

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. RAPPORTI CON GLI ORGANI DELLA REGIONE

3.1 Rapporti con il Consiglio regionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.2 Le relazioni del difensore civico su questioni specifiche

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

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

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

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

3.2 Rapporti con la Giunta regionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Dialogo tra difensore civico e strutture operative della Giunta

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

Ho constatato che si tratta di effetti positivi.

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

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

4. RAPPORTI CON ALTRI ENTI

4.1 Rapporti con le amministrazioni dello stato

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

che costituiscono articolazione delle amministrazioni periferiche dello Stato in Lombardia.

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

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

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

4.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) le leggi hanno attribuito maggiori e diverse competenze al difensore civico regionale (estensione degli interventi nei confronti delle amministrazioni periferiche dello stato; nomina dei commissari ad acta);
- b) l'Ufficio è passato da un atteggiamento di attesa delle richieste all'assunzione di un ruolo attivo nella promozione della domanda;
questo mutamento di approccio ha provocato alcune conseguenze rilevanti:
 - l'attività di promozione è di per se un'attività aggiuntiva;
 - un incremento quantitativo delle richieste di intervento inoltrate dai cittadini e dagli altri soggetti aventi titolo;
 - un'elevata espansione della tipologia di attività "di orientamento" (anche verso altri soggetti);
 - l'accertamento dell'esistenza di vaste fasce di domanda sommersa: cittadini cioè che non fruiscono del servizio per carenza d'informazione;
- c) un insieme di ragioni esterne ha favorito un aumento del grado di consapevolezza tra i cittadini riguardo la tutela dei propri diritti;
- d) l'aumento del numero dei difensori civici negli enti locali della Lombardia ha introdotto tre effetti sul lavoro dell'Ufficio:

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

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

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

La questione essenziale diventa dunque:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La risposta a queste gravi difficoltà consiste nel:

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