323 relativi al 1997 - pari al 55,6 %.

Il prospetto qui di seguito riportato offre alcuni indicatori sintetici dell'attività svolta nel 1997.

Dati di sintesi sui casi esaminati nel 1997

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
14	4.374	1339	312	306.127

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.

Il quadro indica un forte incremento, quasi il raddoppio, rispetto al 1996. Il fenomeno è causato dalla vera e propria esplosione di richieste telefoniche. Occorre tenerne conto per mantenere in equilibrio domanda e offerta di servizio. E' problema da considerare sempre più critico anche alla luce dei seguenti ulteriori approfondimenti sulla domanda 1997.

L'analisi per provincia del numero delle richieste pervenute ogni diecimila abitanti (cfr. tav. 4B) conferma che i cittadini dell'area milanese sono i maggiori utilizzatori

del servizio (1,34 richieste ogni 10.000 abitanti), mentre il valore più basso si riscontra per la provincia di Sondrio (0,28). Le altre province si distinguono in due gruppi, l'uno tendenzialmente vicino al valore più basso: Pavia, Mantova e Bergamo (0,32), Varese (0,37) e Brescia (0,39). Le altre quattro si collocano in una fascia intermedia: Cremona (0,54), Como (0,58), Lecco (0,60), Lodi (0,69).

Questi dati, relativi alle richieste che si sono tradotte in casi formalmente istruiti, danno la possibilità di valutare quale potrebbe essere il volume delle richieste se fosse generalizzato a tutte le province il grado di utilizzo del servizio già in essere per gli abitanti della provincia di Milano. Il totale delle istanze formalizzate ammonterebbe a circa 1.200. Ma va tenuto conto altresì dell'incremento delle richieste avanzate mediante l'accesso telefonico e il colloquio personale. Se l'incremento avvenisse, come è ragionevole pensare, mantenendo lo stesso rapporto già riscontrato tra istanze formali (scritte) e istanze informali (telefono o colloquio) che è di 4,1 ci troveremmo di fronte ad un volume globale pari a 6.120 (1200 + 4920) istanze annue. Si tratta di un numero realisticamente fondato.

Infatti non costituisce un obiettivo astratto, ma la semplice estensione a tutto il territorio regionale di uno standard di domanda già espressa da una vasta area della regione, quella della provincia di Milano.

Su queste basi si può fondare sia una strategia di sensibilizzazione che favorisca, nelle zone ove è oggi più debole, la conoscenza dell'istituto e la consapevolezza circa l'opportunità del suo utilizzo, sia una strategia di potenziamento delle risorse dell'Ufficio per dimensionarlo al volume della domanda di servizio ragionevolmente prevedibile.

La distribuzione territoriale della domanda raffrontata alla distribuzione della popolazione (cfr. tavv. 4 e 4A) segnala un lieve riallineamento in sei province (Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova e Sondrio), mentre nelle altre cinque si nota che il divario è in crescita (Bergamo, Brescia, Milano, Pavia e Varese).

L'analisi della domanda sotto il profilo delle materie (cfr. tavv. 2, 2A) per le quali è stato richiesto l'intervento dell'Ufficio rivela qualche non trascurabile variazione. Mentre diminuisce, rispetto al 1996, la quota di istanze riferite alle tematiche ambientali (- 3,0%), aumentano in misura significativa quelle concernenti i servizi alla persona (+ 6,4 %), la gestione del territorio (+2,0%), nonché, sebbene in misura più limitata, i rapporti istituzionali e la partecipazione al procedimento amministrativo (+ 1,1 %).

E' bene ricordare peraltro che il 61,6 % dei casi avviati a formale istruttoria nel 1997, cioè 458 su 743, si concentrano in sole dieci voci, e precisamente:

	n.	%
- Edilizia residenziale pubblica	75	10,1
- Pensioni e previdenza	71	9,6
- Assistenza sanitaria	52	7,0
- Edilizia privata	48	6,5
- Invalidità civile	46	6,2
- Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa	42	5,7
- Inquinamento	37	4,9
- Assistenza sociale	33	4,4
- Lavori pubblici	27	3,6
- Personale della regione e degli enti dipendenti	27	3,6

Un altro aspetto della domanda presenta interesse: chi attiva l'intervento del difensore civico regionale? A questo proposito (cfr. tavv. 5, 5A) anche nel raffronto 1997-1996 è confermata la tendenza già in atto nei due anni precedenti: la quota di domanda proveniente dai singoli cittadini segna un'ulteriore diminuzione (- 2,8 %), a vantaggio dei soggetti collettivi (gruppi, comitati, associazioni), che costituisce nel suo insieme il 10,6 % delle richieste (+ 1,3% rispetto al 1996). Mentre gli altri difensori civici passano dal 1,6% al 3,1% e gli enti locali dal 1,0% al 2,2%. E' invece dimezzato il peso delle domande provenienti da società: dal 3,2% al 1,6%.

Ritengo che questa tendenza alla evoluzione del profilo dei soggetti attivatori consegua all'azione informativa svolta dall'Ufficio: i soggetti istituzionali, quelli collettivi e comunque quelli anche solo informalmente organizzati si dimostrano più sensibili al messaggio prodotto dall'Ufficio, ovvero lo intersecano più facilmente.

Su altri due aspetti del lavoro svolto per i 743 casi formalmente istruiti mi soffermo ora.

Quale tipologia di attività (cfr. tavv. 8,8A) hanno essi richiesto all'Ufficio? Circa i due terzi (63,4%) hanno comportato un intervento nei confronti delle amministrazioni, mentre il 16,2% ha prodotto una consulenza al richiedente.

L'incremento di casi per i quali è stata motivata la non trattazione (+ 2,6% sul totale) o il rinvio ad altro soggetto (+ 0,5%) è il sintomo che nell'ambito di una domanda in complessivo aumento si collocano anche richieste derivanti da una ancora nebulosa percezione della funzione del difensore civico regionale.

L'ultimo aspetto della domanda sul quale rivolgo ora qualche considerazione è quello relativo alla tipologia dei destinatari dell'azione del difensore civico. Le pubbliche amministrazioni considerate sono raggruppate in tre aree: statale, regionale, locale.

I dati relativi alle richieste formalizzate nel 1997 (cfr. tavv. 7,7A) confermano la tendenza già evidenziata nella precedente relazione annuale. La quota riferita a regione ed enti regionali acquista un + 1,2% e di quasi pari

entità (+ 1,3%) è l'incremento concernente le amministrazioni dello stato. La flessione (- 6,2%) della quota riferita agli enti locali riporta sostanzialmente quest'area al valore del 1995.

Si amplia (+ 4,0%) anche la quota dove il destinatario si identifica con il richiedente stesso, per dargli una consulenza o per motivargli la non trattazione della questione. Si può dunque affermare che nel 1997 la domanda ha lievemente ridisegnato il proprio profilo a favore degli ambiti di competenza con l'incremento delle quote riferite a regione e amministrazioni statali e la flessione di quella riferita agli enti locali.

Le domande 1997 in sintesi. I casi esaminati con istruttoria formale si incrementano di un ulteriore 7,2% rispetto al 1996, anno che aveva segnato un + 11,5 rispetto al 1995. Ma il dato saliente del 1997 è costituito dall'esplosione delle questioni trattate telefonicamente e mediante colloqui personali: alle 1.110 del 1996 fanno riscontro le 3.080 del 1997. Il fenomeno ha portato l'Ufficio vicino al punto di crisi e, a parità di risorse, ha indotto purtroppo ad una dilatazione dei tempi di trattazione dei casi per i quali si è proceduto a formale istruttoria.

Il panorama dei soggetti richiedenti l'intervento dell'Ufficio si evolve con una tendenza già segnalata: le richieste di singoli cittadini sono sempre al primo posto (79,7%) ma i soggetti istituzionali e quelli collettivi

ampliano la loro quota (+ 3,9%). Rimane forte la preminenza dell'area milanese. I disagi che affliggono i cittadini in misura maggiore sono quelli che riguardano i servizi alla persona (pensioni e previdenza, assistenza sanitaria, invalidità civile, assistenza sociale) e la gestione del territorio (edilizia residenziale pubblica, edilizia privata, lavori pubblici), seguiti a distanza dalla trasparenza amministrativa, dal rapporto di pubblico impiego, dall'ambiente. L'attività si è maggiormente concentrata nell'area di competenza (regione e stato).

Il 1997 va dunque considerato un anno positivo sul piano dell'evoluzione a favore del consolidamento dell'istituto del difensore civico in termini generali. Il giudizio è giustificato sia dall'approvazione dell'art. 16 della L. n. 127/1997, sia dall'evolversi dei lavori in sede parlamentare (commissione bicamerale, commissione affari costituzionali della camera) ai quali le regioni recheranno i necessari e opportuni contributi.

Non altrettanta sollecitudine si può scorgere in sede di legislazione regionale lombarda, rimane infatti immutata la situazione già segnalata nella precedente relazione annuale riguardo il mancato radicamento statutario dell'istituto del difensore civico e il non avvenuto adeguamento della L.R. n. 7/1980 al contesto normativo in forte evoluzione. E tuttavia non va dimenticato il successo dell'azione interregionale a favore dell'approvazione dell'art. 16 della L. n. 127/1997 già citato.

La realtà complessiva della difesa civica in Lombardia merita anche un più visibile e fecondo impegno degli organi della regione per giungere alla costruzione di una vera e propria rete di difesa civica regionale, supportata dall'istituzione dell'osservatorio sulla difesa civica e sulla tutela dei cittadini nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni.

Sarebbe un impegno coerente con quanto annunciato in uno specifico progetto finalizzato al potenziamento della difesa civica approvato con il piano regionale di sviluppo, che peraltro sembra aver subito un appannamento nel provvedimento di aggiornamento (cfr. DCR 15 ottobre 1997, n. VI/716).

Nel 1997 si è configurato anche un fenomeno che, se va giudicato positivamente in sè, costituisce anche un segnale di allarme.

L'esplosione della domanda ha infatti creato tensione e squilibrio tra domanda e offerta di servizio. Ho già segnalato al presidente del Consiglio l'urgenza di un organica e sostanziale revisione della struttura che collabora con me nell'assolvere i compiti che la legge assegna all'Ufficio. Occorre intervenire sull'articolazione organizzativa, sulla dotazione di risorse professionali, sulla strumentazione tecnologica. Per evitare di giungere al collasso non basta invocare un ulteriore impegno degli attuali collaboratori. In mancanza di un'autonomia gestionale riconosciuta dalla legge al difensore civico, fa carico agli organi della regione l'onere di fornire le risorse per

adeguare l'offerta di servizio alla domanda connotata da un trend in decisa ascesa.

Lo sviluppo della domanda di un servizio richiesto e apprezzato dai cittadini non può essere vissuto come una minaccia o un pericolo. Richiede solo una risposta di adeguamento della struttura organizzativa e delle risorse professionali e tecnologiche.

Il 1998 dipende in gran parte della qualità e dalla tempestività di questa risposta.

8. APPENDICI**8.1 Statistiche****8.1.1 Tav. 1 - Richieste d'intervento pervenute in anni precedenti il 1997**

	in istruttoria al 1.1.1997	chiuse al 31.12.1997	in istruttoria al 1.1.1998
1992	7	1	6
1993	18	12	6
1994	37	24	13
1995	101	70	31
1996	388	290	98
Totale	551	397	154

8.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento 1997 - per materia

	n.	pervenute %	in istruttoria al 1.1.1998
Servizi alla persona	250	33,7	133
Territorio	203	27,3	135
Rapporti istituzionali e partecipazione al procedimento	76	10,2	33
Personale	73	9,8	46
Ambiente	48	6,5	32
Economia	41	5,5	26
Finanze e tributi	23	3,1	7
Altre	29	3,9	8
Totale	743	100,0	420

8.1.3 Tav. 2A - Richieste d'intervento per materia - raffronto 1997/1996 %

	1997	1996	differenza
Servizi alla persona	33,7	27,3	+ 6,4
Territorio	27,3	25,2	+ 2,1
Rapporti istituzionali e partecipazione al procedimento	10,2	9,1	+ 1,1
Personale	9,8	9,1	+ 0,7
Ambiente	6,5	9,5	- 3,0
Economia	5,5	4,6	+ 0,9
Finanze e tributi	3,1	2,2	+ 0,9
Altre	3,9	13,0	- 9,1
Totale	100,0	100,0	

8.1.4 Tav. 3 - Richieste d'intervento 1997 - distribuzione per provincia (*)

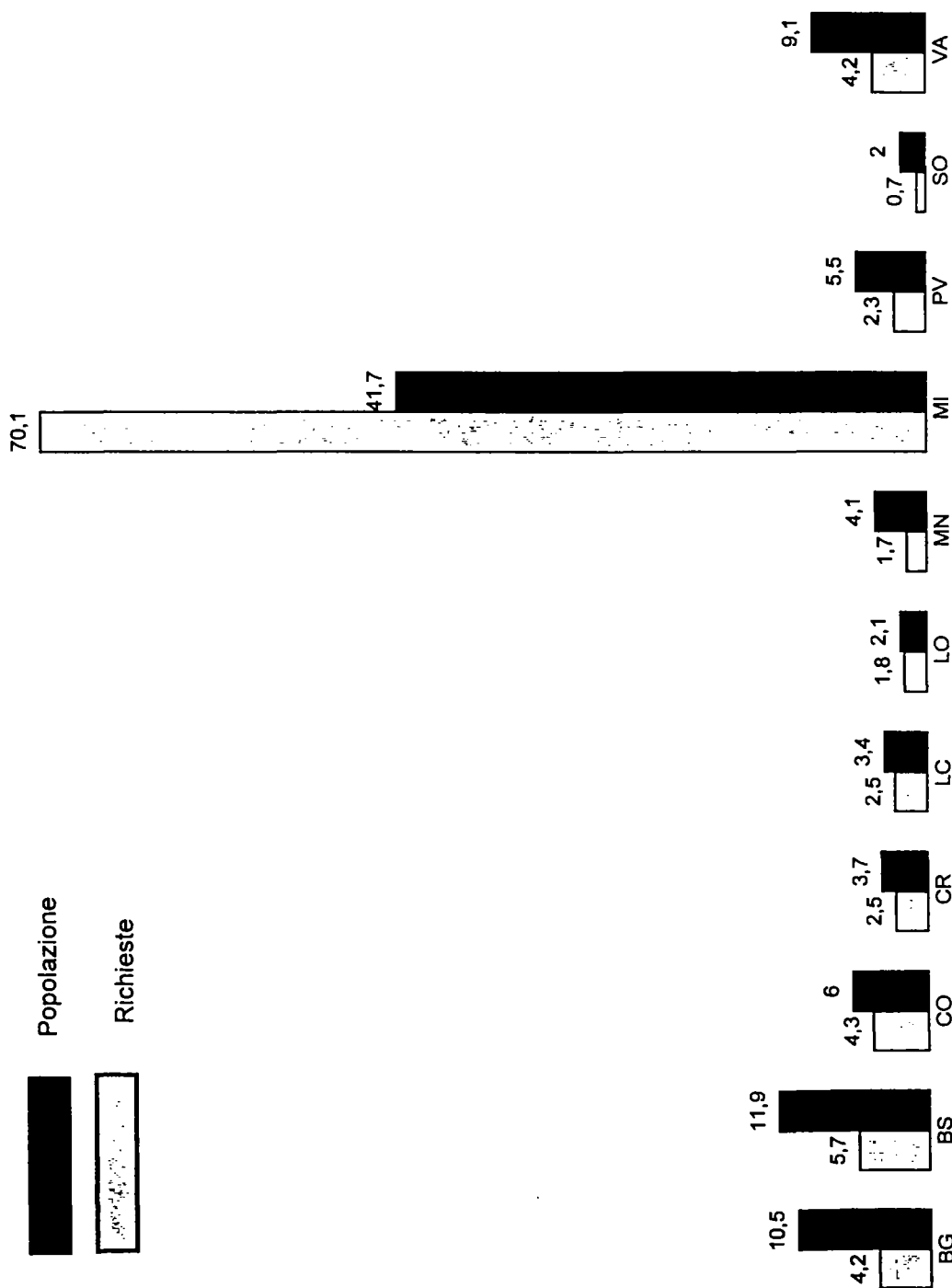
	pervenute	n.	chiuse %	in istruttoria al 1.1.1998
Bergamo	30	16	53,3	14
Brescia	41	11	26,8	30
Como	31	15	48,4	16
Cremona	18	6	33,3	12
Lecco	18	7	38,9	11
Lodi	13	3	23,1	10
Mantova	12	5	41,7	7
Milano	501	218	43,5	283
Pavia	16	9	56,2	7
Sondrio	5	2	40,0	3
Varese	30	14	46,6	16
Totale	715	306	42,8	410

* - Non sono prese in considerazione le 28 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia.

**8.1.5 Tav. 3A - Richieste d'intervento - distribuzione per provincia -
raffronto 1997/1996 %**

	1997	1996	differenza
Bergamo	4,2	7,1	- 2,9
Brescia	5,7	6,7	- 1,0
Como	4,3	3,4	+ 0,9
Cremona	2,5	1,2	+ 1,3
Lecco	2,5	2,2	+ 0,3
Lodi	1,8	0,7	+ 1,1
Mantova	1,7	1,0	+ 0,7
Milano	70,1	68,3	+ 1,8
Pavia	2,3	3,3	- 1,0
Sondrio	0,7	0,3	+ 0,4
Varese	4,2	5,8	- 1,6
Totale	100,0	100,0	

8.1.6. Tav. 4 - Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 1997 e della popolazione (Lombardia = 100)*



(*) Vedi nota alla tav. 3

**8.1.7 Tav. 4A - Differenza tra richieste d'intervento e popolazione residente
(Lombardia = 100) % - Raffronto 1997/1996**

	1997	1996	Differenza
Bergamo	- 6,3	- 3,4	+ 2,9
Brescia	- 6,2	- 5,2	+ 1,0
Como	- 1,7	- 2,6	- 0,9
Cremona	- 1,2	- 2,5	- 1,3
Lecco	- 0,9	- 1,2	- 0,3
Lodi	- 0,3	- 1,4	- 0,9
Mantova	- 2,4	- 3,1	- 0,8
Milano	+ 28,4	+ 26,6	+ 1,8
Pavia	- 3,2	- 2,2	+ 1,0
Sondrio	- 1,3	- 1,7	- 0,4
Varese	- 4,9	- 3,3	+ 1,6

**8.1.7A Tav. 4B - Richieste d'intervento 1997 ogni 10.000 abitanti -
per provincia**

Bergamo	0,32
Brescia	0,39
Como	0,58
Cremona	0,54
Lecco	0,60
Lodi	0,69
Mantova	0,32
Milano	1,34
Pavia	0,32
Sondrio	0,28
Varese	0,37
Lombardia	0,80

**8.1.7B Tav. 4C - Richieste d'intervento ogni 10.000 abitanti per provincia -
raffronto 1997-1996**

	1997	1996	Differenza
Bergamo	0,32	0,51	- 0,19
Brescia	0,39	0,42	- 0,03
Como	0,58	0,43	+ 0,15
Cremona	0,54	0,24	+ 0,30
Lecco	0,60	0,50	+ 0,10
Lodi	0,69	0,26	+ 0,43
Mantova	0,32	0,19	+ 0,13
Milano	1,34	1,24	+ 0,10
Pavia	0,32	0,45	- 0,13
Sondrio	0,28	0,11	+ 0,17
Varese	0,37	0,48	- 0,11
Lombardia	0,80	0,76	+ 0,04

8.1.8 Tav. 5 - Richieste d'intervento 1997 - per soggetto attivatore

	n.	%
Singolo cittadino	592	79,7
Gruppo/comitato	43	5,8
Associazione	36	4,8
Altro difensore civico	23	3,1
Ente locale	16	2,2
Società	12	1,6
Consigliere comunale	8	1,1
Altri	13	1,7
Totale	743	100,00

**8.1.9 Tav. 5A - Richieste d'intervento per soggetto attivatore -
raffronto 1997/1996 %**

	1997	1996	differenza
Singolo cittadino	79,7	82,5	- 2,8
Gruppo/Comitato	5,8	5,6	+ 0,2
Associazione	4,8	3,7	+ 1,1
Altro difensore civico	3,1	1,6	+ 1,5
Ente locale	2,2	1,0	+ 1,2
Società	1,6	3,2	- 1,6
Consigliere comunale	1,1	1,2	- 0,1
Altri	1,7	1,2	+ 0,5
Totale	100,0	100,0	

8.1.10 Tav. 6 - Richieste d'intervento 1997 - per mese di presentazione

	n.	%
Gennaio	66	8,9
Febbraio	60	8,1
Marzo	50	6,7
Aprile	47	6,3
Maggio	62	8,3
Giugno	63	8,5
Luglio	96	12,9
Agosto	31	4,2
Settembre	72	9,7
Ottobre	86	11,6
Novembre	67	9,0
Dicembre	43	5,8
Totale	743	100,0

**8.1.11 Tav. 6A - Richieste d'intervento per mese di presentazione - raffronto
1997/1996 %**

	1997	1996	differenza
Gennaio	8,9	6,5	+ 2,4
Febbraio	8,1	8,5	- 0,4
Marzo	6,7	7,5	- 0,8
Aprile	6,3	7,7	- 1,4
Maggio	8,3	9,1	- 0,8
Giugno	8,5	6,5	+ 2,0
Luglio	12,9	13,9	- 1,0
Agosto	4,2	2,0	+ 2,2
Settembre	9,7	8,2	+ 1,5
Ottobre	11,6	11,5	+ 0,1
Novembre	9,0	10,8	- 1,8
Dicembre	5,8	7,8	- 2,0
Totale	100,0	100,0	

8.1.12 Tav. 7 - Richieste d'intervento 1997 - per tipologia di destinatario dell'azione del difensore civico

	n.	%	n.	%
Richiedente	257	34,6		
Ente locale (*)	176	23,7		
Regione	100	13,5	190	25,6
Ente regionale	90	12,1		
Amministrazione statale	58	7,8	117	15,7
Ente statale	59	7,9		
Altri	3	0,4		
Totale	743	100,0		

* comprese le aziende municipalizzate

**8.1.13 Tav. 7A - Richieste d'intervento per tipologia di destinatario
dell'azione del difensore civico - raffronto 1997/1996 %**

	1997	1996	Differenza
Richiedente	34,6	30,6	+ 4,0
Ente locale	23,7	29,9	- 6,2
Regione	13,5	10,8	+ 2,7
Ente regionale	12,1	13,6	- 1,5
	25,6	24,4	+ 1,2
Amministrazione statale	7,8	7,8	--
Ente statale	7,9	6,6	+ 1,3
	15,7	14,4	+ 1,3
Altri	0,4	0,7	- 0,3
Totale	100,0	100,0	

8.1.14 Tav. 8 - Richieste d'intervento 1997 - per tipologia di attività svolta dal difensore civico

	n.	%
Istruttoria e intervento	471	63,4
Motivata la non trattazione	136	18,3
Istruttoria e rinvio ad altro soggetto	16	2,1
Istruttoria e consulenza al richiedente	120	16,2
Totale	743	100,0

8.1.15 Tav. 8A - Richieste d'intervento per tipologia di attività svolta dal difensore civico - raffronto 1997/1996 %

	1997	1996	Differenza
Istruttoria e intervento	63,4	67,0	- 3,6
Motivata la non trattazione	18,3	15,7	+ 2,6
Istruttoria e rinvio ad altro soggetto	2,1	1,6	+ 0,5
Istruttoria e consulenza al richiedente	16,2	15,7	+ 0,5
Totale	100,0	100,0	

8.2 Ordinamento

8.2.1 Unione europea - Il mediatore europeo

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

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

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

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

Chi può presentare denunce?

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

Su cosa può vertere la denuncia?

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

Quali istituzioni ed organi?

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

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

Cosa significa "cattiva amministrazione"?

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

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

Come presentare la denuncia?

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

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

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

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

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

Come viene trattata la denuncia?

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

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

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

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

Indirizzo: 1, av. du Président Robert Schuman
B.P. 403
F - 67001 Strasbourg Cedex

Tel.: 0033 3 88 17 2313
0033 3 88 17 2383

Fax: 0033 3 88 17 90 62

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

8.2.2 Italia - Legislazione statale

- La commissione bicamerale ha introdotto il difensore civico nel testo costituzionale (seduta del 23.10.1997) e precisamente:

nel titolo V "Pubbliche amministrazioni, autorità di garanzia e organi ausiliari", sez. II "Autorità di garanzia e organi ausiliari" l'art. 111 dispone che:
"La legge può istituire l'ufficio del Difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione".

- La legge 15 maggio 1997, n. 127 "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo".

All'art. 16 "Difensori civici delle regioni e delle province" dispone:

- " 1. A tutela dei cittadini residenti nei comuni delle rispettive regioni e province autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna regione e provincia autonoma, i difensori civici delle regioni e delle province autonome esercitano, sino all'istituzione del difensore civico nazionale, anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle competenti in materia di difesa, di sicurezza pubblica e di giustizia, le medesime

funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali.

2. I difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1".

All'art. 17 "Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo", il comma 45 dispone: "Qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico".

8.2.3 Italia - Regioni e province autonome

a) Legislazione

Non si sono registrate nel 1997 novità legislative.

b) Nomine di difensori civici nell'anno 1997

dott. Roberto Sciacchitano - regione Liguria.

8.3 Risorse

8.3.1 Personale

Nel 1997 hanno prestato la propria attività presso l'Ufficio del difensore civico:

- una dirigente - 2° q.d.;
- tre funzionarie - 8° q.f., di cui una a partire da luglio '97;
- due funzionarie - 8° q.f. part-time (70%);
- due istruttrici direttive - 7° q.f.;
- tre collaboratrici d'ufficio - 5° q.f.;
- un collaboratore d'ufficio - 5° q.f.;
- due collaboratrici d'ufficio - 5° q.f. part-time (70%);
- un commesso - 4° q.f.

Barbetta Alessandro difensore civico

Capalozza Federica dirigente del "servizio per le
authority regionali"

Collaboratori:

Berlusconi Piera

Bernardini Giuditta

Bonazzi Fabrizio

Bramante Nunzia

Cavallo Annalisa

Cefalà Maria

Celli Maria Teresa

Coretti Elisabetta

Dalboni Rossana

La Paglia Valeria

Minervino Patrizia

Tasca Luigia

Turzo Claudia

Vaglio Tanet Enrico

8.3.2 Attrezzature

Nel 1997 sono stati installati n. 10 personal computers e n. 6 stampanti. I personal computers in rete tra loro sono tuttavia solo 5. I punti rete sono 17.

Quanto al programma "Gestione pratiche" si prospettano una serie di modifiche che consentono la registrazione di altre tipologie di informazioni.

Si rende infatti necessario attivare una funzione che permetta la registrazione - con assegnazione e storicizzazione automatica dei numeri di protocollo - di tutti i flussi di informazione (documenti e informazioni) in entrata ed in uscita, anche se non collegati ai casi in istruttoria.

Tale incremento di prestazioni potrebbe rientrare in un intervento più radicale di migrazione dell'intera procedura verso l'ambiente grafico supportato dal sistema operativo MS

Windows 95 (installato su tutti i personal computer dell'Ufficio) in modo da rendere rapida, intuitiva e maggiormente efficace l'operatività dei collaboratori.

Il trasferimento dell'applicazione nell'ambiente grafico e l'utilizzo di un data base più efficace e meglio strutturato consentirebbero inoltre la possibilità di effettuare la conversione della base dati, attualmente suddivisa per ciascun anno su archivi diversi (fino al 1996 compreso), in un unico archivio rendendo la consultazione delle pratiche estremamente rapida.

Si sta valutando anche l'opportunità di progettare la archiviazione ottica delle pratiche aperte.

Nel 1997 è stata introdotta la nuova classificazione progettata nel 1996.

8.3.3 Sede

L'assegnazione di ulteriore 100 mq prospettata nel 1996 si è concretizzata nella disponibilità reale di circa 40 mq.

Ai lavori preventivati non è stata, pertanto, data esecuzione.

8.3.4 Costi

La modalità di contabilizzazione della spesa attualmente in uso non consente la quantificazione ripartita degli oneri

attribuibili all'attività dell'Ufficio per alcune voci (spese postali e telefoniche, collaborazioni interne prestate dal servizio stampa e dal centro stampa e fotocomposizione del Consiglio).

D'altro canto occorre sempre ricordare che il bilancio del Consiglio regionale non contempla uno specifico capitolo di spesa riguardante il difensore civico.

Tuttavia è stato calcolato l'ammontare degli oneri corrispondenti a tutte le altre voci di spesa, per un totale annuo di lire 1.339.000.000.

Il costo medio lordo per unità di personale è stato di lire 57.669.000.

Il costo medio per ciascun caso esaminato è stato di lire 306.127.

8.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione

Nel 1997 l'Ufficio ha partecipato a:

- Milano, 27 febbraio
dibattito "Processo allo stato: io cittadino privo di potere", centro civico di piazzale Accursio;
- Gussago (BS), 1 marzo
convegno "Strutture per la difesa dei cittadini-difensori civici e uffici di pubblica tutela", comune di Gussago;
- Treviglio (BG), 20 marzo
incontro con i difensori civici dei comuni e della provincia di Bergamo, comune di Treviglio;

- Milano, 21 marzo
rubrica "Di tasca vostra", Rete A TV;
- Osnago (LC), 4 aprile
dibattito "Il difensore civico: tutela dei diritti dei cittadini nelle amministrazioni locali e qualità dell'attività amministrativa", comune di Osnago e circolo ACLI;
- Padova, 11-12 aprile
convegno "Costituzione - diritti umani - garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione", Università di Padova;
- Milano, 18 aprile
intervista nel TL News, Telelombardia;
- Milano, 28 aprile
incontro con gli studenti del corso di laurea in economia delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali (CLAPI), Università Commerciale Luigi Bocconi;
- Milano, 20 maggio
intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova;
- Trento, 22 maggio
convegno "Esperienze di difesa civica in Europa: realtà e prospettive", centro culturale S. Chiara - Trento;
- Milano, 29 maggio
rubrica "Filo diretto", Nova Radio A;
- Milano, 17 giugno
incontro "Diritti e doveri del medico nella prestazione sanitaria", intervento "Difensore civico e tutela del

- cittadino utente dei servizi sanitari", Associazione Riqualificazione medica, auditorium comunale di via Quarenghi;
- Nerviano (MI), 18 giugno
convegno "Bassanini", intervento "Il difensore civico regionale prima e dopo la Bassanini 2", comune di Nerviano;
 - Brivio (LC), 11 luglio
incontro "Il difensore civico prima e dopo la legge Bassanini", comune di Brivio;
 - Milano, 12 luglio
rubrica "Apri Regione", Antenna 3 TV;
 - Milano, 23 luglio
rubrica "Metro Regione", Radio Popolare;
 - Milano, 24 luglio
 - . intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova
 - . intervista nel TL News, Telelombardia;
 - Pavia, 11 settembre
incontro con i partecipanti al progetto "Semplificazione del linguaggio amministrativo", organizzato dalla prefettura di Pavia e dal dipartimento per la funzione pubblica della presidenza del consiglio dei ministri per le amministrazioni dello stato e locali di Pavia, palazzo del governo di Pavia;
 - Milano, 30 settembre
 - . intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova
 - . intervista nel TL News, Telelombardia
 - . rubrica "Metro Regione", Radio Popolare;

- Milano, 1 ottobre

intervista nel TG Telenova Notizie, Telenova.

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

- Ancona, 28 gennaio

Coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della regione Marche;

- Roma, 6 giugno

Coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della regione Lazio;

- Roma, 26 giugno

Coordinamento difensori civici regionali c/o Consiglio regionale della regione Lazio.

L'Ufficio ha organizzato:

- Milano, 24 giugno

convegno "La figura del difensore civico nel quadro delle riforme istituzionali", nell'ambito di "Autonomie, riforme istituzionali e rapporti Stato, Regioni, Enti locali" programma di iniziative e di approfondimenti promosso dal Consiglio e dalla Giunta regionale della Lombardia, Aula del Consiglio regionale della Lombardia;

- Milano, 15 dicembre

incontro con i dirigenti degli uffici delle amministrazioni periferiche dello Stato operanti in Lombardia, sala Pirelli - Palazzo della regione.

Il 17 aprile il difensore civico ha partecipato nella sede della Camera dei deputati, con la delegazione dei difensori civici regionali e delle province autonome, all'audizione presso il comitato sistema delle garanzie della commissione bicamerale per le riforme costituzionali durante la quale sono stati illustrati gli orientamenti del coordinamento dei difensori civici regionali sulle disposizioni costituzionali in materia di difensore civico.