ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **2/12**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA
(Anno 2002)

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

Presentata dal difensore civico della regione Lombardia

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2003

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dal difensore civico regionale nel 2002 (art 5 della legge regionale 18 gennaio 1980, n. 7) ..... *Pag.* 5

1. Le reti regionali come risposta alla domanda di difesa civica sul territorio ..... » 8
2. Dai problemi ai rimedi ..... » 21
   - 2.1 Assetto istituzionale ..... » 21
   - 2.2. Pubblico impiego ..... » 27
   - 2.3. Territorio ..... » 34
   - 2.4. Edilizia residenziale pubblica ..... » 45
   - 2.5. Ambiente ..... » 50
   - 2.6. Invalidità civile ..... » 59
   - 2.7. Previdenza ..... » 66
   - 2.8. Assistenza sanitaria ..... » 74
   - 2.9. Istruzione e assistenza scolastica ..... » 95

3. Rapporti con gli organi e le strutture della regione e degli altri enti ..... » 112
4. Rapporti con i cittadini che chiedono l'intervento del difensore civico ..... » 115
5. Considerazioni conclusive ..... » 117
6. Appendici ..... » 126
   - 6.1. Statistiche ..... » 126
     - 6.1.1. Tav. 1A: Richieste d'intervento pervenute negli anni precedenti il 2002 ..... » 126
       Tav. 1B: Richieste d'intervento pervenute nel 2002 ..... » 126
     - 6.1.2. Tav. 2: Richieste d'intervento 2002 – per materia . » 127
     - 6.1.3. Tav. 3: Richieste d'intervento 2002 – distribuzione per provincia ..... » 128
     - 6.1.4. Tav. 4: Distribuzione per provincia delle Richieste d'intervento 2002 e della popolazione ..... » 129
     - 6.1.5. Tav. 5: Richieste d'intervento 2002 ogni 10.000 abitanti – per provincia ..... » 130

6.1.6. Tav. 6: Richieste d'intervento 2002 – per mese di presentazione ..... *Pag.* 131
6.1.7. Tav. 7: Richieste d'intervento 2002 – per soggetto attivatore ..... » 132
6.1.8. Tav. 8: Interventi conclusi nel 2002 – per esito ..... » 133
6.1.9. Tav. 9: Interventi conclusi nel 2002 – per destinatario dell'azione del difensore civico ..... » 134
6.2. Ordinamento ..... » 135
6.2.1. Unione europea – Il mediatore europeo ..... » 135
6.2.2. Italia – Legislazione statale ..... » 135
6.2.3. Italia – Regioni e province autonome ..... » 136
6.3. Risorse ..... » 137
6.3.1. Personale ..... » 137
6.3.2. Attrezzature ..... » 139
6.3.3. Sede ..... » 140
6.3.4. Costi ..... » 140
6.3.5. Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione ..... » 140

RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 2002 (ART. 5 DELLA LEGGE REGIONALE 18 GENNAIO 1980, N. 7)

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali,

tramontata, benché non estinta, l'amministrazione pubblica ad impronta burocratica, realisticamente ricondotte ai loro intrinseci limiti le attese, da alcuni ancora oggi tuttavia impropriamente coltivate, nei confronti dell'amministrazione pubblica ad impronta aziendalista, si va via via più radicando la consapevolezza della necessità di una funzione pubblica più essenziale, più forte e più attiva nel riconoscere la dignità dei suoi interlocutori, nella quale cioè gli irrinunciabili obiettivi di efficacia ed efficienza siano indissolubilmente permeati dal valore della dimensione dialogica, realisticamente esercitabile solo in condizioni di garantita prossimità e permeabilità tra sedi decisionali, comunità e persone.

In piena armonia con questo orientamento, che fa da lievito alla qualità democratica delle trasformazioni istituzionali in corso di svolgimento, si riconosce la difesa civica, ormai ben radicata nella percezione sociale, al di là delle perduranti debolezze ordinamentali che provocano ancora non pochi fraintendimenti e squilibri territoriali.

La figura del difensore civico in Italia, secondo un'indagine ISTAT, è infatti quella che gode – tra le procedure di ADR (Alternative Dispute Resolution), forme alternative alla giustizia amministrata in sede giurisdizionale – della maggiore notorietà (53,3% della popolazione).

Consapevole di queste attese che la società ha nei confronti del nostro lavoro e con la speranza che il rinvigorito impulso impresso dai Consigli regionali con l'approvazione all'unanimità da parte del Congresso delle Regioni della risoluzione "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini" (Roma, 5 giugno 2002) possa portare presto al radicamento statutario dell'istituto e ad un'aggiornata revisione della legislazione secondo standards

europei, il difensore civico della Regione Lombardia rassegna al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 5 della L.R. 18 gennaio 1980 n. 7, la relazione sull'attività svolta nel 2002.

Si sta dunque avviando una nuova fase intesa a dare una risposta positiva all'interrogativo che formulavo in chiusura della parte iniziale della precedente relazione annuale e che qui voglio ricordare: "Una corale azione dei Consigli regionali saprà colmare i ritardi che sinora hanno impedito alla difesa civica italiana di marciare al passo di quella ormai affermatasi nella quasi totalità degli stati europei?"

L'asse portante di una risposta efficace a questa domanda sarà costituito dalla capacità di costruire sistemi territoriali regionali a rete capaci di raggiungere capillarmente la potenziale utenza della difesa civica. Perciò la prima parte della relazione è dedicata a **Le reti regionali come risposta alla domanda di difesa civica sul territorio**.

I temi più salienti dell'attività di intervento nei diversi settori sono illustrati nella seconda parte (**Dai problemi ai rimedi**).

Nella terza parte (**Rapporti con gli organi e le strutture della Regione e degli altri enti**) e nella quarta (**Rapporti con i cittadini che chiedono l'intervento del difensore civico**) il documento dà conto delle relazioni instaurate dal difensore civico, rispettivamente, con i destinatari degli interventi e con i soggetti che li hanno promossi.

Lo sguardo panoramico gettato sull'anno 2002 nelle **Considerazioni conclusive**, quinta parte, consente di passare in rassegna i dati più significativi sull'attività svolta e di porre in luce alcuni aspetti problematici che meritano un'attenta considerazione nell'ottica di rendere sempre più efficace la presenza del difensore civico in relazione alla duplice finalità della sua azione: da un lato la tutela dei cittadini, dall'altro il miglioramento dell'azione amministrativa sul piano normativo, organizzativo e gestionale.

Le **Appendici** che completano la relazione offrono maggiori dettagli con tavole **Statistiche**, informazioni sull'**Ordinamento** e sulle **Risorse**, notizie sulla **Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione**.

Al Consiglio regionale – ai sensi del terzo comma dell'art. 5 della legge istitutiva del difensore civico regionale lombardo – spetta di adottare, esaminata la relazione e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in essa formulati, le determinazioni di propria competenza che riterrà opportune e di invitare i competenti organi statutari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie.

Questa relazione è inviata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati come dispone l'art. 16, comma 2 della L. 15.5.1997, n. 127.

1 LE RETI REGIONALI COME RISPOSTA ALLA DOMANDA DI DIFESA CIVICA SUL TERRITORIO

Il cammino intrapreso dalle Regioni negli anni '70 per innestare nell'ordinamento giuridico e nel costume civile del nostro paese l'istituto del difensore civico si trova di fronte ad una decisiva opportunità.

L'iniziativa di allora delle Regioni risultò in sintonia con gli umori di una stagione di forte espansione della difesa civica in molti paesi dei diversi continenti. Oggi la difesa civica opera in oltre 100 paesi sui 190 che fanno capo dell'ONU.

L'Italia deve alle Regioni di non essere rimasta esclusa da questo movimento mondiale mirante all'obiettivo di offrire al cittadino mezzi e modalità di tutela che precedono quelli propri delle sedi giurisdizionali e di mettere a disposizione degli organi istituzionali un'antenna sensibile nel rilevare le difficoltà che sorgono nei rapporti tra cittadini e apparati pubblici e qualificata per suggerire gli interventi atti ad incidere sulle cause delle difficoltà rilevate.

La difesa civica in ogni stato dove si è affermata ha preso avvio in momenti di forti trasformazioni istituzionali.

Le Regioni italiane negli anni '70 colsero l'occasione della fase di decollo dell'assetto regionalistico voluto dalla costituzione per dare vita in Italia alla difesa civica.

Oggi le Regioni sono protagoniste di una stagione propizia per dare un definitivo assetto alla difesa civica italiana perché a loro fa appello la convergenza di due processi di forte trasformazione istituzionale, l'uno di carattere nazionale, l'altro di carattere europeo. Entrambi tesi all'obiettivo di qualificare in termini di più autentica prossimità il rapporto tra popoli, cittadini e istituzioni.

In questa più autentica prossimità tra gente e istituzioni la difesa civica trova la sua prima ragion d'essere politico-istituzionale.

E proprio in questa primaria ragion d'essere della difesa civica va incardinato il rinnovato impegno espresso dalle Regioni, ed in particolare dai consigli regionali, con l'approvazione della risoluzione da parte del Congresso delle Regioni il 5 giugno 2002 titolata "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini".

Da questi elementi di fondo devono prendere avvio considerazioni che, partendo dagli effetti prodotti dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, intendono proiettarsi verso ipotesi di lavoro utili per l'oggi della difesa civica e per il suo prossimo futuro.

Per cogliere appieno il senso di questo disegno vanno preliminariamente messi a punto significato e natura della difesa civica e vanno ricordate le ragioni del suo connotarsi come istituto voluto, espresso e correlato all'assemblea rappresentativa (consiglio regionale, provinciale o comunale che sia).

Sul debole credito di cui sembra godere la difesa civica in una parte della classe politica del nostro paese pesa lo scetticismo nei confronti di una funzione considerata poco efficace perché priva di potere coercitivo.

Dove starebbe infatti l'efficacia del difensore civico se la sua funzione non è dotata di potere vincolante? (Ma questa è una caratteristica che accomuna tutti i difensori civici del mondo).

E' però un interrogativo decisivo al quale va comunque data una risposta chiara.

L'efficacia dell'intervento del difensore civico è in realtà la risultante del combinarsi di due azioni: quella del difensore civico e quella del suo interlocutore, del soggetto nei confronti del quale il difensore civico interviene.

Se dunque, da un lato, l'azione del difensore civico deve caratterizzarsi per l'indipendenza, l'oggettività, la competenza tecnica, la tempestività è ben chiaro che tutto ciò può non bastare se il destinatario dell'intervento è sordo ed inerte e se questa sordità e questa inerzia sono tollerate dagli organi rappresentativi delle istituzioni.

Il potere del difensore civico è un "potere di relazione", se questa relazione è a senso unico produce solo risultati parziali e faticosi.

Un ordinamento teso a dar efficacia all'azione del difensore civico è un ordinamento che fissa le regole di questa relazione in modo tale che siano chiari gli obblighi sia del difensore civico, sia del suo interlocutore e che individua una sede con forte valenza politico-istituzionale che questi obblighi faccia rispettare.

Nell'ordinamento attuale (leggi regionali, statuti e regolamenti degli enti locali) il punto più debole, rispetto all'efficacia del potere di relazione del difensore civico, si riscontra sul versante degli obblighi cui sono tenuti gli interlocutori del difensore civico.

Sono obblighi da ridefinire su cinque piani: contenutistico (obbligo di motivare lo scostamento, anche parziale, dalle proposte del difensore civico), procedurale (fissazione e rispetto dei termini entro i quali è dovuta risposta al difensore civico), sanzionatorio (sanzionabilità dei comportamenti che ostacolano l'azione del difensore civico), gestionale (valorizzazione, ai fini della gestione del sistema premiante del personale, del grado di collaborazione tra difensore civico e struttura burocratica); istituzionale (introduzione di meccanismi che assicurino un'interlocuzione certa tra difensore civico e organi elettivi dell'amministrazione).

E' evidente che l'allineamento della difesa civica italiana agli standard europei e internazionali richiede ancora una messa a punto dell'ordinamento sotto questi diversi profili.

Tuttavia anche i progressi sul piano dell'ordinamento potrebbero produrre un risultato molto parziale, se pur significativo della volontà di miglioramento della difesa civica da parte dei responsabili della produzione normativa (organi legislativi e assemblee locali nell'esercizio del potere statutario e regolamentare), se è passiva la sede deputata a vigilare sul rispetto degli obblighi cui sono tenute le due parti (difensore civico e suo interlocutore).

Emerge dunque l'esigenza di esplicitare la ragione per la quale il difensore civico si qualifica come istituto voluto, espresso e correlato all'assemblea rappresentativa (consiglio regionale, provinciale o comunale che sia).

Il punto è di grande rilievo per chi ritenga che il difensore civico non debba trasformarsi in un organo avulso dall'articolazione democratico-rappresentativa, inevitabilmente destinato invece ad approdare ad una simil-magistratura, separata dalle espressioni rappresentative di origine elettiva: una specie di giudice di pace rispetto alla giurisdizione amministrativa.

E' in pieno corso una stagione in cui assistiamo ormai quotidianamente ad episodi della vivace dialettica che si è innescata tra esecutivi e assemblee sul tema degli squilibri originati dalle recenti riforme costituzionali.

Elezione diretta dei capi degli esecutivi, giunte costituite "per chiamata" dai capi degli esecutivi, spostamento dei confini di competenza a favore degli esecutivi hanno indotto nelle assemblee una sindrome di svuotamento. Ed in particolare, per quanto riguarda le Regioni, i tempi lunghi di definizione dei nuovi statuti fanno da brodo di coltura a questo accentuato disagio.

I capitoli principali della dialettica tra assemblee e capi degli esecutivi nella definizione dei rispettivi ruoli riguardano: la funzione di governo, quella legislativa, quella di controllo e quella di garanzia.

E' in queste ultime due funzioni dell'assemblea (quella di controllo e quella di garanzia) che trova la sua ragione il radicamento del difensore civico nell'assemblea, sede deputata a vigilare sul rispetto degli obblighi cui difensore civico e suoi interlocutori sono tenuti, pena la perdita di efficacia della funzione di difesa civica.

Il difensore civico è una delle modalità con le quali si esprime e si esercita la funzione di controllo dell'assemblea sull'esecutivo e sui suoi apparati tecnico-burocratici. E' questa, d'altro canto, la funzione originaria dell'ombudsman nella prima esperienza del Regno di Svezia dei primi anni dell'ottocento.

E' evidente che la strumentazione per l'esercizio della funzione di controllo da parte del consiglio sulla giunta può essere articolata e diversificata per modalità e

strumenti, ma non c'è dubbio che la difesa civica è correttamente collocabile in questa strumentazione.

Sotto questo profilo assume rilevanza la tempestività con la quale il consiglio esamina le relazioni del difensore civico e approfondisce i suggerimenti e le proposte ivi contenuti, mantenendo col difensore civico un'interlocuzione serrata.

Per altro verso non c'è dubbio che faccia capo all'assemblea, unica sede di compiuta rappresentanza di tutte le espressioni politiche della comunità, il compito di approntare la strumentazione per l'esercizio della funzione di garanzia. Da intendersi in un duplice senso: garanzia di sistema (si pensi ad esempio alla necessità di presidiare il rispetto dei principi statutari nei rapporti interistituzionali) e garanzia dei diritti e degli interessi dei cittadini quando assumono la veste di interlocutori dell'amministrazione.

Due funzioni di garanzia di pari dignità e rango per chi voglia orientare l'evoluzione istituzionale alla centralità della persona e del cittadino.

E anche qui è evidente che la strumentazione per l'esercizio della funzione di garanzia può articolarsi in varie forme, ma non c'è dubbio che tra queste varie forme trova posto a giusto titolo la difesa civica.

Questa duplice valenza della difesa civica – strumento finalizzato all'esercizio della funzione di controllo sugli apparati dell'esecutivo e della funzione di garanzia per i cittadini – rende indispensabile una stretta interazione tra difensore civico e assemblea.

L'autonomia di azione e l'indipendenza nelle valutazioni non fanno del difensore civico un che di avulso e separato, che si contrappone all'assemblea o che da essa si tiene distante, bensì favoriscono l'esercizio delle funzioni di controllo e di garanzia che sono proprie dell'assemblea, alimentandola di informazioni e proposte sulle quali l'assemblea è chiamata a decidere.

Un'assemblea che si riveli più adeguata nel perseguimento della finalità imposta dal proprio peso di rappresentanza, peso di misura non inferiore almeno a quello espresso sul piano della decisionalità e dell'efficienza da parte degli esecutivi. In

questo dar peso al principio della rappresentanza, che è propria delle assemblee, si innesta la responsabilità in ordine agli organi di garanzia sia nella tutela dei rapporti interistituzionali alla luce dei principi generali (innanzitutto il principio di sussidiarietà) sia nella tutela dei diritti di cittadinanza e di dignità della persona nel rapporto tra istituzioni e cittadini ed ogni altro soggetto interlocutore delle pubbliche amministrazioni.

Tre aspetti delle recenti modifiche costituzionali incidono sul contesto operativo della difesa civica:

- l'abrograzione dell'art. 130 Cost. che ha cancellato definitivamente i controlli preventivi di legittimità sugli atti da parte dell'organo regionale di controllo;
- il rafforzamento degli esecutivi accompagnato da una molto elevata responsabilità gestionale della burocrazia;
- la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Per quanto riguarda l'abolizione dei controlli di legittimità sugli atti i difensori civici avvertono i disagi crescenti , specie nelle minoranze consiliari.

Serpeggia in una parte dei difensori civici la sensazione di dover surrogare una funzione che invece l'abrogazione dell'art. 130 ha comunque travolto.

I controlli preventivi di legittimità sugli atti sono stati consapevolmente aboliti. Non c'è ragione di cercare surrettizie riesumazioni, tra l'altro estranee al profilo del difensore civico maturato nell'esperienza internazionale.

I difensori civici e le amministrazioni sono chiamati ad un'altra soluzione, questa sì coerente con gli standard internazionali della difesa civica. Si tratta di dare spazio alla difesa civica nelle fasi iniziali del procedimento amministrativo, in quelle fasi di inizio-procedimento e di amministrazione concertata che sono il luogo reale del bilanciamento dei diritti e degli interessi.

Il rafforzamento degli esecutivi e l'accresciuta responsabilità gestionale della burocrazia pongono altri problemi alla difesa civica.

Negli esecutivi potenziati, tentati da considerazioni di marginalità sulle assemblee, può accentuarsi la valutazione di debolezza dell'istituto del difensore civico, accomunato all'assemblea in un giudizio di marginalità.

D'altro canto la burocrazia, alla quale è riconosciuta piena potestà gestionale, è ancora troppo spesso ispirata da una cultura dell'amministrazione imperniata sul criterio che tra amministrazione e cittadino vige solo il principio di autorità della prima sul secondo. La burocrazia mostra ancora di non essere sempre pronta ad assumersi responsabilità sostanziali ed è ancora facile preda della tentazione di arroccarsi nelle procedure e nei formalismi giuridici, forse per non rischiare. Mentre un più alto grado di decisionalità riconosciutole dovrebbe metterne in gioco autonomia e responsabilità e correlate disponibilità e iniziativa al dialogo e capacità di ascolto.

Una burocrazia che, in realtà, non di rado fa nascere nei difensori civici la nostalgia di un'interlocuzione diretta con gli amministratori di origine elettiva, talvolta non attrezzati di un'adeguata preparazione tecnico-giuridica ma certamente più pronti e consapevoli nel valutare gli aspetti sostanziali delle questioni loro prospettate.

Il terzo aspetto delle riforme costituzionali, che qui consideriamo in quanto portatore di conseguenze anche sulla difesa civica, è l'introduzione nella costituzione del principio di sussidiarietà.

Dall'attuazione del principio di sussidiarietà verticale deriva un carico maggiore di attività amministrativa per il sistema delle autonomie locali. C'è dunque da prevedere la necessità di rafforzamento della difesa civica impegnata nelle realtà territoriali cui fanno carico nuove incombenze.

Mentre l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale rafforzerà una tendenza peraltro già in atto: il progressivo ulteriore spostamento del confine tra gestione di mano pubblica e gestione privata a favore di quest'ultima.

In proposito vanno prese le necessarie misure legislative per evitare che i nuovi gestori, non più pubblici, vengano sottratti alla sfera d'azione della difesa civica, con un affievolimento del grado di tutela per i cittadini utenti.

Questo è il contesto in cui prende significato la risoluzione approvata dal Congresso delle Regioni che pone come obiettivo la costruzione di "un sistema generalizzato di difesa civica "a rete", improntato a principi di sussidiarietà, adeguatezza e coordinamento fra difesa civica regionale e locale, allo scopo di rendere effettiva ad ogni livello la tutela del difensore civico per tutti i cittadini e per ogni altro soggetto titolare di diritti, nei confronti degli atti e dei comportamenti di tutti gli enti, organismi e persone che esercitano funzioni pubbliche, con mezzi e secondo criteri efficaci ed omogenei".

Il perseguimento di questi obiettivi anche a livello regionale richiede di lavorare su tre piani:

- la messa a punto di un ordinamento complessivo del sistema di difesa civica;
- la definizione dell'architettura di questo sistema;
- il dimensionamento e l'assegnazione di risorse adeguate affinché il sistema risulti efficace.

Per quanto riguarda il quadro normativo occorre una convergenza di azione dei titolari del potere legislativo (Stato e Regioni) e del potere statutario e regolamentare (nella Autonomie locali).

Alla legislazione dello Stato può essere riconosciuto il compito di qualificare la difesa civica come "necessaria" alla luce di quanto disposto dalla lett. m). c.2 dell'art. 117 Cost. che pone tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Ma anche alla luce di quanto disposto dalla lett. p) del medesimo comma, che pone tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato "legislazione elettorale,

organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

La mancanza di un radicamento dell'istituto della difesa civica nella costituzione può apparire un handicap nel considerare riferibili anche alla difesa civica le disposizioni costituzionali citate.

Credo che a buon titolo ci soccorra la "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" i cui artt. 41-43 stabiliscono un rapporto diretto tra diritto alla buona amministrazione e funzione di tutela di questo diritto posta in capo al mediateur/difensore civico.

E' pur vero che questo rapporto diretto nella "Carta" è riferito agli organi dell'Unione e al mediateur europeo. Ma è un paradigma al quale comunque far riferimento in attesa che la Convenzione lo faccia assurgere a principio, così come la "Carta" già fa per la protezione dei dati di carattere personale quando all'art. 8, fondato il diritto alla protezione dei dati, viene stabilito che "3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente".

Alla legislazione regionale e alla normazione statutaria della Autonomie locali è affidato il compito di definire l'ordinamento per quanto riguarda la finalità della difesa civica, le modalità e mezzi di azione, lo status del difensore civico, il suo radicamento nell'assemblea alla quale sola risponde della propria attività, i raccordi tra i vari livelli di difesa civica, la quantificazione e assegnazione delle risorse: il tutto nel quadro del principio d'indipendenza del difensore civico e con l'obiettivo di assicurare l'efficacia della sua azione.

Un cenno specifico merita la questione che ho definito di "architettura" del sistema.

Non tocco qui il tema del difensore civico nazionale, anche se il cittadino è ancor oggi privato della tutela del difensore civico nei rapporti con le amministrazioni centrali dello Stato.

In questa sede preme soprattutto valutare ciò che può delinearsi in ambito regionale.

Partendo dalla necessità della difesa civica e quindi dell'obbligo delle amministrazioni di assicurare ai propri cittadini il servizio, va strutturata un'architettura che salvaguardi due principi:

- l'individuazione di ambiti territoriali, cioè di bacini d'utenza, che garantiscano l'adeguatezza del servizio sotto il profilo della competenza di chi esercita le funzioni, dell'ottimizzazione delle risorse, dell'esercizio efficace della funzione e della sua accessibilità da parte degli utenti;
- la proporzionalità degli oneri facenti capo a ciascun ente in caso di soluzioni gestionali che coinvolgono più enti.

La possibilità di estendere a tutti i cittadini un servizio di difesa civica a livello locale ha come chiave di volta l'accettazione della scelta del convenzionamento in verticale o dell'aggregazione intercomunale. In Italia i comuni sotto i 5000 abitanti sono 5868 su un totale di 8102. In Lombardia il 45,5% dei comuni ha meno di 2000 abitanti e il 70,8% (1094 su 1546) sta nella fascia di comuni con popolazione sino ai 5000 abitanti: l'aggregazione è dunque una scelta obbligata. Oggi si può avvalere del difensore civico comunale il 35% circa della popolazione lombarda.

Ciò che è essenziale è il superamento delle "isole" per arrivare ad "arcipelaghi" e più complessivamente ad una "rete regionale" integrata che favorisca sinergie, mettendo in comune iniziative ed opportunità, e che consenta di dare una rappresentazione complessiva dell'attività svolta, con sicuri riverberi positivi sull'attività di ciascun difensore civico, e quindi con beneficio per il servizio reso ai cittadini.

La possibilità di definire bacini d'utenza ottimali risiede essenzialmente nella volontà degli amministratori locali. Peraltro alla Regione spetta di valutare l'opportunità di una propria iniziativa tesa a favorire questo disegno.

Un ultimo punto va esaminato per completare l'analisi dei piani sui quali si deve operare per raggiungere l'obiettivo di sistemi di difesa civica a rete.

Abbiamo visto gli interventi necessari sul piano dell'ordinamento e quelli sul piano dell'architettura del sistema di difesa civica.

Si tratta ora di completare il quadro con qualche considerazione riguardante gli interventi necessari sul piano delle risorse.

Qui si intendono le risorse in senso lato.

Le risorse cioè come insieme delle condizioni che consentono l'esercizio della funzione di difesa civica in modo efficace.

C'è il dato più semplice e immediato, quello delle risorse quantificabili (sostanzialmente quelle finanziarie, quelle professionali, quelle tecnologiche).

In mancanza di standard codificati di riferimento la via più semplice è quella comparativa.

Ma anche questa via va percorsa con razionalità: tutto sta nella scelta dei termini di comparazione.

Quali elementi mettiamo in comparazione? I casi trattati? L'entità della popolazione da servire? Lavoriamo sulle serie storiche o prospettiamo scenari risultanti da condizioni di contesto modificate attraverso la realizzazione di piani di comunicazione per far conoscere a tutti i cittadini la difesa civica e valorizzarne l'utilizzo da parte della gente?

Ma la risorsa comunicazione riferita in modo specifico alla difesa civica necessita di una pianificazione sinora mancata.

Una Regione come la Lombardia deve prendere a riferimento, anche in materia di difesa civica, le esperienze più avanzate in ambito europeo.

La spesa pro-capite della Regione Lombardia per la difesa civica è circa un terzo di quella della Catalogna, delle Fiandre e della Renania Palatinato.

E' una constatazione che dovrebbe far riflettere chi si limita a paragoni con altre realtà regionali italiane nei confronti delle quali la Lombardia, non a torto, si può considerare una Regione avanzata.

Se la Lombardia mira a confrontarsi con le Regioni più avanzate d'Europa sotto vari profili, non può sottrarsi al confronto anche sul piano del costume civile, di cui la funzionalità della difesa civica è un indicatore.

E' d'altro canto convinzione diffusa – e la Regione Lombardia ha sancito legislativamente il principio con l'art. 1, comma 52 bis della L.R. 5 gennaio 2000, n. 1 – che la risposta adeguata per favorire una equilibrata fruizione dei servizi sul territorio è assicurata solo con l'incentivazione della gestione associata sovraccomunale di funzioni, servizi e strutture. Ciò vale anche per la difesa civica per garantire a tutti i cittadini l'effettività dell'esercizio del diritto di avvalersi di questa forma di tutela.

Altre risorse sono quelle non quantificabili, ma che producono effetti di grande rilevanza.

Le regole di funzionamento del sistema sono esse stesse una risorsa.

Se le regole della difesa civica e del suo funzionamento si trovano invischiate nell'intreccio burocratico delle strutture potenziali destinatarie dei suoi interventi ci troviamo davvero di fronte ad un paradosso.

Se le esigenze di funzionamento della difesa civica devono essere mediate con le esigenze dell'apparato burocratico dobbiamo constatare che anche su questo piano il confronto con le altre Regioni dell'UE ci deve essere da sprone per definire regole di autonomia gestionale della difesa civica più coerenti con la sua natura di istituto indipendente.

I difensori civici regionali, attraverso il loro coordinamento nazionale, hanno già dato la disponibilità a collaborare in sede interregionale con i loro interlocutori istituzionali (Congresso delle Regioni e Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome) costruendo sedi comuni di lavoro. Presso la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome sta operando il gruppo di lavoro tecnico-politico, del quale anche

il difensore civico della Regione Lombardia fa parte, previsto dalla risoluzione del giugno scorso per perseguire gli obiettivi dalla stessa fissati.

Le dimensioni, l'articolazione, la complessità e la rilevanza dell'Italia nel contesto europeo richiedono la convergenza di impegno dello Stato, delle Regioni, delle Autonomie locali e dei difensori civici per far maturare le iniziative necessarie per completare e consolidare il sistema di difesa civica italiano.

E' questa la traccia di un percorso utile per far sì che anche in Italia si sviluppi una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini.

2. DAI PROBLEMI AI RIMEDI

2.1 Assetto istituzionale

Il settore "assetto istituzionale" si è dedicato a problemi riguardanti la vigilanza e il controllo sugli enti locali alla luce dell'intervenuta abrogazione dell'art. 130 Cost., i poteri sostitutivi, l'accesso agli atti, le procedure di nomina dei segretari comunali e provinciali.

Le questioni sottoposte all'Ufficio in materia di vigilanza e controllo sugli enti locali sono in prevalenza derivanti dalla crescente difficoltà dei rapporti tra maggioranza e minoranza, all'interno dei consigli comunali.

Spesso gli esponenti di gruppi di minoranza che si sono rivolti all'Ufficio hanno lamentato la loro quasi impossibilità di svolgere il proprio mandato, a causa degli atteggiamenti delle giunte spesso definiti ostruzionistici.

In particolare lo scontro – perché vero e proprio scontro testimoniano le richieste – ha luogo spesso in materia di **accesso dei consiglieri** a documenti,notizie e informazioni in possesso delle amministrazioni.

Com'è noto, il secondo comma dell'art.43 del TUEL n. 267/2000 recita testualmente: "I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge."

Dalla lettura della norma appare anzitutto pacifica la netta differenza tra questo tipo di accesso e quello di cui alla legge n. 241/1990.

La qualità di consigliere – infatti – esclude la necessità di una motivazione , implicita nell'espletamento del mandato, e, soprattutto, l'accesso non è limitato a particolari documenti espressamente indicati, ma a "tutte le notizie ed informazioni"

in possesso dell'ente locale e delle aziende ed enti dipendenti, stante, a salvaguardia di eventuali abusi, l'obbligo al segreto d'ufficio.

In un caso è stato sollevato il problema del protocollo riservato e si può dire accertato – ai sensi di un parere recente del Ministero dell'Interno - che in questo caso occorre che il consigliere interessato provveda ad indicare con precisione il documento di cui chiede l'accesso.

In taluni comuni lombardi, è stata adottata la prassi di regolare con un ordine di servizio *ad hoc* le modalità per l'accesso dei consiglieri, stabilendo orari e giorni precisi, uffici e personale a cui rivolgersi.

Secondo i sindaci, tali provvedimenti si sono resi necessari per poter procedere ordinatamente alle attività del comune. I rappresentanti dell'opposizione hanno invece interpretato tale atteggiamento come un tentativo di bloccare, più o meno arbitrariamente, l'esercizio del diritto di accesso in esame.

Il problema è di carattere squisitamente politico-istituzionale: le recenti riforme – nell'intento di favorire la governabilità degli enti locali –hanno, di fatto, posto in essere un diverso rapporto tra esecutivi e assemblee elettive,dal quale è derivato, tra l'altro, l'affievolimento degli strumenti in disponibilità delle minoranze consigliari.

Sono questioni che dovranno trovare soluzione nell'ambito dei nuovi statuti.

Con l'abrogazione dell'art.130 Cost., l'attività di controllo da parte della Regione, ad opera dell'ORECO è venuta a cessare. Non è più previsto pertanto un controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali.

Ciò ha indubbiamente rafforzato l'autonomia di questi ultimi, ma nel contempo ha creato qualche incertezza in relazione alla vigenza di alcune norme presenti nel TUEL n. 267/2000, quali ad esempio gli articoli 126 e 127.

Secondo il primo, il controllo preventivo di legittimità di cui all'art.130 Cost. si esercita "esclusivamente sugli statuti dell'ente, sui regolamenti di competenza del consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile dello stesso consiglio, sui bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, adottate o ratificate

dal consiglio, sul rendiconto della gestione" e "si estende anche agli atti delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza".

Il secondo invece statuisce il controllo eventuale di legittimità delle deliberazioni della giunta e del consiglio, alle condizioni indicate, quando riguardino a) appalti e affidamenti di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario; b) dotazioni organiche e relative variazioni ; c) assunzioni del personale.

Tale controllo "è esercitato dal comitato regionale di controllo ovvero, se istituto, dal difensore civico comunale o provinciale".

Si tratta evidentemente di un articolo, il primo, che dovrebbe considerarsi implicitamente abrogato. E tuttavia sarebbe molto opportuno un pronunciamento anche sull'altro,per accertare quale debba essere il ruolo dei difensori civici locali nell'esercizio del controllo eventuale, in attesa della revisione del TUEL.

Secondo l'art. 136 del TUEL n. 267/2000, qualora "gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di **commissario *ad acta*** nominato dal difensore civico regionale".

Si tratta, com'è noto, dell'unico potere di intervento attribuito all'Ufficio nei confronti degli enti locali, potere sostitutivo di rilevante entità, considerato che incide in modo determinante sull'autonomia dell'ente.

Nel corso del 2002, le richieste di nomina sono state in tutto 6. Di queste 3 non presentavano le condizioni obbligatorie di legge e ciò è stato illustrato agli interessati. Le diffide a provvedere, il primo adempimento della procedura in esame, inviate sono state 3. Solo una ha avuto l'effetto di sensibilizzare l'amministrazione comunale interessata ad attivarsi: nella fattispecie si trattava dell'approvazione del conto consuntivo. L'ente diffidato ha provveduto ad adempiere nei tempi indicati e la vicenda è stata risolta. Per le restanti 2 si è invece dovuto procedere alla nomina.

Peculiari sono risultate in particolare due richieste, entrambe pervenute da parte di due imprese creditrici, una nei confronti di una IPAB e l'altra nei confronti di un comune, di ingenti somme accertate con lodo arbitrale. La diffida in entrambi i casi

chiedeva l'utilizzo della procedura di cui all'art. 136 citato per l'esecuzione del lodo arbitrale. In sostanza, la diffida a nominare un commissario *ad acta* era rivolta ad ottenere l'assunzione dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall' art. 193 del TUEL, assegnando al debitore il termine di venti giorni per l'approvazione del bilancio ex art 141 del TUEL o in difetto disporre l'applicazione del comma 2 dello stesso art. 141 del TUEL.

Per quanto concerne i bilanci comunali, ed in particolare l'art. 141 comma 2 del TUEL, il decreto legge 22 febbraio2002 n. 13, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2002 n. 7, recante "disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali" ha stabilito che "ai soli fini dell'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali per l'esercizio finanziario 2002" la nomina del commissario *ad acta* sia effettuata dal prefetto territorialmente competente "nei soli casi in cui lo statuto dell'ente non preveda diversamente".

Stante il rinvio disposto dall'art. 193, citato, all'art. 141 comma 2, pure citato, anche la nomina di commissario *ad acta* per l'assunzione di provvedimenti di riequilibrio è di competenza prefettizia.

Tale soluzione – che ha tamponato l'emergenza bilanci 2002, valorizzando l'autonomia dei singoli enti che dovranno decidere in sede di revisione statutaria a quale soggetto attribuire i poteri sostitutivi – ha estromesso le autorità regionali.

Alle due imprese ho inoltre fatto presente che l'art. 136 fa riferimento al ritardato od omesso compimento da parte degli enti locali di atti obbligatori per legge.

Dovendosi considerare enti locali quelli così definiti dall'art. 2 comma 1 del TUEL cioè solo i "comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolane e le unioni di comuni".

Ho fatto inoltre osservare che, in considerazione delle caratteristiche di eccezionalità che connotano l'esercizio del potere sostitutivo, questo Ufficio si è orientato ad interpretare l'espressione "atto obbligatorio per legge" nel senso che debba essere la legge a stabilire direttamente ed espressamente sia l'obbligo sia il termine entro il quale l'amministrazione è tenuta provvedere – escludendo perciò i

casi in cui l'obbligo derivi da un atto amministrativo, da un contratto o da una sentenza – ovvero che la legge sancisca l'obbligo direttamente ed espressamente, anche senza fissare un termine, ma che l'atto sia di rilevanza particolare in quanto di interesse generale, come ad esempio un P.R.G.

Per quanto concerne la procedura di cui all'art. 25 comma 4 della legge n. 241/1990 – atto del difensore civico competente che dichiara illegittimo **il diniego o il differimento dell'accesso**, in alternativa al ricorso al TAR – sono state presentate 42 richieste di intervento: 6 nei confronti di istituti scolastici, 12 nei confronti di vari uffici pubblici, 13 nei confronti di amministrazioni comunali e 11 nei confronti degli uffici della Regione. L'intervento è stato richiesto dagli interessati in 30 casi. Negli altri, hanno provveduto ad attivare l'Ufficio gli avvocati di fiducia (6 richieste), i difensori civici locali (2 richieste) e altri soggetti, quali ad esempio un consigliere comunale, capogruppo di minoranza, ed un segretario comunale.

Per quanto concerne gli esiti della procedura in esame, nella maggioranza dei casi la comunicazione dell'atto ha provocato l'effetto desiderato e l'interessato è riuscito ad ottenere l'accesso. Qualche volta si è verificato che l'accesso non è stato consentito, ma l'interessato ha tratto comunque un beneficio dall'intervento del difensore civico. Ad esempio, due famiglie che, essendosi viste rifiutare l'iscrizione ad una scuola materna per i loro figli, avevano chiesto l'accesso a tutta una serie di documenti relativi ai termini per la presentazione delle domande di iscrizione, alle domande stesse, alle lettere individuali di conferma e all'elenco degli organici. L'accesso è stato negato, tuttavia l'istituto ha provveduto, non appena si è verificata la vacanza di due posti nella graduatoria delle domande di iscrizione, ad effettuare il sorteggio che è risultato favorevole all'accoglimento delle domande di iscrizione ed ha così dichiarato il conseguente superamento delle ragioni della richiesta di accesso.

Nelle relazioni degli scorsi anni ho già fatto cenno al problema relativo alle **nomine dei segretari comunali**, alla deliberazione n. 150/1999 del consiglio nazionale d'amministrazione dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali che chiama in causa il difensore civico regionale per

la nomina di un commissario ad acta nel caso di mancato rispetto dei termini per la nomina, alle mie perplessità giuridiche e pratiche per quanto concerne in particolare la legittimità di un intervento sostitutivo che incidesse sul rapporto fiduciario, tra l'amministrazione locale ed il segretario, espressamente previsto dalle norme in materia.

Molte delle situazioni pendenti si sono risolte grazie alla possibilità di stipulare convenzioni per l'ufficio di segreteria tra comuni compresi nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'agenzia, ai sensi di quanto previsto all'art. 10 del D.P.R. 4. 12. 1997., n. 465.

Tuttavia il problema permane per alcuni comuni di piccole dimensioni - con difficoltà finanziarie che non consentono di avere un segretario titolare con onere totalmente a proprio carico - che non sono riusciti a convenzionarsi con altro comune per suddividere le relative spese.

Per ovviare a queste situazioni, a livello nazionale, il consiglio d'amministrazione dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ha adottato la deliberazione n. 18 del 5.2.2003, che – per utilizzare i segretari in disponibilità – propone, tra l'altro, di "incentivare con contributo a carico dell'Agenzia quei segretari disposti ad assumere la titolarità di quelle sedi di segreteria ubicate negli ambiti territoriali che fanno capo alle Sezioni Regionali (Veneto – Piemonte – Lombardia – Friuli Venezia Giulia – Sardegna) dove vi è carenza di segretari comunali, eventualmente prevedendo un periodo minimo (per es. 2 anni) di permanenza nella sede al fine di garantire la funzionalità degli enti medesimi".

L'applicazione di questa deliberazione potrebbe essere determinante per porre fine al problema sopra prospettato.

2.2 Pubblico impiego

Il settore del pubblico impiego è stato caratterizzato, anche quest'anno, da istanze di varia natura. Sono stato, infatti, richiesto di accertare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione di istituti giuridici (per es. mobilità), per la corresponsione, a diverso titolo, di somme di denaro (per es. premi e indennità, previsti dai contratti collettivi di riferimento), in alcuni casi, da erogarsi anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro (indennità di fine servizio o trattamento di fine rapporto), nonchè di verificare la legittimità delle determinazioni amministrative assunte in merito, sia sotto il profilo qualitativo (corresponsione dell'indennità pretesa dal dipendente, piuttosto che quella concessa dall'amministrazione), sia quantitativo (per es., ricostruzione di carriera).

Rispetto agli scorsi anni, peraltro, sono considerevolmente diminuite le richieste di riconoscimento, giuridico e/o economico, dell'espletamento di mansioni superiori a quelle di pertinenza. E' probabile che ciò sia dipeso anche dalla nuova e più chiara regolamentazione dell'istituto, a livello legislativo.

L'art. 52 D.Lgs. 30.3.2001, n. 165 – "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", con una formula senz'altro meno equivoca che in passato, non solo definisce i presupposti che devono ricorrere perché il dipendente possa essere investito di compiti propri della superiore qualifica, ma precisa altresì quando può dirsi che il dipendente medesimo abbia, in concreto, esercitato i suddetti compiti . La fattispecie – in sintesi – si verifica allorché il lavoratore svolga, in modo prevalente, sotto il profilo qualitativo, quantitativo e temporale, incombenze ricomprese nella qualifica anzidetta.

Ma v'è di più: il legislatore ha espressamente disciplinato l'ipotesi in cui il conferimento di mansioni superiori sia stato disposto al di là dei limiti e presupposti sopra cennati.

Per questa ipotesi, infatti, il comma 5 dell'art. 52 D.Lgs. n. 165/2001 prevede, da un lato, la nullità dell'assegnazione del lavoratore alle predette mansioni, dall'altro, il

diritto di quest'ultimo a percepire la differenza di trattamento economico con la qualifica più alta, nonché la responsabilità del dirigente che ha proceduto al conferimento, il quale dovrà provvedere personalmente al maggior onere conseguente, qualora abbia agito con dolo o colpa grave.

Dalla normativa in esame si evince in modo non equivoco la volontà del legislatore di (quanto meno) arginare un uso distorto dell'istituto in esame e, con esso, anche il consequenziale contenzioso giurisdizionale.

E' ancor più probabile, peraltro, che la riduzione del numero delle istanze concernenti l'applicabilità dell'istituto sia da ricondurre alla presa d'atto, da parte degli interessati, che l'amministrazione, di regola, non è disposta a comporre le relative vertenze se non per il tramite di una pronuncia giudiziale sulla rilevanza giuridico-economica della pretesa del dipendente.

Nella relazione 2001, del resto, mi ero ampiamente soffermato sulla scarsa propensione delle amministrazioni a definire le controversie in via stragiudiziale. Ne avevo riferito, facendo cenno all'istituto del tentativo obbligatorio di conciliazione (Toc), introdotto, dal D.Lgs. 31.3.1998 n. 80, quale strumento di risoluzione, per l'appunto, in via extra-giudiziale, delle vertenze di pubblico impiego. Rammento, in particolare, che la scelta del legislatore è stata dettata dalla finalità di creare un filtro preventivo rispetto al contenzioso giudiziario, così da ottenerne un effetto deflattivo. Finalità resasi ancor più necessaria in conseguenza della privatizzazione del pubblico impiego e della connessa attribuzione ai giudici del lavoro anche della giurisdizione sulle relative controversie.

Se si volesse fare una valutazione circa l'efficacia dell'innovazione legislativa, si dovrebbe quindi assumere, quale criterio, la quantità di attività giurisdizionale economizzata.

La Commissione di studio sulla crisi del processo del lavoro (organo "ad hoc" istituito ad iniziativa dei ministri del lavoro e di grazia e giustizia) ha espresso, al riguardo, valutazioni affatto positive. Nella relazione conclusiva dei lavori, essa ha

ritenuto insoddisfacente l'esperienza conciliativa quale strumento di deflazione dei carichi di lavoro giudiziario.

Non posso che concordare con le risultanze del predetto organismo, nelle quali trovano – purtroppo – conforto le considerazioni che ho espresse nella relazione precedente.

Anche quest'anno ho potuto constatare che, nella più parte dei casi, il toc si è risolto in un mero allungamento dei tempi di definizione delle controversie.

Sotto il profilo causale, ribadisco – oggi con maggiore certezza - quanto riferito nel mio precedente lavoro a proposito dei fattori che avrebbero potuto inficiare l'efficacia del toc. In particolare, così come attualmente strutturato, esso non consente alle commissioni di conciliazione di svolgere un ruolo incisivo rispetto alla risoluzione delle controversie e, quindi, determinante rispetto alle sorti della successiva fase processuale. Sembra, infatti, che esse siano state preposte semplicemente a prendere atto dell'intervenuto accordo o della permanenza del disaccordo fra le parti.

E' evidente, invece, che l'utilità e l'efficacia del toc non possono prescindere dal ruolo attivo del conciliatore e dalle sue capacità di mediazione.

Una nuova disciplina dell'istituto, che tenga conto, tra l'altro, del cennao limite strutturale sarebbe senz'altro opportuna. Esprimo in questa sede l'auspicio di una novella in materia, dal momento che l'onere di provvedervi potrebbe spettare proprio alla Regione e non più allo Stato, se si accoglie la tesi (che sembra prevalente) che l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa regionale, a seguito della modifica del titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, rientrano, per esclusione, nella potestà esclusiva delle regioni.

Peraltro, è ancor più auspicabile, anche se forse un po' utopistico, riuscire a trovare un antidoto per combattere la causa - secondo me - pregiudiziale della non perfetta funzionalità non solo del toc, ma altresì di meccanismi similari. Alludo al convincimento, oramai radicato nelle amministrazioni, che in ogni caso – cioè, anche

laddove il quadro normativo e giurisprudenziale lo sconsiglierebbero – è sempre meglio andare dal giudice.

Mi pare opportuno, al riguardo, fare cenno ad una fattispecie in cui il comportamento della amministrazione si è manifestato in tutta la sua irrazionalità.

L'INPDAP di Mantova ha respinto l'istanza con cui un'ex insegnante di scuola elementare statale ha chiesto gli interessi legali e la rivalutazione monetaria sull'indennità di buonuscita, sul presupposto che quest'ultima era stata corrisposta entro il termine legale, cioè 90 gg. decorrenti dalla data di ricevimento della relativa documentazione istruttoria.

L'interessata ha chiesto il mio intervento, pur non mancando di cautelarsi con la proposizione di un apposito ricorso giurisdizionale.

L'istanza mi è parsa fondata. In effetti, l'indennità era stata liquidata in ritardo, posto che, dovendosi fare decorrere il suddetto termine (90 gg.) dalla data non di produzione dei necessari atti istruttori (come ha ritenuto l'INPDAP), bensì di cessazione del rapporto di lavoro, il relativo procedimento era stato concluso ben oltre il termine medesimo.

Ho rappresentato la mia opinione – supportata da un'ormai consolidata giurisprudenza amministrativa – al competente dirigente della Direzione generale dell'INPDAP.

Dopo avere riconosciuto che, in effetti, l'orientamento giurisprudenziale - quale formulato altresì dai giudici aditi da altri ex insegnanti - era senz'altro di conforto alla tesi dell'Ufficio e, quindi, favorevole all'interessata, il predetto responsabile faceva presente di dovere comunque rimanere in attesa dell'esito del ricorso proposto dall'interessata medesima e che soltanto in ottemperanza alla sentenza del TAR avrebbe provveduto a liquidarle l'emolumento di che trattasi.

Non ho potuto che prendere atto della volontà dell'amministrazione non senza, peraltro, manifestare il mio rammarico per non aver voluto ravvisare, nel caso di specie, la sussistenza di obbiettive e rilevanti ragioni che avrebbero dovuto

determinare l'amministrazione a comporre la vertenza in via bonaria, senza, quindi, un ulteriore inutile dispendio temporale ed economico.

L'istruttoria delle istanze richiede, talvolta, che il difensore civico ricerchi la collaborazione, sotto diverse forme (pareri, ispezioni, acquisizione di atti, ecc.) di enti e/o organi non rientranti nella sfera (soggettiva) delle rispettive competenze istituzionali. Nella maggior parte dei casi, mi è stato possibile apprezzare la disponibilità degli organi anzidetti che, a prescindere dall'esistenza di un obbligo giuridico in merito, hanno consentito all'Ufficio di risolvere le questioni in modo adeguato ovvero di dare una risposta soddisfacente a giustificate perplessità sottopostemi dagli interessati.

Per converso, in qualche caso, l'invito a collaborare è stato apprezzato dagli stessi destinatari, che hanno ravvisato nella proposta dell'Ufficio una buona opportunità per risolvere problematiche di rilevanza generale.

E' ciò che è accaduto, per esempio, quando ho richiamato l'attenzione del presidente nazionale dell'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) sulla laconicità delle disposizioni ex art. 5 CCNL del comparto sanità, II biennio economico 2000/2001, in materia di indennità da rischio di radiazioni.

La normativa richiamata non disciplina espressamente il caso in cui il dipendente venga chiamato a svolgere l'attività che lo espone in modo permanente alla fonte di pericolo, non in via esclusiva o principale (essendo nel contempo destinato ad altre incombenze), ma, da un lato, in modo continuativo (per es., tutti i giorni), dall'altro, entro spazi temporali non agevolmente circoscrivibili (per una parte soltanto dell'orario di servizio).

Invero, il comma 1 dell'art. 5 cit. si riferisce ai soli tecnici sanitari di radiologia (personale destinato alle suddette mansioni in modo permanente e continuativo, nonché esclusivo o principale), disponendo che venga loro corrisposta la cd. indennità professionale specifica.

Destinatari del successivo comma 3, sono, invece, coloro che,esposti al rischio radiologico in modo non occasionale e per un determinato lasso di tempo, hanno diritto a percepire, per tutta la durata del periodo di esposizione, la cd. indennità da rischio radiologico.

Le due indennità, malgrado la stessa funzione, hanno un'incidenza diversa sul piano del trattamento economico-previdenziale, che risulta più favorevole per coloro che percepiscono la "professionale specifica".

Il problema che di conseguenza si è posto è se ai dipendenti inquadrabili nella fattispecie concreta cui ho fatto cenno sopra, stante l'elemento della continuità di esposizione, l'emolumento dovesse essere corrisposto nella forma di "professionale specifica" (come per i tecnici- radiologi) ovvero di "rischio radiologico", con tutte le conseguenze sul piano economico-previdenziale.

Nel ricercare la disponibilità del presidente dell'ARAN ad una interpretazione autentica sul quesito, ho ritenuto opportuno rappresentare alcune mie perplessità in ordine alle soluzioni ipotizzabili .

Anzitutto, qualora si fosse ritenuto di risolvere la problematica nel senso da ultimo prospettato, si sarebbe dovuto valutare la correttezza, sotto il profilo logico-giuridico, di accomunare le due fattispecie (quella ex 3° comma dell'art. 5 e quella concreta), stante la diversa intensità di contatto alla fonte di pericolo, che le caratterizza.

In secondo luogo, come (in base a quali criteri) si sarebbe potuto determinare, per il personale non disciplinato dalle disposizioni normative richiamate, la "durata del periodo di esposizione", cui va rapportato l'ammontare complessivo dell'indennità da rischio radiologico.

Infine, considerato che l'elemento della continuità è presente sia nella fattispecie concreta, che in quella ex art 5, comma 1, CCNL, sarebbe stato opportuno interrogarsi sulla legittimità oppure non, ma, prima ancora, sulla rispondenza ad equità della scelta (eventuale) di escludere, in assoluto, i soggetti rientranti nella prima delle fattispecie considerate, dal trattamento più favorevole previsto per i destinatari della seconda (tecnici - radiologi).

Il presidente dell'ARAN ha risposto precisando che la disciplina contrattuale, in effetti, si limitava a prevedere espressamente l'erogazione dell'indennità professionale specifica ai soli tecnici sanitari di radiologia.

Per il restante personale, tuttavia, condividendo le osservazioni sopra riportate, ha precisato di rinviare alle parti negoziali ogni valutazione circa l'opportunità di apportare eventuali modifiche alle norme sottoscritte. Nel contempo, ha ringraziato l'Ufficio per il suo intervento, considerato un valido contributo alla soluzione della problematica.

Nel 2002, non si è verificato un miglioramento significativo, rispetto agli anni precedenti, nei rapporti con le amministrazioni di volta in volta interpellate. Un piccolo progresso ho potuto constatare soltanto sotto il profilo dei tempi di risposta, un po' meno lunghi che in passato. Nell'ambito dell'amministrazione regionale – mi riferisco alla Giunta – osservo, peraltro, che diverse sono le strutture per le quali, il rispondere al di là dei termini di legge o, comunque, ragionevoli, costituisce tuttora la prassi prevalente.

Nel complesso, mi pare di dover esprimere l'auspicio che le risposte possano essere meno laconiche di quanto, per la più parte dei casi, sono state fino ad ora. Una maggior esaustività (di informazioni, delucidazioni, ecc.) spesso avrebbe potuto consentire una conclusione del procedimento, più rispondente ai principi di semplificazione, celerità ed economicità dell'agire amministrativo.

2.3 Territorio

Nel corso del 2002, per quanto concerne il settore territorio, sono state sottoposte all'Ufficio alcune questioni di interesse generale in particolare nell'ambito delle categorie **trasporti pubblici** e **lavori pubblici.**

Prima di rappresentare le problematiche affrontate nella trattazione delle segnalazioni pervenute all'Ufficio, occorre premettere che il settore del **trasporto pubblico** è in questo momento a una svolta importante, il processo di riforma in atto giungerà, infatti, a far considerare superati principi posti per decenni alla base del settore.

Pare quindi opportuno fare un breve cenno alle più significative modifiche legislative intervenute nell'ambito della disciplina di detto settore.

Già il D.Lgs. 19.11.1997, n.422 aveva previsto il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia dei servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, fissando criteri di organizzazione dei relativi servizi.

A seguito dell'entrata in vigore della nuova Legge Costituzionale 18.10.2001, n.3, che ha introdotto modifiche al Titolo V°, parte seconda della Costituzione, e, in particolare all'art.117, la materia inerente il trasporto pubblico locale, compresa quella già delegata, è ora, inclusa tra le competenze esclusive delle regioni.

Le regioni sono, quindi, divenute l'unico soggetto regolatore della materia, con potere di delega.

La Regione Lombardia, con l'emanazione della L.R. 12.1.2002, n.1, ha apportato alla propria normativa regionale, la L.R. 29.10.1998, n. 22, alcune rilevanti modifiche.

Tra queste, la disposizione che prevede l'obbligo degli enti locali di non cedere ai soggetti gestori la proprietà delle reti e degli impianti, qualora siano essenziali per l'espletamento del trasporto pubblico locale, al fine di garantire condizioni e criteri di equità ed un trattamento non discriminatorio degli operatori per l'accesso al mercato nel territorio regionale.

Inoltre, l'originaria istituzione di un'autorità garante per i servizi di trasporto pubblico locale è stata sostituita con un organo di garanzia del trasporto pubblico locale.

Il nuovo soggetto, organismo collegiale nominato dal Consiglio regionale, svolge funzioni più stringenti, sia per quanto concerne la verifica della correttezza delle procedure di pubblica selezione svolte dagli enti per l'affidamento dei servizi nonché dell'efficacia e dell'efficienza dei contratti di servizio, sia per l'attività di tutela dell'utenza, in ordine a quanto previsto nei contratti di servizio, sotto il profilo quantitativo, qualitativo e tariffario.

L'art.7 della L.R.n.1/2002, riguardante i sistemi tariffari, dispone invece, fra l'altro, l'adeguamento tariffario per i servizi ferroviari.

I maggiori introiti, derivanti dallo stesso, devono essere destinati proprio al miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi offerti all'utenza.

Il comma 5^ del citato articolo prevede, in particolare, che le disposizioni per l'impiego dei maggiori introiti siano definite in sede di revisione dei contratti di servizio per gli anni 2002 e 2003 tra la Regione e le aziende esercenti i servizi ferroviari regionali.

Le previsioni normative non sembrano, però, aver ancora assicurato gli auspicati miglioramenti del servizio offerto dal sistema ferroviario lombardo.

L'insoddisfazione dell'utenza è, infatti, il dato che risulta evidente sia dalle notizie apparse sulla stampa, sia dalle segnalazioni pervenute a quest'Ufficio.

A causa del notevole grado di scontento generale degli utenti, nel corso del 2002, si sono svolti diversi incontri tra i rappresentanti del coordinamento delle associazioni di consumatori e dei comitati dei pendolari della Lombardia ed i rappresentanti dei competenti uffici della direzione generale infrastrutture e mobilità della Giunta regionale.

Dagli stessi è emersa la necessità di adottare dei provvedimenti, considerato che i nuovi contratti di servizio non si sono rivelati strumenti sufficientemente efficaci per

il perseguimento degli auspicati miglioramenti del livello di qualità dei servizi, proporzionato agli aumenti tariffari disposti.

Per quanto concerne alcune linee ferroviarie particolarmente disagiate, tra cui la linea Milano-Pavia-Stradella-Piacenza, i treni risultano essere ancora sovraffollati, gli indici di puntualità non rientrano negli standard minimi e le informazioni a bordo dei treni sono scarse.

A questo proposito, gli uffici regionali hanno dichiarato che il rispetto dei parametri di efficacia e qualità, previsti dai contratti di servizio, sarà sempre più monitorato, inizieranno, infatti, dal mese di marzo 2003, verifiche ed ispezioni, mediante campagne di rilevazione sull'intera rete regionale, mirate a controllare le situazioni più critiche segnalate dagli utenti, al fine di applicare, qualora siano effettivamente accertati gravi disservizi, le penali previste dai contratti stessi.

Dall'anno 2003, nei contratti di servizio è stata altresì introdotta, a seguito delle richieste dei comitati di pendolari, la previsione di un indennizzo, cosidetto "bonus", in particolare per gli utenti che subiscono i reiterati ritardi dei treni, rispetto all'orario indicato.

Le trattative fra gli uffici regionali e le aziende ferroviarie sono ancora volte a definire nel dettaglio i parametri di riferimento, gli importi e le modalità tecniche operative di riscossione di questa tipologia di indennizzo.

Una delle istanze pervenute all'Ufficio riguarda, per l'appunto, una problematica di carattere generale, oggetto di numerosi reclami da parte dei pendolari, che utilizzano quotidianamente il treno per recarsi al lavoro.

La segnalazione, inoltrata dal Difensore civico del Comune di Broni, rileva proprio le inaccettabili condizioni di pulizia e condizioni igieniche delle vetture ferroviarie utilizzate sulla già citata linea Milano-Pavia-Stradella-Piacenza.

Il difensore civico regionale si è rivolto alla direzione generale lombardia della società Trenitalia S.p.A., informando nel contempo la competente unità organizzativa della direzione generale infrastrutture e mobilità della Giunta regionale, al fine di richiamare l'attenzione sulla necessità di provvedere urgentemente a garantire, in

particolare per la linea in questione, un adeguato livello delle condizioni di pulizia ed igiene a bordo delle vetture.

L'Ufficio ha osservato che all'attuale elevato onere economico sostenuto dagli utenti per le spese di viaggio sembra non corrispondere un neppure minimo effettivo adeguamento dello standard qualitativo del servizio attualmente offerto, tenuto oltretutto conto di quanto previsto dal contratto di servizio.

I fattori sui i quali è necessario intervenire, per ottenere l'auspicato concreto miglioramento della qualità del servizio erogato, sono per di più già specificamente individuati nell'ambito del "Programma Qualità" promosso dalla Regione Lombardia.

Detto programma, promosso nell'ambito del piano di sviluppo del sistema ferroviario regionale, individua, per l'appunto, i fattori critici su cui intervenire per il miglioramento della qualità, concorda e definisce per ciascuna azienda ferroviaria (FS-Trenitalia e FNME) gli obiettivi di miglioramento, predispone un sistema per il monitoraggio nel triennio 2001-2003 dei risultati conseguiti e sensibilizza le aziende sugli aspetti della qualità nei servizi.

Tra i fattori individuati nel programma in merito alla qualità del servizio erogato dalle imprese ferroviarie sono indicati proprio la pulizia a bordo ed a terra, la confortevolezza del viaggio (affollamento, dotazioni a bordo del materiale rotabile, accessibilità ai disabili, puntualità, regolarità e affidabilità del servizio, soppressioni di treni e ritardi dovuti a guasti, informazioni all'utenza a bordo dei treni e nelle stazioni), la rilevazione della soddisfazione degli utenti, la disponibilità dei servizi aggiuntivi a bordo dei treni, la formazione del personale a contatto con l'utenza.

La società Trenitalia S.p.A. non ha ancora fornito alcun riscontro alla nota dell'Ufficio, sebbene siano trascorsi circa tre mesi e sia stata espressamente invitata dalla competente struttura della Giunta regionale a rispondere, nel rispetto di quanto previsto dal contratto di servizio vigente.

Invero, il contratto di servizio prevede, all'art. 9, lett. m, alla voce "reclami", che Trenitalia, avvalendosi anche di un sistema di gestione informatizzata (Customer

Data Base), garantisca ai viaggiatori la risposta alle richieste di chiarimenti ed alle segnalazioni di disservizi entro trenta giorni dalla data in cui la richiesta è pervenuta.

Per le segnalazioni dell'utenza indirizzate e trattate direttamente dalla Regione, come avvenuto nel caso di specie, la tutela dovrebbe essere ancora più incisiva, infatti l'istruttoria delle pratiche deve essere agevolata, fornendo i dati disposizione con la massima sollecitudine e, comunque, non oltre quindici giorni lavorativi dalla richiesta.

Un altro esposto pervenuto all'Ufficio, oltre a rilevare l'inadeguatezza delle condizioni igieniche dei servizi a bordo dei treni, ha segnalato l'eccessiva onerosità per la fruizione dei servizi igienici presenti nella stazione ferroviaria di Milano – Cadorna (30 o 50 centesimi di €).

Il difensore civico si è, quindi, rivolto all'unità organizzativa servizio ferroviario regionale della direzione generale infrastrutture e mobilità della Giunta regionale chiedendo di valutare, considerato l'elevato onere economico già sostenuto per l'acquisto del biglietto di viaggio, la possibilità di offrire ai viaggiatori uno standard qualitativo del servizio che preveda la gratuità della fruizione dei servizi igienici presenti nelle stazioni ferroviarie.

La citata unità organizzativa ha fornito riscontro informando, anzitutto, l'Ufficio che l'utenza può inoltrare direttamente reclami per i disservizi all'azienda ferroviaria competente, nel caso di specie FNME, che contrattualmente si è impegnata, così come già detto per Trenitalia S.p.A., a garantire ai viaggiatori la risposta ai chiarimenti ed alle segnalazioni di disservizi entro trenta giorni (art. 9, lettera m del contratto di servizio).

Per quanto concerne la specifica segnalazione, inerente alla presenza di servizi igienici nella stazione di Milano Cadorna, è precisato che, in effetti, all'interno della stazione esiste un unico servizio igienico a più postazioni, dato in gestione e solo a pagamento.

Questo tipo di scelta, ad opera della società FNME è stata effettuata, in assenza di impedimenti legislativi, con l'intento di evitare atti di vandalismo ai servizi igienici.

E' così possibile una vigilanza continua ad opera del gestore ed un programma di pulizia con operazioni continue.

Le stazioni, in mancanza di servizi igienici pubblici adeguati e funzionanti sul territorio comunale, diventano, infatti, il punto di riferimento delle persone emarginate che ne utilizzano i bagni. Tali situazioni o comportamenti, oltre ad incidere in modo significativo sulla gestione e sui costi, incidono anche sulla qualità degli spazi stessi.

Per quanto concerne la materia dei **lavori pubblici**, ritengo anzitutto opportuno fare presente che, purtroppo, sono ancora numerose le segnalazioni inerenti al problema delle **barriere architettoniche in spazi e servizi pubblici.**

Emblematici sono i due casi che di seguito illustro brevemente.

Il primo esposto, nell'ambito dei **trasporti pubblici,** riguarda il non funzionamento delle apparecchiature montascale installate nelle stazioni della metropolitana, in particolare presso la fermata "Centrale F.S." e la non accessibilità di quella di "Cologno Nord".

Una cittadina disabile ha riferito all'Ufficio di aver segnalato più volte il problema della stazione di "Cologno Nord", i continui guasti delle apparecchiature montascale ed i disagi conseguentemente subiti nel corso degli ultimi anni, senza che vi fosse mai posto adeguato rimedio.

L'istante, in considerazione della indisponibilità delle apparecchiature in questione e della mancata riparazione delle stesse a distanza di anni, è stata sovente costretta ad utilizzare mezzi di trasporto alternativi, chiedendo il rimborso per le relative spese, senza ottenere adeguato riscontro alle proprie istanze.

L'Ufficio si è quindi rivolto all'attenzione della direzione generale dell'ATM e del sindaco del Comune di Cologno Monzese, ricordando anzitutto il disposto dell'art. 24, comma 5, del D.P.R. 24.7.1996, n. 503, che espressamente prevede: " Nelle stazioni metropolitane devono essere agevolati l'accesso e lo stazionamento su sedia a ruote, anche con l'installazione di idonei ascensori e rampe a seconda dei dislivelli,

al fine di consentire alle persone non deambulanti di accedere con la propria sedia a ruote al piano di transito della vettura metropolitana."

Il difensore civico ha quindi chiesto di fornire chiarimenti in merito a quanto segnalato, in particolare alle motivazioni per la quali non è garantita l'accessibilità della stazione metropolitana di "Cologno Nord" ed ai provvedimenti che sarebbero stati adottati, al fine di assicurare alla cittadina disabile l'esercizio del diritto di trasporto pubblico.

La società ATM S.p.A. ha fornito riscontro precisando che il problema segnalato riguarda tutte le tredici stazioni della linea due comprese tra Cascina Gobba e Gessate/ Cologno Nord.

La questione è nota all'azienda, che ha predisposto un progetto preliminare.

L'ingente onere economico necessario al finanziamento del progetto, non può, però, essere attualmente interamente sostenuto dalla società ATM S.p.A..

La società è quindi al momento impegnata ad ottenere il raggiungimento di un accordo preventivo, volto al finanziamento del progetto, tra i diversi enti interessati - A.T.M. S.p.A., Comune di Cologno Monzese, Comune e Provincia di Milano, Regione Lombardia – e all'ottenimento di un contributo da parte dell'Unione Europea.

L'azienda ha informato di aver avviato un programma, finanziato dal Comune di Milano, di installazione ascensori presso le stazioni metropolitane di interscambio di Duomo linea 1 e linea 2, Porta Venezia e Loreto linea 1, che si aggiungeranno agli ascensori già in esercizio della linea 3 e delle stazioni di Famagosta, Bisceglie, Sesto FS e Molino Dorino.

Per quanto riguarda le apparecchiature montascale, è evidenziato che il mantenimento in completa efficienza di questi impianti comporta non poche problematiche.

Per incrementare l'efficienza degli impianti, l'azienda nel mese di maggio 2002 ha avviato un nuovo contratto di manutenzione, nel quale si è provveduto ad inserire, nelle specifiche tecniche, l'obbligo di un magazzino per i pezzi di ricambio, al fine di

ridurre i fermi dell'impianto, dovuto all'attesa dei pezzi di ricambio da parte dei costruttori.

A distanza di alcuni mesi dall'attivazione del contratto, l'esito sembra essere positivo, il numero medio degli impianti fermi giornalmente sarebbe sceso in misura sensibile e dovrebbe sempre più progredire.

Al fine di migliorare la disponibilità dei montascale, sono in fase di ultimazione anche i seguenti interventi: potenziamento dell'attività di manutenzione con cadenza settimanale, potenziamento dei magazzini, coinvolgimento diretto dei costruttori nello studio di provvedimenti atti a migliorare la solidità stessa degli impianti.

La società ATM conclude, quindi, fornendo rassicurazioni, poiché confida nel breve periodo, a seguito della riorganizzazione della manutenzione e del progressivo specializzarsi degli operatori, di ottenere dei soddisfacenti livelli di affidabilità.

Il Comune di Cologno Monzese, in merito al problema segnalato, ha, invece, precisato che la propria competenza in materia è limitata all'accessibilità esterna alla stazione metropolitana.

Riferisce altresì che l'iniziativa di recente intrapresa con la Provincia di Milano, che ha redatto uno studio di prefattibilità, relativo alle stazioni della metropolitana poste lungo le linee Cologno – Gessate, prevede la partecipazione di tutte le amministrazioni locali coinvolte, al fine di verificare la loro disponibilità. L'onere economico da sostenere è però molto elevato per le tre fermate di Cologno ed in particolare per la sola fermata di Cologno Nord.

L'amministrazione comunale conferma, infine, la propria disponibilità a partecipare alla definizione del progetto di fattibilità dell'intervento risolutivo – l'installazione degli ascensori - che presumibilmente non potrà però essere realizzato nel breve periodo.

Sarebbe quindi, medio tempore, auspicabile che la società ATM provvedesse a garantire almeno l'efficiente funzionamento dei montascale.

E' sempre attinente al problema delle **barriere architettoniche,** una segnalazione pervenuta, riguardante la pavimentazione presente in corrispondenza degli **attraversamenti stradali pedonali** in P.zza della Scala a Milano.

In particolare, detta pavimentazione non sarebbe conforme alla vigente normativa in materia, sebbene la piazza in questione sia stata recentemente oggetto di lavori di ristrutturazione.

Il difensore civico si è rivolto al Comune di Milano, richiamando l'attenzione sulla questione.

L'Ufficio ha rilevato che la pavimentazione non presenta le caratteristiche costruttive previste dai punti 4.2.2. e 8.2.2 del D.M. 14.6.1989, n.236 e dal punto 2.1.4 della L.R. 20.2.1989, n.6, per gli spazi pedonali, al fine di garantirne l'accessibilità.

La presenza di intersezioni fra i masselli e fra gli stessi e le rotaie tranviarie, costituisce un evidente ostacolo al transito delle sedie a ruote, oltre ad essere in evidente contrasto con il disposto normativo - punto 8.2.2 del D.M. n.236/1989, - che espressamente prevede: "...gli elementi costituenti una pavimentazione devono presentare giunture inferiori a 5 mm, stilate con materiali durevoli, essere piani con eventuali risalti di spessore non superiore a mm 2...".

L'amministrazione comunale, a proposito del disposto normativo appena richiamato, aveva dapprima asserito, in una nota indirizzata all'istante, che lo stesso non troverebbe applicazione per gli spazi carrabili.

Per quanto concerne questo aspetto, l'Ufficio ha fatto presente che il punto 2.1.3 della L.R. n. 6/1989, invero, esplicitamente precisa che gli attraversamenti stradali debbono avere le medesime caratteristiche dei percorsi pedonali su marciapiede.

Il difensore civico ha, altresì, richiamato l'attenzione su quanto osservato dall'istante, a titolo esemplificativo, circa la corretta realizzazione, conforme al disposto normativo, di alcuni attraversamenti stradali con intersezioni di rotaie tranviarie, posti in diversi incroci nella città di Milano.

Il Comune di Milano ha replicato precisando che le principali criticità per la definizione del problema segnalato sono da individuarsi nella natura delle "pietre storiche" presenti in P.zza della Scala e nella tipologia di materiale attualmente utilizzato per la sigillatura, che difficilmente consentono di ottenere le tolleranze prescritte dal D.M. n.236/1989.

Al fine di individuare una soluzione idonea, è, però, in via di sperimentazione un nuovo materiale - una resina bi-componente - da impiegarsi per detta sigillatura dei giunti tra le pietre, che risulterebbe avere una maggiore resistenza al traffico cittadino, rispetto a quello attualmente utilizzato (il mastice bituminoso).

L'intervento di rifacimento della pavimentazione di P.zza della Scala - conclude l'amministrazione comunale - non è stato ancora programmato, ma potrebbe essere inserito in uno dei prossimi appalti ed è stato interessato il settore arredo urbano per valutare la possibilità di sostituire la pavimentazione in masselli degli attraversamenti pedonali con altra tipologia di pavimentazione lapidea.

Per quanto concerne la qualità del dialogo con i soggetti destinatari degli interventi, ribadisco che è sempre piuttosto soddisfacente quella relativa ai rapporti con le direzioni e le strutture della Giunta regionale.

Ritengo in questa sede utile riferire che le amministrazioni comunali si sono dimostrate disponibili a modificare l'orientamento assunto, aderendo alle tesi sostenute dall'Ufficio, in taluni casi quantunque l'autonomia loro accordata, a seguito del processo di evoluzione normativa, ispirato a principi di spiccato autonomismo, federalismo e sussidiarietà, consentisse loro di privilegiare una diversa soluzione.

A titolo esemplificativo illustro brevemente, a questo proposito, una questione sottoposta all'Ufficio, relativa alla determinazione dell'entità dei contributi – oneri di urbanizzazione e costo di costruzione – ed alla conseguente interpretazione della circolare applicativa 1/1997 dell'assessorato all'urbanistica "Criteri ed indirizzi per l'applicazione della L.R. 15 Luglio 1996, n. 15".

Due cittadine residenti a Cesano Maderno hanno chiesto al difensore civico di conoscere la corretta interpretazione da accordare alle disposizioni previste, in particolare al punto 5, dalla citata circolare regionale.

La ragione dell'anzidetta richiesta è stata determinata dalla constatata adozione di diversi criteri, da parte amministrazione comunale di Cesano Maderno, rispetto a quanto previsto dal punto indicato della citata circolare, per la commisurazione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione.

Secondo quanto riferito, per quanto concerne l'intervento edilizio realizzato, il contributo era stato, infatti, calcolato sul "volume virtuale", anziché su quello effettivamente reso abitabile ed il costo di costruzione era stato commisurato con riferimento al computo metrico estimativo, anziché alla superficie lorda di pavimento, utilizzata per il calcolo del volume trasformato.

Considerato che non era dato comprendere le motivazioni per le quali la citata amministrazione si fosse diversamente orientata, rispetto alle indicazioni fornite dall'assessorato, nel determinare e calcolare i contributi da versare, l'Ufficio ha chiesto al sindaco del Comune di Cesano Maderno di voler cortesemente rendere note le ragioni che avevano indotto l'amministrazione a privilegiare i criteri adottati.

A questo proposito, il difensore civico, consapevole della circostanza che le circolari non sono fonti del diritto, ha ritenuto necessario richiamare l'attenzione del sindaco sulla precipua finalità della circolare interpretativa in argomento.

La circolare reca l'interpretazione da accordare, in ordine a taluni aspetti della L.R. n.15/1996, proprio al fine di contribuire a garantire uniformità di applicazione della norma sull'intero territorio regionale.

L'amministrazione comunale ha tempestivamente fornito riscontro, comunicando che aveva proceduto a rideterminare gli importi dovuti a titolo di oneri di urbanizzazione e costo di costruzione, secondo i criteri e gli indirizzi contenuti nella circolare appena citata, restituendo alle istanti le somme corrisposte in eccesso.

2.4 Edilizia residenziale pubblica

Nell'ambito del settore dell'edilizia residenziale pubblica l'Ufficio ha svolto nel 2002 un'intensa attività, registrando richieste d'intervento riferite a questioni di carattere eterogeneo, tra le quali ricorrono con maggiore frequenza quelle riguardanti l'assegnazione degli alloggi, la loro manutenzione, il contributo per il pagamento del canone di locazione.

Si è verificato, in particolare, un incremento delle istanze attinenti al predetto contributo, che, previsto dall'art. 11 della L. 9.5.1998, n. 431 (che ha disposto la creazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione) e definito dalla L.R. 14.1.2000, n. 2 (istitutiva del fondo regionale integrativo di quello statale per il triennio 2000-2002), è giunto al terzo anno consecutivo di attuazione, attraverso l'indizione del bando, con D.G.R. 6.8.2002, n. 10213, relativo allo "Sportello affitto 2001".

Si tratta, dunque, di un istituto molto recente, la cui concreta applicazione ha comportato nei primi anni, secondo quanto emerso dalle istanze rivolte all'Ufficio, problemi rappresentati soprattutto dai tempi occorsi per l'erogazione delle somme spettanti agli aventi diritto.

Grazie alle modifiche introdotte con la D.G.R. 11.5.2001, n. 4604, che ha disposto il trasferimento preventivo dei fondi dalla Regione ai comuni, sono stati ridotti i tempi tra la presentazione della domanda e la liquidazione del beneficio.

Sono tuttavia pervenute anche nel 2002 segnalazioni di ritardi nell'erogazione, per lo più ascrivibili, secondo i chiarimenti resi dalle amministrazioni comunali interessate, alla necessità di effettuare controlli relativamente a quei richiedenti risultati in condizione di grave difficoltà socio-economica: l'accertamento da parte dei competenti uffici comunali delle situazioni alloggiative e reddituali dichiarate da tali soggetti ha comportato necessariamente tempi di attesa più lunghi.

Oltre alle doglianze relative a ritardi nella procedura di erogazione del contributo, generalmente limitate alle fattispecie dianzi descritte, sono state sottoposte all'Ufficio

questioni attinenti ai requisiti dei destinatari, e quindi alla loro idoneità ad ottenere il beneficio.

Alcune di essere appaiono particolarmente significative in quanto evidenziano aspetti della normativa vigente di dubbia legittimità sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza.

Esemplificativo in tal senso è il caso rappresentato da un cittadino rivoltosi al difensore civico per segnalare che la domanda di contributo per il pagamento del canone di locazione relativo all'anno 2000, presentata in occasione del bando 2001, presso gli uffici del Comune di Milano, non era stata accettata, a causa della condizione del richiedente, socio assegnatario di cooperativa a proprietà indivisa. Ciò in applicazione di una disposizione regionale che esclude dal beneficio gli appartenenti alla suddetta categoria.

L'interessato faceva presente, altresì, che analoga domanda relativa al canone del 1999 era andata a buon fine, essendogli stato erogato il contributo richiesto.

Egli osservava, inoltre, che l'associazione alla cooperativa non comportava l'acquisizione della proprietà dell'alloggio, del quale non avrebbe potuto diventare proprietario, ai sensi dello statuto, in nessun caso, neanche in quello della liquidazione della società: la sua condizione sembrava, quindi, del tutto assimilabile a quella dei titolari di contratto di locazione ai quali l'istituto in questione è destinato.

L'Ufficio, rilevata l'opportunità di chiarire le motivazioni poste a fondamento della decisione di non ammettere richieste di contributo da parte dei soci di cooperative edilizie a proprietà indivisa, ha sollecitato in tal senso la direzione generale opere pubbliche, politiche per la casa e protezione civile della Giunta regionale.

La competente struttura contributi alle famiglie per la casa ha quindi precisato quanto segue: "La decisione assunta dalla Regione Lombardia con Deliberazione n° 7/10213 del 6/8/2002 (allegato relativo alle disposizioni ed ai criteri generali, art. 2 punto 5) discende da una analisi relativa alla natura del rapporto giuridico che intercorre tra la cooperativa ed i propri soci, che ha portato alla modifica di decisioni

precedentemente assunte che avevano consentito in precedenza l'erogazione del contributo per il pagamento del canone di locazione relativo all'anno 1999.

In particolare non si è più ritenuto possibile assimilare ai contratti di locazione, le assegnazioni in godimento, dove non vi è un termine finale di uso o la cui durata sia commisurata alla durata del diritto di superficie o della proprietà superficiaria di cui sono titolari le cooperative. In genere tutti rapporti di assegnazione in godimento sono estranei alle finalità e all'ambito di applicazione di cui all'art. 11, in quanto tali assegnazioni non sono contratti che sorgono dall'incontro della libertà negoziale del proprietario di un immobile e di un soggetto che ne vuole usufruire. Infatti l'assegnazione viene fatta in forza di un vincolo giuridico esistente nell'appartenenza alla cooperativa stessa.

Socio è inteso come componente la compagine della cooperativa e quindi non estraneo alla gestione, seppur indirettamente, della stessa: non si può assimiliare la sua posizione ad un contraente sul libero mercato.

Le cooperative quasi sempre hanno goduto di benefici fiscali e non appare congruo che un intervento sociale sul mercato libero delle locazioni ricomprenda soggetti già beneficiati diversamente".

Riveste interesse di carattere generale, ed appare pertanto meritevole di citazione un'altra questione, anch'essa inerente al contributo per l'affitto, e riguardante in particolare le condizioni soggettive dei richiedenti.

Si tratta della segnalazione effettuata da un cittadino, il quale ha rilevato che le disposizioni del bando relativo allo "Sportello affitto 2000" (D.G.R. 6.8.2002, n. 10213) non prevedono, per quanto attiene alla determinazione della situazione reddituale del richiedente, la detraibilità dell'assegno alimentare corrisposto a favore del coniuge legalmente separato.

Poiché alla situazione reddituale del richiedente si fa riferimento, secondo la disciplina vigente, ai fini del riconoscimento del diritto al contributo, oltre che per determinare l'ammontare del medesimo, si comprende la rilevanza della questione.

Nel caso di specie, l'interessato non aveva potuto accedere al contributo, pur avendone necessità, dato che le sue capacità economiche erano sensibilmente ridotte dall'onere relativo all'obbligazione alimentare.

L'Ufficio ha pertanto prospettato alla direzione generale opere pubbliche e politiche per la casa della Giunta regionale l'opportunità di integrare le disposizioni del bando introducendo la detrazione in questione.

La risposta pervenuta dalla struttura predetta ha evidenziato che le vigenti disposizioni regionali relative alla definizione della situazione reddituale del nucleo richiedente consentono detrazioni in misura molto più favorevole rispetto a quanto previsto dalla norma generale relativa all'ISEE (indicatore di situazione economica equivalente). Si consente, in particolare, di detrarre tutto l'ammontare dell'IRPEF corrisposta e tutte le spese mediche sostenute. Si è trattato evidentemente – ha osservato la direzione generale – di scelte autonome da parte della Regione che possono essere non condivise, ma che hanno consentito a migliaia di cittadini di accedere al contributo, evitando la loro esclusione.

Infine la direzione generale ha lasciato intravedere la possibilità che, nella definizione del nuovo bando per l'anno 2003, in presenza di un taglio dei fondi statali del 40%, siano apportati eventuali correttivi al fine di migliorare l'efficacia dell'iniziativa.

Il contributo al sostegno della locazione, creato per alleviare i disagi delle famiglie costrette a ricorrere al mercato privato per la cronica carenza di alloggi popolari, ha forse attenuato la pressione della richiesta rivolta al settore abitativo pubblico, ma rimane pur sempre irrisolto il problema rappresentato dalla inadeguata risposta di tale settore alla domanda ancora fortemente indirizzata verso il medesimo.

Rappresentano un indice del permanere del problema le numerose istanze che hanno segnalato al difensore civico notevoli ritardi nelle procedure di assegnazione degli alloggi richiesti attraverso la partecipazione ai bandi indetti dalle amministrazioni comunali. Secondo le risposte fornite dai comuni interessati, il

protrarsi dei tempi di definizione dei procedimenti è dovuto appunto allo squilibrio esistente tra la domanda, in continua ascesa, e l'insufficiente disponibilità offerta dal patrimonio abitativo pubblico.

Frequenti sono state anche le richieste di intervento originate dalla carente manutenzione degli immobili di edilizia residenziale pubblica: si conferma, pertanto, un fenomeno presente ormai da anni, che costituisce ancora il principale motivo di insoddisfazione degli utenti dell'edilizia popolare.

In questo ambito l'Ufficio ha diretto la propria azione principalmente verso le strutture decentrate (filiali) dell'ALER della provincia di Milano, la cui collaborazione ha consentito di risolvere alcune questioni attinenti alla manutenzione ordinaria di singoli alloggi e di interi stabili. Per problemi più complessi, relativi a interventi di carattere straordinario, e quindi non compresi nella competenza delle filiali, è stata sovente interessata la direzione generale dell'ALER.

A quest'ultima l'Ufficio si è rivolto anche per la trattazione di altre problematiche concernenti la gestione degli alloggi, ottenendo informazioni e chiarimenti utili alla soluzione dei casi prospettati.

Nel complesso si è potuta constatare, rispetto al passato, maggiore disponibilità dell'ALER a collaborare con l'Ufficio, che si è tradotta in un miglioramento sia dei contenuti che dei tempi di risposta.

Proficuo può dirsi anche il dialogo intercorso con la direzione generale opere pubbliche, politiche per la casa e protezione civile della Giunta regionale nella trattazione di svariate questioni quali quelle, cui si è accennato dianzi, inerenti al contributo per il pagamento del canone d'affitto.

Per quanto riguarda, infine, i rapporti con gli uffici comunali, interlocutori abituali nell'istruttoria delle pratiche attinenti all'assegnazione degli alloggi, si deve dare atto della disponibilità che anch'essi hanno dimostrato nel fornire risposta alle richieste dell'Ufficio.

2.5 Ambiente

Nel corso dell'anno 2002 la Regione Lombardia ha proseguito nel processo di attuazione della normativa sull'**inquinamento acustico**.

La D.G.R. 8 marzo 2002, n. 8313 ha stabilito le modalità e i criteri di redazione della documentazione di previsione di impatto acustico e di valutazione previsionale del clima acustico e la D.G.R. 12 luglio 2002, n. 9776 ha fissato i criteri tecnici di dettaglio per la redazione della classificazione acustica del territorio comunale.

Inoltre la direzione generale qualità dell'ambiente ha siglato con l'ARPA una convenzione biennale in materia di prevenzione dell'inquinamento acustico aeroportuale, con cui è stato definito un programma per approfondire il tema dell'inquinamento da rumore nelle aree aeroportuali lombarde.

Nell'ambito di questa iniziativa potranno essere studiate le specifiche problematiche delle zone di rispetto aeroportuali, le quali sono interessate dagli effetti dei movimenti a terra degli aeromobili e non da quelli delle rotte, problematiche che tuttora conservano aspetti irrisolti.

Per quanto riguarda la normativa statale segnalo che la L. 31 luglio 2002, n. 179, ha modificato l'art 3 della L. 26 ottobre 1995, n. 447 (legge quadro in materia di inquinamento acustico), modifica che ad una prima lettura non appare di particolare rilievo.

Inoltre, è stato varato il D. Lgs. 4 settembre 2002, n. 262, contenente norme in materia di emissione acustica ambientale delle macchine ed attrezzature destinate a funzionare all'aperto.

Purtroppo devo evidenziare, come lo scorso anno, che non è stato ancora emanato il decreto attuativo della L. 447/95 relativo alle infrastrutture stradali.

Sul punto è intervenuta una interessante sentenza (TAR Lazio sez II del 26 giugno 2002 n. 5904 reperibile sul sito www.cittadinolex.kataweb.it) la quale ha affermato che, nel caso sia stato accertato dall'ARPA che l'inquinamento acustico provocato dal traffico di una autostrada lungo il territorio comunale oltrepassa i limiti consentiti

dalla legge, il comune può legittimamente ordinare, in caso di urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, alla società Autostrade di predisporre strumenti di contenimento del rumore provocato dal traffico autostradale nelle vicinanze delle zone abitate.

Secondo i giudici amministrativi è pertanto possibile, pur in difetto del suddetto decreto, procedere legittimamente alla emanazione dei provvedimenti amministrativi destinati ad imporre all'ente gestore di intraprendere almeno gli interventi più urgenti.

Infine la legislazione italiana in materia di rumore ambientale subirà radicali cambiamenti per effetto della direttiva comunitaria 2002/49/CE, la quale entro luglio 2004 apporterà sostanziali modiche alla vigente disciplina dell'inquinamento acustico.

Per passare alla materia **dell'inquinamento da campi elettromagnetici** ricordo che la L.R. 6 marzo 2002, n. 4 ha modificato la L.R. 11 maggio 2001, n. 11 vietando l'installazione degli impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici, nonché strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi e strutture similari.

Tale norma è stata impugnata dal Governo innanzi la Corte Costituzionale.

Successivamente è stata approvata la L. R. 10 giugno 2002, n. 12 che ha rinviato l'applicazione del suddetto limite alla data dell'1.1.2003.

Nel frattempo il quadro normativo che disciplina la realizzazione delle reti di telecomunicazioni è mutato radicalmente per effetto del decreto "Gasparri" (D. Lgs. 4 settembre 2002, n. 198 - Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese) .

Le innovazioni - prima fra tutte la previsione di un regime che consente l'insediamento delle infrastrutture in qualsiasi parte del territorio - sono state accolte con sfavore da associazioni ambientaliste, comitati e rappresentanti di enti territoriali.

Inoltre, a carico del provvedimento, vengono denunciate presunte patologie che si sostanziano nella violazione dell'assetto di competenze legislative e regolamentari delineato dal titolo V della Costituzione, ovvero nello sconfinamento del legislatore statale dai limiti contrassegnati dalla legge di delega.

Si tratta, dunque, di rilievi che saranno esaminati dalla Corte Costituzionale (la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata da cinque regioni, tra le quali la Lombardia, nonché dal TAR Puglia Lecce Sez. I., con l'ordinanza n. 38 del 10 gennaio 2003).

La posizione della giurisprudenza sul punto è ancora oscillante: da un lato un recente orientamento del Consiglio di Stato afferma la compatibilità degli impianti di telecomunicazione con qualsiasi destinazione urbanistica. In particolare, i giudici hanno ritenuto che, nel caso di realizzazione di una stazione radio base per la telefonia mobile, non vi è alcuna utilità da parte del comune di accertare se la collocazione degli impianti sia consentita in qualsiasi zona del territorio comunale o sia invece preclusa in alcune zone (sul punto C.d.S. Sez. VI, n. 673/2002 in cui è stato affermato che le specifiche destinazioni di zona non assumono alcun carattere ostativo, neanche quelle riguardanti il verde pubblico, rispetto ad impianti di interesse generale, quali quelli di telefonia mobile).

Non mancano pronunce di segno opposto nelle quali, viceversa, si afferma la possibilità per la disciplina urbanistica regionale di stabilire limitazioni più restrittive rispetto a quelle poste dalla normativa statale a tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico (in tal senso TAR Veneto 6118/2002 e C.d.S. Sez. V del 18 novembre 2002, n. 6391).

Sempre sul tema "elettrosmog" segnalo che un supercondominio situato nel comune di Segrate, ha ottenuto dal Tribunale civile di Milano un provvedimento di rimozione delle antenne di una stazione radio base, realizzata all'interno del suo

comprensorio, invocando la violazione delle disposizioni contenute nel proprio regolamento contrattuale e degli artt. 1120 e 1122, 2 comma, c.c..

La vicenda, che è stata trattata anche dall'Ufficio prima che fossero adite le vie legali, ha evidenziato che è possibile agire in "ambito ambientale" ricorrendo a strumenti di tutela propri del diritto di proprietà ed utilizzando norme del codice civile e del regolamento condominiale.

In campo scientifico non ci sono novità da segnalare. L'Organizzazione mondiale della sanità ha, tuttavia, intrapreso una ricerca epidemiologica in 14 paesi per scoprire se vi è correlazione tra l'uso del telefono cellulare e la maggiore incidenza sui casi di cancro, ma i risultati saranno disponibili tra circa due anni.

Segnalo, comunque, che all'interno del sito internet del Coordinamento nazionale per la tutela dai campi elettomagnetici www.conacem.it/studi/studi.htm è consultabile un'ampia raccolta di materiale scientifico.

Rimangono da citare ancora due provvedimenti regionali che riguardano questo argomento: la D.G.R. 29 novembre 2002, n. 11403 con cui sono stati definiti i criteri per la predisposizione del programma annuale di controllo e gli indirizzi per l'attività di controllo per l'anno 2003, e la circolare esplicativa dell'assessorato alla qualità dell'ambiente pubblicata sul B.U.R.L. serie ordinaria n. 1 del 2 gennaio 2003 (D.G.R. 30 dicembre 2002, n. 11850) in cui viene fatta una sintesi del quadro normativo vigente e formulati indirizzi interpretativi.

Passando ora a descrivere l'attività del settore ambiente nel corso dell'anno rilevo che sono pervenute più di 60 nuove istanze, con un incremento di circa il 20% rispetto all'anno precedente. Di queste, oltre la metà riguarda questioni riconducibili al fenomeno dell'inquinamento acustico, da anni in costante aumento. Sono numerose anche quelle che si riferiscono alla materia dei rifiuti, con prevalenza delle richieste concernenti gli impianti di trattamento rispetto a quelle concernenti i servizi di raccolta comunale.

Non sono pervenute nuove segnalazioni relative all'elettrosmog e all'inquinamento delle acque mentre abbastanza numerose sono state quelle che riguardano episodi di inquinamento atmosferico. E' pervenuta, infine, una segnalazione "inedita" relativa ad un problema "inquinamento luminoso".

Le istanze provenienti da comitati o gruppi di cittadini sono in sensibile aumento rispetto al passato. Spesso fanno seguito all'esercizio del diritto di accesso e di partecipazione al procedimento amministrativo, frequentemente precedono ricorsi giurisdizionali.

In merito ai rapporti intercorsi con gli enti interlocutori non si sono verificati significativi problemi nell'acquisire informazioni e chiarimenti.

Da parte delle strutture dell'ARPA e della ASL ho rilevato disponibilità a riesaminare i casi segnalati dall'Ufficio e a prendere in considerazione i rilievi sollevati o eventuali circostanze sopravvenute. In alcune occasioni ho verificato l'utilità di fare da tramite tra i soggetti coinvolti in modo da superare difficoltà di comunicazione e conflitti che erano insorti.

Le modalità con cui vengono richiesti i controlli in materia di inquinamento acustico non hanno dato luogo a particolari inconvenienti (in prima battuta la segnalazione non deve essere più inviata direttamente ad ASL o al PMIP bensì al comune il quale, solo successivamente, interessa l'organo tecnico).

Sarebbe auspicabile, a parere di chi scrive, che i comuni, prima di richiedere le rilevazioni fonometriche, effettuassero delle istruttorie più approfondite sulle richieste che ricevono dai cittadini in modo da valutare la possibilità di intervenire con modalità alternative ed al fine di non sovraccaricare eccessivamente l'ARPA.

Mi riferisco, per esempio, alla contestazione di violazioni dei regolamenti comunali, alla formulazione di prescrizioni in materia di orario per gli esercizi pubblici ed attività rumorose, alla possibilità di richiedere studi di acustica ambientale nel corso dell'istruttoria del nulla osta all'esercizio che deve essere richiesto per una nuova attività. Sarebbe anche utile predisporre delle norme di attuazione del piano regolatore generale che affrontino il problema della

compatibilità di determinate attività con le zone residenziali in modo da intervenire alla radice dei problemi.

In occasione dei contatti intercorsi con i piccoli comuni ho potuto verificare che vi è un atteggiamento di maggiore collaborazione con l'Ufficio: si verificano meno frequentemente che in passato casi in cui è assente ogni riscontro. Viceversa accade, soprattutto per l'inquinamento acustico, che in mancanza di un ufficio competente in materia ambientale spesso non è facile trovare un referente al quale rivolgersi: qualche volta se ne occupa il geometra dell'ufficio tecnico o il responsabile della polizia municipale, altre volte è il segretario comunale o addirittura può essere il sindaco che si fa carico della segnalazione.

Quest'ultima eventualità non è necessariamente da connotare negativamente e non costituisce una ingerenza degli amministratori nelle funzioni gestionali.

Infatti, in più occasioni, ho potuto constatare che l'intervento del primo cittadino ha favorito accordi bonari tra le parti evitando il ricorso alle vie giudiziarie.

Ben diversa è la situazione della città di Milano ed altrettanto differenti sono le problematiche che si sono verificate.

Gli istanti lamentano frequentemente che il riscontro alle loro richieste non avviene in modo tempestivo, passano molto spesso più di tre mesi dalla presentazione dell'esposto all'accesso dei tecnici.

Per la conclusione dell'istruttoria del procedimento con l'emissione dell'ordinanza si verificano casi in cui si attende oltre un anno.

Esiste inoltre una generale difficoltà a fornire riscontri esaustivi e risposte definitive alle richieste formulate dagli istanti sia in senso positivo che in senso negativo.

A questo quadro, già abbastanza critico, si aggiunge la scarsa consapevolezza dei cittadini in merito a che cosa si devono attendere e giustamente pretendere dalla pubblica amministrazione.

E' tuttavia importante sottolineare che il carico di lavoro è oggettivamente pesante e che le nuove richieste di intervento sono sempre numerose. Nel corso dei mesi

estivi questo stato di fatto tende ovviamente a peggiorare anche a causa delle numerose manifestazioni che si svolgono all'aperto.

Anche le modalità operative adottate dagli uffici comunali, non contribuiscono ad accelerare la conclusione del procedimento.

Accade, infatti, che il cittadino inoltra l'esposto, il comune lo trasmette all'ARPA ed i tecnici effettuano le rilevazioni fonometriche. Qualora i risultati abbiano evidenziato un superamento dei limiti di legge non viene emanata immediatamente dal comune una ordinanza ma una semplice comunicazione di avvio del procedimento, ex art. 7 L. n. 241/1990, con l'invito al titolare dell'attività ad effettuare gli interventi necessari a riportare le emissioni nei limiti di legge.

Nel caso di silenzio della parte, trascorso un congruo lasso di tempo, il comune informa l'ARPA che sono necessari nuovi accertamenti tecnici al fine di emanare l'ordinanza.

Qualora siano state eseguite opere di insonorizzazione sono, comunque, richiesti nuovi rilievi per verificare l'ottemperanza al provvedimento ed archiviare la pratica (in questo caso l'ARPA opera a titolo oneroso e a carico del disturbante).

Se l'esito evidenzia nuovamente il mancato rispetto dei limiti di legge deve essere disposta la sospensione dell'attività.

Per giungere a tale provvedimento, non fosse altro per cautelare l'amministrazione nei confronti di onerose pretese risarcitorie avanzate dai privati, sono richieste ulteriori rilevazioni.

Questi sono i passaggi con cui si svolge normalmente una pratica, in cui ogni atto amministrativo è preceduto da uno specifico accertamento tecnico. Nel corso dell'anno si sono presentati casi in cui a questi passaggi si sono aggiunti disguidi ed ostacoli vari, che hanno fatto insorgere situazioni ben più complesse.

Emblematica è la vicenda di un autolavaggio situato in una zona residenziale di Milano.

Per oltre 10 anni le segnalazioni dei residenti si sono susseguite innumerevoli, in questo lasso di tempo sono stati fatti numerosi controlli e vari provvedimenti

amministrativi sono stati assunti. Tuttavia i disturbi non sono mai cessati e nell'estate del 2002 il comune ha infine disposto la sospensione dell'attività a fronte di una situazione di inquinamento ambientale, per l'ennesima volta accertata dai tecnici, e nell'attesa di interventi di risanamento acustico.

Contemporaneamente, a seguito di una semplice comunicazione alla amministrazione comunale (nella fattispecie una d.i.a. prevista dalla normativa edilizia), sorgeva sull'area ed iniziava ad operare un nuovo impianto-self-service di autolavaggio, ma a differenza di quello preesistente, aperto anche nelle ore notturne.

Successivamente l'ARPA ha accertato che la nuova attività non rispettava i limiti di emissione previsti dalla legge, mentre quella vecchia è risultata finalmente in regola.

Il comune ha immediatamente revocato il provvedimento di sospensione emanato per il primo impianto e ha comunicato l'avvio del procedimento a carico del secondo, come di prassi, con il risultato che attualmente entrambi gli impianti sono in esercizio.

L'Ufficio ha richiesto chiarimenti e formulato rilievi in merito ai fatti sopra descritti, evidenziando in particolare che la nuova attività è stata intrapresa in difetto del nulla osta all'esercizio, come richiesto dal regolamento locale d'igiene.

L'ufficio è in attesa di ricevere uno specifico riscontro a tale proposito dall'amministrazione.

Mi soffermo, in conclusione, su un'altra realtà ancora differente rispetto alle precedenti, nella quale gli enti esercitano le loro funzioni con modalità più coordinate.

Nel corso dell'istruttoria di alcune segnalazioni provenienti dalla provincia di Mantova (una, per esempio, riguardava una discoteca situata in piccolo paese della provincia, un'altra un laboratorio artigianale di pasticceria nel centro cittadino) ho verificato che gli operatori dei servizi della ASL, dell'ARPA, del comune, della Questura, ecc. riescono a coordinarsi effettuando congiuntamente le verifiche ed i

sopralluoghi del caso, cui tempestivamente seguono i provvedimenti amministrativi sanzionatori, ordinatori o inibitori che devono essere assunti.

In questo modo l'azione amministrativa si conclude più celermente ed i provvedimenti non rischiano di essere tra loro contraddittori.

Anche sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza i cittadini percepiscono una maggiore professionalità dei funzionari che hanno operato e ricevono una immagine migliore dell'amministrazione nel suo complesso.

In ultima analisi, tutto ciò contribuisce a determinare buoni rapporti tra cittadini e P.A. oltre che a produrre positivi effetti, sia qualitativi che quantitativi, su tutta l'attività lavorativa, compresa quella dell'Ufficio.

2.6 Invalidità civile

Nelle precedenti relazioni annuali è stata ampiamente descritta la progressiva attuazione del processo di decentramento amministrativo delle funzioni di concessione delle provvidenze economiche a favore degli invalidi civili.

Nel corso del 2001 le aziende sanitarie locali lombarde ed il Comune di Milano avevano gestito la complessa e delicata fase del trasferimento delle competenze da parte delle prefetture.

Nell'anno 2002 i nuovi enti titolari delle funzioni concessorie si sono impegnati nella realizzazione di un duplice obiettivo: smaltire le pratiche arretrate ereditate dalla prefettura, vale a dire quelle relative al periodo compreso tra il 1995 e il 2000, e contemporaneamente cercare di evitare la dilatazione dei tempi di definizione delle pratiche correnti, cioè quelle successive al 2000.

A tale proposito si ricorda che il numero delle pratiche arretrate era ingente soprattutto con riferimento alle ASL della Provincia di Milano e al Comune di Milano.

La Giunta regionale, nel mese di settembre, è intervenuta anticipando dei fondi alle ASL della Provincia di Milano 1, 2 e 3 ed alla ASL della Vallecamonica, per permettere l'assunzione di personale a tempo determinato con la specifica finalità di garantire il recupero, in tempi contenuti, delle pratiche arretrate.

Il trasferimento delle risorse umane da parte dello Stato, quantificate nei decreti ministeriali, è stato attuato solo parzialmente (nel luglio 2001 tre dipendenti sono stati assegnati alla Regione ed uno al Comune di Milano) e non sarà completato in quanto è stata prevista la conversione in risorse finanziarie delle rimanenti sessantacinque unità.

Per quanto riguarda le altre risorse finanziarie promesse, ad oggi lo Stato ha erogato alla Regione Lombardia, con notevole ritardo, solo quelle relative alle spese generali di funzionamento per gli anni 2001 e 2002.

La direzione generale famiglia e solidarietà sociale della Giunta regionale ha verificato l'attività svolta dalle ASL nel 2002 mediante il monitoraggio dell'intero procedimento, dalla fase di accertamento a quella di concessione.

Alla fine dell'anno è risultato che sono state definite più del novanta per cento, delle pratiche provenienti dalla prefettura, riducendo così notevolmente il numero delle pratiche arretrate.

La direzione generale ha, inoltre, costituito un gruppo di lavoro formato da operatori del settore per ridefinire tutto il processo amministrativo, dalla presentazione della domanda di riconoscimento dello stato di invalidità alla erogazione dei benefici economici, con l'obiettivo di semplificare, snellire ed abbreviare l'intero iter procedurale.

Parallelamente, è stato sviluppato il pacchetto applicativo necessario alla gestione informatizzata delle pratiche. Il sistema è ora in fase di sperimentazione presso alcune sedi ASL e si prevede la successiva implementazione ed estensione a tutte le altre sedi verso la metà dall'anno in corso.

Dall'esame del quadro descritto si ritiene di poter affermare che il 2002 ha rappresentato un anno significativo per la materia dell'invalidità civile.

Finalmente sono state poste le basi per una gestione amministrativa più efficace ed efficiente dei procedimenti amministrativi di competenza dei nuovi enti concessori.

Già nel prossimo anno sarà possibile verificare concretamente se la scelta del legislatore di decentrare le funzioni in capo agli enti locali costituisce lo strumento idoneo a rendere un servizio migliore ai cittadini.

Le istanze relative al settore in argomento, inoltrate all'Ufficio nel corso del 2002, sono numericamente di poco inferiori a quelle pervenute l'anno precedente e sostanzialmente analoga è la natura delle questioni prospettate, che corrisponde alla tipologia dei diversi benefici economici previsti dalla normativa a seconda della natura e dal grado di invalidità civile riconosciuto (pensione di inabilità, assegno mensile, indennità di frequenza ed indennità di accompagnamento).

Di gran lunga più numerose sono le richieste di intervento riguardanti la fase del procedimento di concessione delle provvidenze, rispetto a quella di accertamento dello stato invalidante. In quest'ultimo ambito sono frequenti le consulenze preventive circa le procedure e gli effetti della proposizione della domanda di aggravamento dell'invalidità alla commissione sanitaria.

Sempre consistenti sono le istanze presentate dagli eredi della persona invalida aventi ad oggetto la liquidazione dei ratei maturati e non riscossi.

Per quanto riguarda i rapporti con gli enti interlocutori dell'Ufficio si rileva che sono proseguite le soddisfacenti relazioni intraprese l'anno precedente con le sedi concessorie delle ASL della Provincia di Milano 1, 2 e 3. Sarebbe, comunque, auspicabile, per il futuro, una maggiore tempestività nel fornire riscontro alle richieste formulate.

Questa collaborazione è sempre determinante per la positiva definizione delle istanze pervenute all'Ufficio, soprattutto nei casi in cui il difensore civico assume un ruolo di mediazione al fine di ricostruire un rapporto tra il cittadino e l'ente che si era deteriorato o compromesso a causa di contrasti o atteggiamenti di chiusura.

E' risultato utile, ad esempio, fare da tramite tra il signor L.C. e la ASL della Provincia di Milano 2 per addivenire ad una conclusione del procedimento di concessione dei ratei.

L'istruttoria della relativa pratica era stata interrotta dalla ASL perché si erano smarriti alcuni documenti che l'istante aveva inoltrato alla prefettura anni prima.

Era necessario, pertanto, che il signor L.C. li presentasse nuovamente, ma si rifiutava di farlo poiché esasperato dalla lunghezza del procedimento e dal fatto che, per qualche tempo, non era riuscito ad ottenere notizie sulla pratica dagli uffici della ASL.

L'Ufficio ha chiarito all'istante, non senza difficoltà, che la perdita della documentazione non era da addebitarsi alla ASL e che quest'ultima si era dichiarata disponibile ad una rapida definizione del procedimento di concessione, una volta acquisito il materiale necessario.

Un altro esempio positivo di collaborazione si è verificato con la ASL della Provincia di Milano 3.

La ASL ha accolto la richiesta, avanzata dall'Ufficio, di modificare la documentazione informativa, distribuita agli utenti dal distretto socio sanitario di Desio, che illustra i benefici a favore dei soggetti invalidi civili.

In particolare, il punto della modulistica ove venivano riportate le provvidenze economiche spettanti alla categoria dei ciechi parziali conteneva informazioni non corrette, in quanto indicava che i ciechi ventesimisti avevano diritto ad un assegno di inabilità, mentre tale assegno è stato abrogato.

Non veniva invece fornita l'informazione che i ciechi parziali avevano diritto ad una pensione reversibile e ad un'indennità speciale.

Il direttore del distretto di Desio della ASL ha recepito tempestivamente la segnalazione effettuata ed ha proceduto a riformulare la modulistica nel senso indicato.

Nel 2002 l'Ufficio è finalmente stato in grado di dare corso alle istanze pervenute negli anni precedenti, che avevano come interlocutore il Comune di Milano e la cui istruttoria era sospesa a causa della mancanza di collaborazione da parte dell'amministrazione comunale.

Infatti, dopo ripetute richieste, l'ente ha manifestato la propria disponibilità ad intraprendere un dialogo e, pertanto, nel mese di marzo si è svolto un incontro con il responsabile dell'ufficio invalidi del Comune di Milano, durante il quale è stata individuata una celere ed efficace modalità di scambio delle notizie relative alle pratiche di invalidità e sono state fornite informazioni sull'organizzazione della struttura da divulgare agli istanti per agevolare il contatto tra i cittadini e l'ente.

Nel corso dell'incontro, tra l'altro, è emersa una problematica relativa alle pratiche che fanno parte dell'archivio storico trasmesso dalla prefettura.

Tale archivio contiene i numerosissimi fascicoli dei procedimenti di concessione trattati interamente dalla prefettura negli anni passati e giunti a conclusione.

Purtroppo, i nuovi enti hanno rilevato che erano state archiviate per errore anche pratiche non definite, in relazione alle quali il soggetto titolare della prestazione economica deve farsi parte attiva e richiedere la prosecuzione dell'istruttoria. In caso contrario, gli enti che hanno ereditato l'archivio non procedono autonomamente alla verifica di ciascun fascicolo pervenuto.

Inoltre, sino al mese di settembre 2002, non era neppure possibile reperire una determinata pratica prelevandola dall'archivio, poiché non vi era alcuna catalogazione di quanto ivi contenuto.

Il Comune di Milano e le ASL hanno quindi dovuto procedere, anche effettuando un'apposita gara per affidare il compito ad una ditta, al riordino dell'archivio ed alla registrazione di ogni fascicolo su supporto informatico.

Tutto ciò ha provocato una ulteriore dilatazione dei tempi di trattazione di quelle pratiche che erano state inserite erroneamente nell'archivio storico.

A titolo esemplificativo, cito il caso del signor B.T. che si è rivolto all'Ufficio in relazione al procedimento di riconoscimento dello stato di invalidità civile della moglie, signora E.T..

L'accertamento dell'infermità invalidante, di cui era affetta la signora, era stato effettuato addirittura nell'anno 1996 e nel corso dell'istruttoria della pratica l'interessata era deceduta.

Il coniuge, in qualità di erede, aveva quindi presentato alla prefettura tutta la documentazione necessaria per richiedere la liquidazione dei ratei maturati e non riscossi. In seguito, non aveva più ricevuto alcuna comunicazione.

L'Ufficio ha, pertanto, richiesto al settore invalidi civili della ASL della provincia di Milano 3, nuovo ente competente, le ragioni di un simile ritardo.

Dai successivi contatti è emerso che la pratica in questione faceva parte dell'archivio storico e che non era possibile reperirla fino al completamento del processo di riordino dell'archivio.

L'alternativa era tentare di ricostruire il fascicolo facendo copia degli atti in possesso dell'erede, ammesso che tale documentazione fosse completa poiché, in caso contrario, si correva il rischio di liquidare la prestazione in modo errato.

Il signor B.T., messo al corrente di quanto sopra, ha preferito attendere la riorganizzazione dell'archivio.

Quando, finalmente, è stato possibile istruire la pratica, però, la ASL ha comunicato che la prefettura l'aveva archiviata a ragione, in quanto l'invalidità accertata dalla commissione sanitaria non dava luogo ad alcuna provvidenza economica.

L'Ufficio ha contestato tale valutazione sostenendo che il verbale di visita medica indicava una condizione di cecità con residuo visivo di un trentesimo e quindi la signora E.T. era da considerarsi cieca parziale ai sensi dell'art. 11, comma 5, della L. 27 maggio1970, n.382, che richiede un residuo visivo non superiore a un ventesimo, ed aveva diritto alla pensione.

La ASL ha accolto le considerazioni dell'Ufficio, ma ha riscontrato che tra la documentazione reperita nella pratica mancava quella relativa agli eredi, che l'istante aveva invece inoltrato alla prefettura nel 1998.

Il signor B.T. si è dichiarato disponibile a fornire copia degli atti da lui detenuti e finalmente nel dicembre 2002, a distanza di sei anni dall'instaurazione del procedimento, ha ricevuto la liquidazione della somma spettante.

In conclusione è opportuno segnalare che nel novembre 2002 è intervenuta una importante decisione della Corte Costituzionale volta ad estendere ai bambini invalidi che frequentano l'asilo nido l'indennità mensile di frequenza.

La Consulta, con sentenza n. 467 del 22.11.2002, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, della L.11.10.1990, n. 289, nella parte in cui non prevede che l'indennità in questione sia concessa anche ai minori che frequentano l'asilo nido.

La norma censurata attribuisce l'indennità ai minori di anni diciotto nei cui confronti siano state accertate difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età e la subordina alla frequenza di centri di riabilitazione o di scuole.

La Corte ha ritenuto che il servizio fornito dall'asilo non si riduce soltanto ad una funzione di sostegno alle famiglie nella cura dei figli o di supporto per facilitare l'accesso dei genitori nel mondo del lavoro, ma comprende anche finalità di educazione e formazione, al pari delle scuole di grado superiore.

In considerazione di quanto affermato dalla sentenza, l'INPS ha emanato la circolare n. 11/2003 che dispone che l'indennità di frequenza spetta anche ai minori, fino a tre anni, che frequentano l'asilo nido, previa presentazione di domanda corredata di certificato di frequenza.

2.7 Previdenza

Gli anni più recenti, come è noto, sono stati caratterizzati dal susseguirsi di numerose normative inerenti al sistema previdenziale, miranti, da un lato, a garantirne la sostenibilità economica e finanziaria, dall'altro lato, a preservare il perseguimento di quegli obiettivi sociali che storicamente sono propri del nostro modello previdenziale, fondato sui valori della solidarietà tra categorie e generazioni.

Ulteriori significative innovazioni in materia previdenziale saranno introdotte nel nostro ordinamento a seguito dell'approvazione del disegno di legge collegato alla manovra finanziaria 2002 (L. 28.12.2001, n. 448), a cui ho accennato nella relazione dello scorso anno, che delega il Governo ad emanare norme di riforma. Nel 2002 non ne è stato, però, ultimato il procedimento parlamentare, che dopo un periodo di stasi è ripreso nell'autunno. A fine febbraio del 2003 la Camera dei Deputati ha esaminato ed approvato il testo del disegno di legge, essendosi finalmente concluso l'esame preliminare presso le competenti commissioni, e lo ha trasmesso al Senato.

Anche l'anno nuovo si è aperto con alcune novità sul fronte previdenziale, introdotte dalla legge finanziaria 2003 (L. 27.12.2002, n.289).

E' stata ampliata la possibilità di usufruire della totale cumulabilità tra redditi da lavoro autonomo o dipendente e pensioni d'anzianità: l'art. 44, comma 1, statuisce che le pensioni d'anzianità aventi decorrenza dall'1.1.2003 sono interamente cumulabili con i redditi da lavoro autonomo o dipendente se, all'atto del pensionamento, l'interessato può vantare un'anzianità contributiva pari o superiore a 37 anni e, congiuntamente, ha compiuto i 58 anni d'età. Il comma 2 del suddetto articolo prevede la facoltà di accedere al nuovo regime anche per coloro che risultavano titolari di pensione d'anzianità all'1.12.2002, nei cui confronti trovano applicazione i regimi di divieto, a condizione che versino una somma, calcolata secondo i criteri di legge entro il 16.3.2003, termine che cadendo di domenica slitta al 17 marzo. Questa disposizione si applica anche a coloro che hanno maturato i requisiti per il pensionamento di anzianità, interrotto il rapporto di lavoro e presentato

domanda di pensionamento entro il 30.11.2002. E', inoltre, introdotta dal comma 3 la possibilità di sanare le irregolarità relative agli anni pregressi entro la suddetta data. I pensionati non in attività lavorativa al 30.11.2002 potranno effettuare il versamento anche successivamente al 17.3.2003, purchè entro tre mesi dall'inizio dell'attività lavorativa.

Istruzioni operative e precisazioni più dettagliate sono state tempestivamente fornite sia dall' INPS, con circolare n. 16 del 27.1.2003, che dall'INPDAP, con informativa n. 4 del 23.1.2003.

Ricordo, inoltre, che l'art. 42 della legge finanziaria prevede la confluenza delle strutture e delle funzioni dell'Istituto nazionale di previdenza dei dirigenti di aziende industriali (INPDAI) nell'INPS. A decorrere dall'1.1.2003, quest'ultimo subentrerà nei rapporti attivi e passivi già facenti capo all'INPDAI ed i dirigenti titolari di posizioni assicurative o di trattamenti pensionistici risulteranno automaticamente iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti - F.L.P.D. - dell'INPS.

In data 13.1.2003, dopo più di sette anni dall'entrata in vigore della legge 8.8.1995, n.335, sono stati emanati due decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che danno attuazione a disposizioni in essa contenute.Il primo statuisce la riduzione del 50% dell'assegno sociale se il titolare è ricoverato in istituti o comunità con retta a totale carico di enti pubblici. Nel caso, invece, la retta sia parzialmente a carico dell'interessato o dei suoi familiari, l'assegno è corrisposto nella misura intera se detta quota è pari o superiore al 50% dell'assegno stesso, in misura ridotta del 25% se inferiore.

Il secondo provvedimento dispone che ai superstiti di un assicurato, il cui trattamento pensionistico sarebbe stato liquidato esclusivamente con il sistema contributivo, spetti un'indennità una tantum. Tale beneficio economico compete ai superstiti per i quali non sussistono i requisiti assicurativi e contributivi per la pensione indiretta; che non hanno diritto a rendite per infortunio sul lavoro o malattia professionale, in conseguenza della morte dell'assicurato; in presenza di specifici

requisiti reddituali. L'una tantum è liquidata solo su domanda da presentare negli ordinari termini di prescrizione.

Sul fronte del contenzioso, in materia di pubblico impiego, rilevo una nota positiva: si è ridotto sensibilmente il numero dei ricorsi inerenti a questioni pensionistiche pendenti presso la Sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei Conti. Nella relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2003, infatti, il Procuratore regionale ha evidenziato che detti ricorsi sono passati da 13.402 all'1.6.2000 a 6016 al 31.12.2002. Ciò grazie alle innovazioni introdotte dalla legge di riforma 21.7.2000, n. 205, che ha positivamente inciso sulla durata dei processi, con conseguente riduzione dell'arretrato.

La molteplicità degli istituti previdenziali, i continui interventi del legislatore fanno si che le problematiche sottoposte all'attenzione del mio Ufficio in questa materia siano sempre state molto varie ed eterogenee. Ciò vale in particolare modo per il 2002: le pratiche protocollate hanno avuto sostanzialmente l'una oggetto diverso dall'altra.

E', pertanto, impossibile dare conto delle tematiche trattate, che spaziano dal recupero di somme indebitamente riscosse, al diritto a fruire degli interessi legali ed alle relative modalità di computo; dal riscatto del corso legale di laurea, al riconoscimento della causa di servizio ed alla concessione dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, etc.

Un'esemplificazione dei casi più significativi o che hanno richiesto un maggiore impegno dell'Ufficio, giunti a conclusione o ad un avanzato stato d'istruttoria nel 2002, sarà, come di consueto, esposta nell'annuale volume a stampa.

In linea generale si può osservare che ancora abbastanza numerose sono state le richieste d'intervento riguardanti ritardi nella definizione di un procedimento amministrativo (es. liquidazione di una pensione supplementare; ricongiunzione di servizi ai sensi della legge n. 29/1979; erogazione della pensione nella misura definitiva).

Tali questioni, che non possono considerarsi interessanti sotto il profilo teorico, acquistano, ovviamente, rilevanza dal punto di vista pratico, in quanto permettono all'interessato, se definite positivamente, di ottenere quanto dovuto.

A proposito accenno all'istanza inoltrata dal signor A., titolare di una pensione INPS dall'1.2.1987. L'azienda, presso la quale egli aveva prestato attività lavorativa, aveva tempestivamente trasmesso all'Istituto previdenziale la documentazione necessaria per l'applicazione della maggiorazione prevista dall'art. 2, L. 24.5.1970, n. 336, a favore dell'ex dipendente. Tale beneficio gli era stata erogato a far tempo dall'1.5.1997, ma, nonostante i ripetuti solleciti sia verbali che scritti, alcunché gli era stato liquidato per il periodo antecedente. L'Ufficio, individuata la sede INPS competente, ha segnalato la questione. Il responsabile dei rapporti con l'utenza ha tempestivamente comunicato che la pratica sarebbe stata istruita al più presto, non appena concluse le operazioni inerenti alla conversione, dalla lira in euro, dei pagamenti in corso. In effetti, ad aprile, ultimate dette incombenze si è provveduto a definire la domanda del signor B., e ad accreditare la somma spettante sulla rata di pensione relativa al mese di giugno.

Alcune istanze hanno avuto come oggetto richieste di chiarimenti in merito alla posizione assicurativa (es. modalità di computo dell'anzianità contributiva) o alla mancata erogazione di un beneficio economico (es. maggiorazione sociale). Là dove l'Ufficio ha ritenuto di approfondire la tematica o non è stato in grado di fornire un esaustivo riscontro, sono stati interpellati gli enti competenti.

A proposito riferisco di un'istanza inoltrata dalla signora O.M., riguardante l'entità e la durata del diritto di rivalsa esercitato dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sul trattamento pensionistico INPS di cui era titolare dall'1.8.1971.

L'Amministrazione, interpellata, ha precisato quanto segue.

L'interessata aveva prestato servizio presso la Manifattura tabacchi di Milano dal 16.1.1936 al 24.1.1936, in qualità di operaia non di ruolo giornaliera; dal 4.6.1936 al 30.4.1940, quale operaia non di ruolo temporanea; dall'1.5.1940 al 30.4.1955, quale operaia di ruolo.

In base al R.D.L. 31.12.1925, n. 2383, che ha disciplinato il trattamento pensionistico dei salariati dello Stato a decorrere dall'1.1.1926, con la nomina ad operaia, dall'1.5.1940 al 30.4.1955 le paghe corrisposte erano state assoggettate alla ritenuta ordinaria in conto entrate del Tesoro unitamente al contributo per l'assicurazione generale obbligatoria dell'INPS, permanendo per i salariati dello Stato la duplice iscrizione a detto Ente previdenziale ed allo Stato.

Contemporaneamente, sempre per effetto delle disposizioni contenute nel citato regio decreto e nella successiva L. 26.2.1952, n. 67, con il passaggio in ruolo, le paghe erano state assoggettate anche alla ritenuta straordinaria in conto Entrate del Tesoro, per il riconoscimento, agli effetti della pensione a carico dello Stato, del periodo di servizio non di ruolo quale operaia temporanea.

Alla cessazione dal servizio per dimissioni, era stata liquidata la pensione statale in relazione al servizio dal 4.6.1936 al 30.4.1955.

Con decorrenza 1.8.1971, a maturazione del requisito di età e di contribuzione, è stata liquidata dall'INPS anche una pensione cat. VO sulla quale – a norma dell'art. 10 del D.P.R. 11.1.1956, n. 20 successivamente recepito, con effetto dall'1.6.1974, dagli artt. 6 e 129 del nuovo testo unico sulle pensioni dei dipendenti civili e militari dello Stato (D.P.R. 29.12.1973, n. 1092) – è stato disposto il subingresso dello Stato nella quota corrispondente ai contributi assicurativi versati per il servizio prestato dal 4.6.1936 al 30.4.1955, interamente valutato per la liquidazione del trattamento previdenziale.

La quota, pari a circa il 20 %, dell'importo complessivo, corrisposta all'interessata era attinente a contributi versati a suo favore per un periodo di rapporto di lavoro privato e per il breve servizio di operaia giornaliera, non computati ai fini della pensione statale.

Si confermava, infine, che l'azione di rivalsa doveva essere effettuata fino alla sussistenza della titolarità delle due pensioni.

Per quanto concerne i rapporti con le amministrazioni ritengo doveroso sottolineare che, anche nel corso del 2002, la collaborazione prestata dall'INPS è stata fattiva e solerte: le pratiche che hanno avuto come interlocutore detto Istituto si sono quasi tutte risolte in tempi brevi, con soddisfazione dell'utenza.

Nel 2002 sono state varie le sedi INPS, ubicate in Milano ed in altre province, a cui il mio Ufficio si è rivolto: i riscontri sono stati pressoché sempre soddisfacenti dal punto di vista sia dei tempi di risposta sia dei contenuti.

Hanno continuato, invece, ad essere difficoltosi e critici i rapporti con l'INPDAP sede di Milano e con il Centro di Servizi Amministrativi - C.S.A. - (ex Provveditorato agli Studi) di Milano; ciò ha impedito di portare a conclusione in tempi ragionevoli richieste d'intervento aventi come referenti tali enti.

A proposito sottolineo che nel 2002 la sede provinciale di Milano, nell'ambito di un processo di riorganizzazione volto a migliorare il servizio, è stato divisa in due sedi territoriali: Milano 1 - Milano 2. Il relativo bacino d'utenza è determinato in base al codice di avviamento postale ed al comune di residenza dell'assicurato.

Da contatti avuti in corso d'anno, per quanto concerne l'INPDAP, con responsabili di procedimento e, per quanto concerne il C.S.A., con la responsabile del settore previdenziale era emerso che non sussisteva alcuna ritrosia a fornire un riscontro alle note da me inviate. I ritardi nelle risposte erano essenzialmente da imputare a difficoltà di carattere organizzativo, dovute all'ingente mole di lavoro in rapporto alle limitate risorse umane disponibili.

Ho ritenuto, pertanto, opportuno attivarmi per creare canali di comunicazione più efficienti ed efficaci, chiedendo al direttore generale dell'INPDAP - sede di Milano 1 - ed alla responsabile del settore previdenziale succitata di poterli incontrare. Nel corso dei colloqui, entrambi proficui e svoltisi in un clima di piena disponibilità, si sono convenute modalità di comunicazione più rapide e mirate: in particolare sono state fornite delle indicazioni sull'organigramma delle strutture, con l'indicazione dei nominativi a cui l'Ufficio, a seconda della problematica esposta dal cittadino, avrebbe potuto rivolgersi direttamente.

Nel 2003, la tradizionale modalità d'intervento, che si esplica attraverso comunicazioni scritte, sarà, quindi, supportata da verifiche e solleciti verbali con i funzionari responsabili. Ciò permetterà sia di preservare un rapporto trasparente con l'utenza, che continuerà a ricevere copia della nota con cui è dato seguito alla sua istanza, sia, auspico, ad accelerarne sensibilmente i tempi di trattazione.

Per quanto concerne le competenze delle due amministrazioni succitate, ricordo che si è ampliata quella dell'INPDAP, che ha acquisito la competenza alla liquidazione delle pensioni per il personale del comparto scuola cessato dal servizio dal 2.9.2000 e alla definizione delle domande di riscatto, ricongiunzione, computo e sistemazione contributiva presentate dall'1.9.2000. L'INPDAP, secondo quanto precisato nell'informativa n. 83 del 27.12.2002, assumerà prossimamente anche la competenza alla definizione delle succitate domande, presentate anteriormente all'1.9.2002.

Alcune pratiche hanno avuto come referente, unico o cointeressato, un soggetto nei confronti dei quali il difensore civico della Regione Lombardia non ha, in base alla normativa vigente, un potere diretto d'intervento, quali: l'ENASARCO - organismo di diritto privato che persegue finalità di pubblico interesse nel settore della previdenza obbligatoria degli agenti e rappresentanti di commercio - uffici ministeriali, direzioni centrali dell'INPS, etc.. I rapporti intrattenuti sono risultati positivi con riferimento alla disponibilità a fornire le informazioni richieste ed alla rapidità della risposta.

Per quanto concerne il settore previdenziale, ho potuto, pertanto, costatare una maggiore attenzione dei soggetti pubblici nei confronti del difensore civico. Ciò è presumibilmente dovuto sia ad un riconoscimento del ruolo e della funzione dell'Istituto sia ad una maggiore propensione degli enti pubblici ad attuare politiche rivolte alla soddisfazione dell'utenza.

Come tutti gli anni, la quasi totalità delle richieste d'intervento è stata formulata da privati cittadini. Due istanze sono state inoltrate da un avvocato, in nome e per

conto dell'assistito: in una si chiedeva all'Ufficio di pronunciarsi sul diritto di un pensionato a fruire o meno dei benefici economici di cui agli artt. 117 e 120, R.D. 31.12.1928, n. 3458, sulla base di una copiosa documentazione allegata; nell'altra, trasmessa per conoscenza, si sollecitava l'amministrazione attiva a fornire una risposta ad una nota precedente. In entrambi i casi ho tenuto a specificare che il mio Ufficio è a diretta disposizione del cittadino, come strumento agile, snello, non oneroso per interloquire con strutture pubbliche: ad entrambe le questioni avrebbe potuto essere dato seguito sulla base di una specifica richiesta dell'interessato. Ovviamente, con riferimento alla prima questione, il mio Ufficio non avrebbe espresso un parere, peraltro privo di valenza concreta, ma interloquito con l'amministrazione per meglio chiarire la fondatezza del diniego opposto.

La prima istanza non ha avuto seguito; in relazione alla seconda invece il pensionato ha inoltrato la documentazione necessaria per istruire la pratica.

In totale le richieste pervenute nel 2002, in materia previdenziale, sono state 63.

2.8 Assistenza sanitaria

Tra le molteplici questioni trattate dall'Ufficio nel corso del 2002 in materia di assistenza sanitaria, numerose sono state ancora le richieste di intervento per contestare il **mancato rilascio dell'autorizzazione a recarsi all'estero per cure.**

E' mutato, però, rispetto agli scorsi anni, il motivo del contendere: infatti, in seguito all'approvazione della D.G.R. 20.7.2001, n. 5641 - con la quale, come già ampiamente descritto nella relazione 2001, si è dato luogo alla semplificazione della rete dei centri regionali di riferimento, riducendoli e affidando ad essi competenze per patologie - non sono stati più segnalati casi di contraddittorietà delle decisioni dei centri e, di conseguenza, delle aziende sanitarie locali.

Le doglianze, invece, si riferiscono alle modalità con cui viene esercitata dai centri regionali di riferimento la discrezionalità ad essi attribuita dal D.M. 3.11.1989: in particolare, alcuni centri continuano a pronunciarsi in merito all'opportunità e alla concreta efficacia terapeutica dell'intervento per cui viene richiesta l'autorizzazione a recarsi all'estero, senza peraltro offrire nel contempo al paziente valide alternative, come invece previsto dal decreto ministeriale e dal provvedimento regionale sopra citati.

L'Ufficio, in linea con la pronuncia del T.A.R. Lombardia 8.3.2001, n. 2114, già richiamata nella relazione dello scorso anno, e con il recente orientamento del Consiglio di Stato, ritiene che le suddette valutazioni non competano alla cognizione dei centri regionali di riferimento e delle ASL, in quanto incidono sulla libertà di cura dell'assistito, che deve essere sempre considerata prevalente rispetto a valutazioni di ordine economico. Pertanto, solo se le cure richieste sono erogabili tempestivamente anche in Italia è possibile ritenere legittimo il diniego al trasferimento all'estero.

Esemplificativa delle criticità che ancora caratterizzano i giudizi di alcuni centri regionali di riferimento è la vicenda rappresentata dalla signora P.C., già sottoposta nel 1999 ad un intervento chirurgico di asportazione di un meningioma transizionale del tentorio presso la divisione di neurochirurgia degli "Spedali Civili" di Brescia,

alla quale veniva diagnosticato nel 2001, dopo successivi accertamenti, un progressivo aumento volumetrico del residuo di meningioma.

Lo specialista che aveva operato la paziente, previo consulto con un collega dell'Università degli studi di Milano, suggeriva l'effettuazione di un intervento di radiochirurgia con gamma knife, in alternativa ad un nuovo intervento chirurgico, in considerazione dell'età, delle condizioni generali della paziente e della delicatezza della sede dell'intervento. Veniva specificato, peraltro, che i centri italiani che praticano la suddetta metodica non erano in grado, in quel momento, di erogare la prestazione richiesta e, considerata la necessità di un intervento tempestivo (la pressione esercitata dal residuo di meningioma avrebbe potuto creare ulteriori danni alla vista, già in parte compromessa), si suggeriva l'invio della paziente presso strutture di Hannover, Madrid o Zurigo.

Nel luglio 2001 l'interessata presentava istanza alla ASL Provincia di Cremona per ottenere la preventiva autorizzazione a recarsi presso l'"International Neuroscience Insolute" di Hannover.

Nel mese di agosto, la signora C. riceveva una risposta negativa dalla ASL, sulla base del parere contrario espresso dal centro regionale di riferimento: il direttore dell'U.O. neurochirurgia II dell'"Istituto Neurologico Besta" motivava il rifiuto ritenendo non adeguata la radiochirurgia con gamma knife in lesioni abbastanza sviluppate.

L'interessata, nonostante il mancato accoglimento dell'istanza di autorizzazione, si sottoponeva comunque all'intervento presso la struttura tedesca in data 13.8.2001, ben tollerando il trattamento. Alla data della dimissione lo specialista consigliava alla paziente l'esecuzione, a sei mesi dall'intervento, di una serie di accertamenti diagnostici per verificarne i primi risultati.

Ancora prima dell'effettivo ricovero, la signora C. presentava un ricorso alla ASL avverso la decisione negativa del centro regionale di riferimento, preannunciando la richiesta di rimborso, successivamente inoltrata in data 30.8.2001.

Nell'ottobre 2001, l'azienda sanitaria comunicava all'interessata di voler subordinare la decisione definitiva sulla richiesta di rimborso ad un confronto specialistico e strumentale a distanza di sei mesi dall'intervento, al fine di verificare l'effettivo ottenimento di benefici concreti.

La signora C., pertanto, presentava alla ASL nel mese di marzo 2002 una risonanza magnetica, nonché una relazione a firma dello specialista che l'ha in cura, da cui risultava l'assenza di ulteriore crescita della lesione nei sette mesi successivi al trattamento: obiettivo principale dell'intervento, del resto, era non solo ridurne le dimensioni, ma soprattutto bloccarne la progressione, che avrebbe compromesso la vista della paziente.

Nel maggio 2002, la ASL trasmetteva al centro regionale di riferimento la suddetta documentazione, con la richiesta di riesame della pratica.

Nel giugno 2002 l'Ufficio richiamava l'attenzione dell'azienda sanitaria su quanto previsto dal D.M. 3.11.1989 e dalla D.G.R. n. 5641/2001 in merito alle procedure per i ricoveri all'estero. Si sottolineava, in particolare, che era presente nel caso di specie l'unico presupposto necessario e sufficiente per ottenere il rilascio dell'autorizzazione, ossia l'impossibilità di ottenere tempestivamente o adeguatamente presso i presidii e i servizi di alta specialità italiani le prestazioni di cura richieste.

La prestazione a cui intendeva sottoporsi la signora C. non era erogabile, in quel momento, in Italia e le alternative terapeutiche erano state considerate da tutti gli specialisti a cui la stessa si era rivolta come opzioni praticabili in caso di inefficacia della radiochirurgia. Quest'ultima metodica, meno invasiva, appariva la più adatta alle condizioni della paziente.

In data 3.7.2002, la stessa azienda sanitaria comunicava all'Ufficio che era pervenuta, nel mese di giugno, una risposta negativa del centro regionale di riferimento in ordine alla richiesta di riesame della pratica, ma che la ASL si riservava di verificare l'intero procedimento, al fine di emettere un definitivo parere ai sensi della circolare del Ministero della sanità 12.12.1989, n. 33, che, in materia di

trasferimento per cure in ambito comunitario, prevede la possibilità per la ASL di discostarsi, con specifica motivazione, dal parere del centro regionale di riferimento.

Da contatti con il direttore sanitario della ASL si apprendeva che il nuovo parere del centro regionale di riferimento si fondava su una motivazione diversa rispetto a quella già espressa nell'agosto 2001: mentre nel precedente, come già chiarito, si contestava l'efficacia della radiochirurgia per il tipo di meningioma che presentava l'interessata, nel nuovo parere si sosteneva la possibilità di ottenere anche in Italia le prestazioni sanitarie fruite all'estero.

La ASL rendeva comunque noto di aver sottoposto la questione alla commissione regionale cure all'estero, per una decisione definitiva sulla rimborsabilità delle spese sostenute dalla signora C.

Nel novembre 2002 la ASL comunicava solo all'interessata, nonostante l'esplicita richiesta dell'Ufficio, la propria decisione di confermare il parere negativo espresso dal centro regionale di riferimento nel precedente mese di giugno, senza peraltro inviare copia del suddetto parere, né di quello espresso dalla commissione regionale cure all'estero in data 26.9.2002. Il provvedimento, pertanto, in quanto carente di motivazione, appariva illegittimo.

Da successivi contatti con l'amministrazione regionale, l'Ufficio verificava che effettivamente il centro regionale di riferimento aveva rigettato la richiesta di riesame sulla base di una motivazione diversa rispetto alla precedente e che la commissione regionale non era stata informata di ciò dalla ASL, né, tanto meno, era stata ad essa fornita la documentazione già prodotta nel 2001 dall'interessata attestante l'indisponibilità delle strutture italiane ad erogare la prestazione richiesta nel momento in cui si rendeva necessario l'intervento.

La commissione regionale, pertanto, in mancanza di tutti gli elementi che avrebbero consentito una decisione adeguata, si è limitata a conformarsi al parere contrario al rimborso espresso dal centro regionale di riferimento.

L'Ufficio, al fine di porre rimedio alle gravi carenze procedimentali poste in atto dalla ASL, nonché all'illegittimità della decisione del centro regionale di riferimento,

ha sollecitato, in data 29.1.2003, definitivi chiarimenti all'azienda sanitaria, e quindi un riesame favorevole dell'istanza di rimborso della signora C., specificando come nel primo parere del centro regionale non fosse stata sollevata alcuna eccezione circa l'impossibilità di ottenere tempestivamente o adeguatamente presso le strutture sanitarie italiane le prestazioni richieste dalla paziente e che, pertanto, é illogico ed illegittimo (in quanto in contrasto con le disposizioni vigenti in materia) che tale circostanza sia stata addotta a motivo del diniego in sede di riesame della pratica.

Analoghe carenze nella procedura prevista dal D.M. 3.11.1989 è possibile riscontrare nella vicenda occorsa alla giovane S.D.M., che, a seguito di un incidente, veniva ricoverata nel marzo 2001 presso l'azienda ospedaliera "Niguarda" di Milano per una frattura scomposta dell'astragalo sinistro e delle vertebre D12-L1-L2-L3.

Sia durante il ricovero che nei controlli successivi alla dimissione erano state fornite alla paziente rassicurazioni circa la futura guarigione della frattura.

Nel giugno 2001, però, durante un'ulteriore visita di controllo, lo specialista di turno verificava un peggioramento della situazione e, mediante accertamenti diagnostici all'uopo disposti, accertava una necrosi all'astragalo.

L'istante, seriamente preoccupata, si rivolgeva ad altri centri, tra cui la "Clinique La Prairie Medical & Revitalization Center" a Clarens-Montreux, in Svizzera, dove veniva richiesto alla paziente di sottoporsi a nuovi accertamenti diagnostici per valutare la possibilità di effettuare un intervento chirurgico.

Gli specialisti dell'azienda ospedaliera "Niguarda", invece, considerata la situazione di ritardo di consolidazione dell'astragalo e sentito il parere del competente primario dell'azienda ospedaliera "G. Pini", prescrivevano alla paziente un ciclo di onde d'urto, che però non avrebbe garantito la riparazione dell'astragalo e l'esclusione di un'eventuale necrosi. Si riteneva, in ogni caso, inopportuno intervenire chirurgicamente.

Il sanitario della struttura svizzera, invece, confermava la necessità di effettuare urgentemente un intervento chirurgico, in quanto la patologia in corso non poteva essere corretta con un trattamento conservatore.

La madre della paziente assumeva, pertanto, contatti telefonici con l'ASL Provincia di Milano 3, allo scopo di ottenere informazioni sulle modalità e la documentazione da produrre per ottenere la preventiva autorizzazione a recarsi in Svizzera.

Presso il distretto ASL di Sesto S. Giovanni l'interessata si limitava a compilare il modulo per la richiesta dell'autorizzazione, in quanto il personale preposto all'istruttoria della pratica non riteneva di dover trattenere la copiosa documentazione clinica in possesso della paziente.

Durante il soggiorno all'estero per l'esecuzione dell'intervento, la paziente veniva contattata dalla ASL per sottoporsi ad una visita presso l'ospedale "G. Pini", centro regionale di riferimento per la patologia in oggetto, visita che chiaramente non poteva avere luogo in quanto l'istante non solo era ancora all'estero, ma era già stata operata.

In conseguenza di ciò, il centro regionale di riferimento aveva comunicato alla ASL di non essere in grado di esprimere un parere in merito alla domanda di autorizzazione, senza una valutazione diretta della paziente, né della relativa documentazione radiografica.

L'interessata presentava, pertanto, una richiesta di riesame della pratica, recandosi presso la ASL al fine di consegnare la documentazione in suo possesso, nonché i referti radiologici: ancora una volta, però, questi non venivano presi in consegna, in quanto ritenuti non indispensabili per un riesame della pratica.

Nel gennaio 2002, la ASL comunicava alla signora D.M. il parere negativo al rimborso, espresso dal centro regionale di riferimento, che aveva ribadito l'impossibilità di esprimere un parere, in assenza di una preventiva visita medica della paziente. Nessun riferimento, invece, veniva fatto, come nel precedente parere, alla necessità di valutare la documentazione radiografica, che la paziente non era ancora riuscita a presentare.

L'Ufficio interveniva, quindi, presso l'azienda sanitaria, sottolineando che, pur non volendo entrare nel merito di valutazioni sanitarie che esulano dalla competenza

istituzionale, sembrava alquanto improbabile poter esprimere un giudizio clinico senza aver visionato i referti radiografici precedenti e successivi all'operazione.

Considerata, in particolare, la dinamica con cui si erano svolti i fatti - ossia l'urgenza dell'intervento e l'oggettiva impossibilità di effettuare una visita preventiva presso il centro regionale di riferimento - si suggeriva di procedere ad una valutazione della documentazione radiografica.

Del resto, nessuno degli specialisti interpellati dall'interessata prima del ricovero presso la struttura svizzera aveva proposto l'intervento chirurgico come soluzione praticabile: anzi, esso era stato definito inopportuno. Le cure proposte, però, non garantivano il recupero dell'articolazione come, invece, avvenuto in seguito all'operazione.

Ritenendo, pertanto, sussistenti nella fattispecie i requisiti previsti dall'art. 2 del D.M. 3.11.1989, l'Ufficio invitava la ASL ad un ulteriore riesame della pratica, concedendo all'interessata la possibilità di presentare la documentazione radiologica, affinché la stessa venisse valutata dal centro regionale di riferimento.

Si specificava, infine, che qualora la ASL ed il centro regionale di riferimento ritenessero impossibile ipotizzare una "sanatoria" della procedura finalizzata al rilascio della preventiva autorizzazione prevista dall'art. 4 del decreto già citato, la fattispecie presentava, in ogni caso, i requisiti previsti dall'art. 7, comma 2, ossia l'urgenza della prestazione.

Il 13.5.2002, il direttore sanitario della ASL Provincia di Milano 3 chiedeva alla paziente di presentare la documentazione clinico-diagnostica, sia precedente che successiva all'intervento chirurgico.

Nel mese di luglio, l'istante informava l'Ufficio della positiva conclusione della pratica di rimborso.

Nonostante l'Ufficio non abbia più ricevuto, nel corso del 2002, doglianze relative all'**assistenza indiretta** - a causa del ruolo sempre più marginale attribuito ad essa dalla più recente normativa in materia, già descritta nella relazione dello scorso anno

- si è seguita l'evoluzione di pratiche già aperte, l'istruttoria delle quali ha messo in luce, ancora una volta, la lacunosità e le ambiguità interpretative che hanno caratterizzato la L.R. 5.11.1993, n. 36 sin dall'origine.

Dubbi, in particolare, sono stati sollevati dall'Ufficio in merito all'interpretazione dell'art. 2, comma 1, della citata normativa regionale, allo scopo di consentire al signor A.P., residente a Bergamo, di ottenere il rimborso delle spese sostenute per un intervento presso una struttura ambulatoriale privata.

Nello specifico, l'istante - a cui era stata diagnosticata una degenerazione maculare in miopia elevata, con presenza di membrana neovascolare sottoretinica in entrambi gli occhi - si era rivolto nel febbraio 2001 all'ospedale "S. Gerardo" di Monza per sottoporsi, come consigliato dal suo oculista di fiducia, a terapia fotodinamica con verteporfina.

I sanitari del suddetto presidio negavano l'erogazione della prestazione, richiamando quanto previsto dal provvedimento della Commissione unica del farmaco 19.4.2000, che limitava l'utilizzazione del citato medicinale a totale carico del servizio sanitario nazionale solo ai soggetti affetti da neovascolarizzazione coroidale legata all'età, ipotesi, invece, non ricorrente nel caso del signor P.

L'interessato, pertanto, su indicazione di alcuni specialisti dell'ospedale di Bergamo e considerata l'urgenza dell'intervento, attestata da certificazione medica, si rivolgeva tempestivamente ad un centro medico privato, sostenendo per intero il costo della prestazione.

Il signor P., poi, chiedeva il rimborso delle spese alla ASL Provincia di Bergamo, ottenendo, però, un rifiuto, con la motivazione che la prestazione era stata erogata in forma ambulatoriale e non in regime di ricovero.

L'Ufficio contestava la suddetta conclusione, in quanto non ricavabile dalla lettura della L.R. n. 36/1993: l'art. 2, citando testualmente che "è consentito il ricorso all'assistenza ospedaliera in forma indiretta presso case di cura private ubicate sul territorio nazionale e non convenzionate con il servizio sanitario nazionale, ovvero per specialità non convenzionate..." non sembra richiedere necessariamente il

requisito del ricovero. Ad opinione dello scrivente, pertanto, é possibile fruire in forma indiretta delle prestazioni che non sono convenzionate con il servizio sanitario nazionale, anche se erogate senza ricovero.

La stessa ratio della legge in esame, inoltre, renderebbe possibile il rimborso, in quanto, malgrado il mancato ricovero, il paziente ha pur sempre dovuto sostenere un onere economico per fruire di cure che non potevano essergli erogate presso strutture pubbliche.

Durante l'istruttoria di pratiche analoghe, inoltre, si era appreso che altre ASL lombarde erogavano il farmaco verteporfina a carico del servizio sanitario nazionale anche per prestazioni effettuate in regime ambulatoriale.

Si è chiesto, pertanto, alla direzione generale sanità della Giunta regionale di fornire chiarimenti in merito all'ambito di applicazione della legge regionale sopra citata e al Ministero della salute di motivare la limitazione che la Commissione unica del farmaco aveva posto all'utilizzazione della verteporfina a carico del servizio sanitario nazionale esclusivamente all'ipotesi della degenerazione maculare legata all'età e non agli altri casi.

Il capo della segreteria particolare del Ministro della salute rendeva noto che, già con provvedimento della Commissione unica del farmaco del 22.11.2000, pubblicato sulla Gazz. Uff. del 5.1.2001, la verteporfina era stata inserita nell'elenco dei medicinali erogabili a totale carico del servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del D.L. 21.10.1996, n. 536, convertito dalla L. 23.12.1996, n. 648, per la terapia fotodinamica della degenerazione maculare miopica, fattispecie, appunto che riguardava il signor P.

Da ciò derivava, pertanto, che l'interessato già nel febbraio 2001 - data in cui si era sottoposto al trattamento chirurgico - avrebbe potuto fruire gratuitamente della prestazione richiesta presso una struttura pubblica, contrariamente a quanto invece riferitogli dai sanitari dell'ospedale "San Gerardo", che gliene avevano negato la possibilità.

Il riferimento al provvedimento CUF del 19.4.2000 - che ancora veniva richiamato nella risposta nel frattempo pervenuta dalla direzione generale sanità della Giunta regionale - doveva considerarsi ormai superato.

L'Ufficio, pertanto, si rivolgeva ancora all'amministrazione regionale per ottenere i chiarimenti già richiesti in merito all'interpretazione della L.R. n. 36/1993, nonché per sottolineare come il paziente si fosse rivolto ad una struttura privata per un errore o scarsa informazione dei sanitari.

Dal novembre 2001, nonostante ripetuti solleciti, non perveniva alcun riscontro dall'amministrazione regionale, tanto che l'Ufficio provvedeva a convocare, il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della L.R. 18.1.1980, n. 7, istitutiva del Difensore civico regionale.

Alla convocazione si presentava un funzionario in sostituzione della dirigente della competente unità organizzativa, il quale però, non fornendo alcuna risposta agli interrogativi già posti dal difensore civico nel corso della pregressa corrispondenza, non contribuiva ad apportare elementi decisivi per la soluzione della problematica. Veniva comunque fissato, in quella sede, al 31.7.2002 il termine massimo per la definizione della pratica, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della L.R. n. 7/1980.

Trascorso infruttuosamente detto termine, il difensore civico ha portato a conoscenza del Presidente della II Commissione del Consiglio regionale, competente in materia di affari generali ed istituzionali, gli ulteriori ritardi verificatisi, come previsto dall'art. 3, comma 4, della L.R. n. 7/1980.

Neppure nella risposta finalmente pervenuta dalla direzione generale sanità della Giunta regionale a seguito dell'iniziativa così assunta sono stati forniti i chiarimenti richiesti: la competente struttura, infatti, si è limitata a ribadire la non rimborsabilità del trattamento ambulatoriale, confermando un'interpretazione restrittiva dell'art. 2 della L.R. n. 36/1993, senza peraltro addurre argomentazione alcuna.

Nonostante il chiaro atteggiamento di chiusura dell'amministrazione regionale circa l'opportunità manifestata dall'Ufficio di fornire un'interpretazione estensiva

della disposizione regionale più volte citata, si è ritenuto di dover ulteriormente insistere, allo scopo di ottenere una risposta più articolata e giuridicamente esaustiva.

In data 24.2.2003 la direzione generale sanità ha finalmente fornito argomentazioni a sostegno della propria posizione interpretativa, facendo riferimento al fatto che, prima dell'entrata in vigore in Lombardia della normativa in materia di accreditamento, alle strutture sanitarie era consentito convenzionarsi in toto o solo per alcune specialità: nel definire le tipologie di rimborso presso strutture private, la L.R. n. 36/1993 avrebbe, dunque, voluto affermare che al rimborso non potevano essere ammessi i ricoveri effettuati presso strutture che erano totalmente convenzionate o presso strutture che avevano convenzionato solo alcune specialità tra cui figurava quella per cui era avvenuto il ricovero per il quale veniva chiesto il rimborso.

La suddetta motivazione, peraltro, non tiene conto del fatto che la L.R. n. 36/1993 ha continuato ad essere vigente anche dopo la riforma attuata con la L.R. 11.7.1997, n. 31. Ciò rende la posizione interpretativa assunta dall'amministrazione regionale obsoleta e del tutto inadeguata rispetto alle nuove modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie, che privilegiano ormai forme alternative al ricovero, con conseguente impossibilità di applicare ad esse le disposizioni in materia di assistenza indiretta.

Dalla vicenda appena descritta emergono in modo chiaro le difficoltà che l'Ufficio incontra - e che sono già state poste in evidenza nelle relazioni degli scorsi anni - ogniqualvolta sia necessario affrontare con la direzione generale sanità della Giunta regionale problematiche che richiedano valutazioni giuridiche più o meno complesse.

Spesso, infatti, le risposte ai quesiti posti dall'Ufficio sono ridondanti e poco utili alla soluzione delle problematiche rappresentate. In altri casi, invece, solo dopo molto tempo viene motivata la posizione assunta - come nella vicenda appena descritta - oppure vengono confortate posizioni interpretative poco logiche e fedeli al dettato normativo.

E' appunto quest'ultima impostazione ad essere stata adottata dall'amministrazione regionale nel corso dell'istruttoria della pratica relativa al signor A.B., residente a Milano, che ha chiesto l'intervento dell'Ufficio in merito al mancato rimborso, da parte della ASL Città di Milano, delle spese sanitarie sostenute per sottoporsi, in regime di assistenza indiretta, ad un intervento all'occhio sinistro, effettuato nel novembre 1997, di asportazione della membrana sottoretinica.

A seguito dell'improvviso offuscamento della vista, l'istante si era rivolto ad uno specialista, che oltre ad effettuare la diagnosi, lo aveva informato della necessità di intervenire urgentemente, in quanto la permanenza della membrana nell'occhio ne avrebbe determinato il danneggiamento. Poiché i tempi di attesa presso l'ospedale "San Gerardo" di Monza e l'ospedale "San Raffaele" di Milano erano troppo lunghi (più di un anno e mezzo) e, quindi, incompatibili con le sue esigenze, il signor B., che non era riuscito nel frattempo a mettersi in contatto con il competente funzionario della ASL, si era visto costretto a sottoporsi all'intervento presso la casa di cura Città di Milano.

Alla richiesta di rimborso delle spese indirizzata erroneamente dall'istante all'amministrazione regionale, la direzione generale sanità replicava nel luglio 1998, negando la possibilità di un rimborso in quanto, ai sensi della L.R. n. 36/1993, il ricorso all'assistenza indiretta poteva avvenire solo previa autorizzazione della competente ASL.

In seguito alla nota pronuncia di incostituzionalità (n. 590 del 13-20.11.2000), che ha modificato la normativa regionale nel senso di rendere possibile il rimborso in assenza di preventiva autorizzazione nel caso di prestazioni di comprovata gravità e urgenza e di sussistenza delle condizioni necessarie per il rimborso, l'interessato presentava nel febbraio 2001 un'istanza alla ASL per ottenere il rimborso delle spese sostenute, ribadendo l'urgenza dell'intervento, comprovata da idonea certificazione sanitaria.

L'ASL Città di Milano forniva un riscontro negativo, adducendo la mancanza, nel caso di specie, delle "condizioni necessarie al rimborso": in particolare, faceva

riferimento alla mancata presentazione, da parte dell'interessato, dell'istanza di rimborso nel termine di sessanta giorni dal pagamento delle spese, come previsto dalla D.G.R. 8.2.1994, n. 48083.

L'Ufficio riteneva di non dover condividere la suddetta motivazione, in quanto il termine di sessanta giorni si riferisce solo all'ipotesi in cui l'interessato abbia ottenuto la preventiva autorizzazione dalla ASL e presenti successivamente la documentazione attestante le spese sostenute.

Nella fattispecie che coinvolgeva il signor B., ossia nel caso di deroga al requisito della preventiva autorizzazione, non sembravano applicabili disposizioni relative ad una procedura che non era stato possibile seguire.

Per "condizioni necessarie per il rimborso", invece, doveva intendersi quanto previsto dall'art. 2 della L.R. n. 36/1993, ossia "l'impossibilità di ottenere tempestivamente in forma diretta la prestazione per la cui erogazione presso strutture pubbliche o private accreditate con il SSN è richiesto un periodo di attesa che comprometterebbe gravemente lo stato di salute dell'assistito ovvero precluderebbe la possibilità di intervento o delle cure", circostanze presenti nel caso del signor B.

La ASL Città di Milano riteneva di risolvere il dubbio interpretativo, chiedendo alla direzione generale sanità della Giunta regionale se il termine di sessanta giorni previsto dal citato provvedimento regionale fosse ancora in vigore e in quali casi: ciò anche allo scopo di risolvere adeguatamente casi analoghi.

L'Ufficio interveniva direttamente presso la direzione generale sanità per contestare l'applicabilità del termine prescrittivo previsto dal provvedimento regionale anche ai procedimenti attivati per ottenere il rimborso delle spese per ricoveri in assistenza indiretta in deroga al requisito della preventiva autorizzazione, in conformità a quanto previsto dall'art. 2, comma 3, della L.R. n. 36/1993, come modificato dall'art. 4, comma 5, lett. b), della L.R. 2.4.2001, n. 6. Si sottolineava, in particolare, come i cittadini venissero dissuasi dallo stesso personale amministrativo delle ASL, prima della modifica legislativa del 2001, a presentare le istanze di rimborso, in mancanza del fondamentale requisito della preventiva autorizzazione.

Spesso, di conseguenza, il mancato rispetto del termine non era neppure da imputare agli interessati.

Si chiedeva, pertanto, all'amministrazione regionale di definire una nuova disciplina di attuazione della L.R. n. 36/1993, modificando con le opportune integrazioni la D.G.R. n. 48083/1994.

Nel gennaio 2002, l'amministrazione regionale confermava la posizione interpretativa assunta dalla ASL.

L'Ufficio riteneva di dover insistere nell'affermare il proprio orientamento, ribadendo, ancora una volta, come fosse ben diversa da quella prevista dal provvedimento regionale la fattispecie definita in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità della L.R. n. 36/1993, pronuncia che ha consentito a molti cittadini, che non ne avevano in precedenza titolo giuridico, di presentare istanza di rimborso delle spese sostenute presso strutture private.

Subordinare la presentazione della domanda di rimborso al termine perentorio di sessanta giorni dalla data di emissione dell'ultima fattura relativa al ricovero significava creare un obbligo giuridico in capo a soggetti che non potevano, però, esercitare il corrispondente diritto al rimborso: la normativa allora vigente, infatti, come già specificato, non consentiva alcun rimborso in difetto di preventiva autorizzazione.

Solo in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale i cittadini che non avevano ottenuto - o neppure chiesto, perché inutile - la preventiva autorizzazione hanno acquisito la titolarità giuridica a presentare istanza di rimborso.

Da ciò consegue l'impossibilità di applicare alla nuova fattispecie giuridica le regole proprie riferibili alla fattispecie originaria, ben diversa.

Si sottolineava, infine, come non risultasse all'Ufficio che altre ASL lombarde avessero sollevato il problema della necessaria applicazione del termine perentorio entro cui i cittadini interessati avrebbero dovuto presentare istanza di rimborso: si chiedeva, pertanto, all'amministrazione regionale di fornire ogni informazione in suo

possesso relativamente alle modalità con cui le aziende sanitarie locali avevano dato attuazione alle modifiche alla L.R. n. 36/1993, introdotte dalla L.R. n. 6/2001.

Nel luglio 2002 la ASL Città di Milano rendeva noto che la direzione generale sanità, sulla base delle considerazioni svolte dall'Ufficio, esprimeva parere favorevole al rimborso delle spese sostenute per il ricovero del signor P.

Nel settembre 2002 l'interessato riceveva il rimborso delle spese sostenute, nei limiti previsti dalla D.G.R. 4.11.1996, n. 19948.

Ha destato qualche perplessità la posizione assunta dall'amministrazione regionale in merito all'erogazione delle **prestazioni totalmente escluse dai livelli essenziali di assistenza**, in conformità a quanto previsto dal D.P.C.M. 29.11.2001 "Definizione dei livelli essenziali di assistenza" (allegato 2A).

Come già chiarito nella relazione dello scorso anno, la Giunta regionale, con D.G.R. 18.2.2002, n. 8077, nel recepire il citato decreto, disponeva la proroga al 24.4.2002 dell'erogabilità a carico del servizio sanitario regionale delle prestazioni elencate alla lett. f) dell'allegato 2A "Prestazioni di Medicina fisica e riabilitazione", solo se prenotate prima dell'entrata in vigore del D.P.C.M. (23.2.2002): ciò al fine di evitare possibili situazioni di disagio alle persone che, magari da tempo, erano in lista di attesa.

Analogamente, la Giunta si impegnava ad individuare, entro il medesimo termine, i criteri di erogazione delle prestazioni contenute nell'allegato 2B, sospendendo le prenotazioni per le prestazioni da effettuarsi dopo tale data.

Nell'impossibilità di regolare la complessa materia nel tempo stabilito, con successivo provvedimento (D.G.R. 24.4.2002, n. 8866), la Regione ha ulteriormente prorogato il suddetto termine fino al 30.6.2002, consentendo alle strutture sanitarie di continuare ad erogare, fino ad allora, le prestazioni sopra indicate.

La Regione, infine, considerata l'ampia discussione sulla materia presente a livello nazionale e regionale, ha ritenuto opportuno, con D.G.R 28.6.2002, n. 9569,

continuare ad assicurare l'erogazione delle citate prestazioni fino ad un successivo provvedimento, ancora non emanato.

Nulla, invece, è stato previsto dall'amministrazione regionale circa la possibilità di ottenere il rimborso delle spese sostenute dai cittadini per le prestazioni di cui alla lett. f) dell'allegato 2A effettuate in regime privatistico nel periodo compreso tra il 23.2.2002 e il 24.4.2002 e non prenotate prima del 23.2.2002.

Per quanto inopportuna, tale esclusione non appare contestabile sotto il profilo della legittimità: tali prestazioni, infatti, non sono più incluse nei livelli essenziali di assistenza e solo una discrezionale decisione dell'amministrazione regionale ha consentito ai cittadini lombardi di continuare a fruirne, previo pagamento del solo ticket.

L'entrata in vigore del D.P.C.M. 29.11.2001 ha determinato il sorgere di problemi interpretativi, in quanto alcune norme in esso contenute si pongono in contrasto con disposizioni già in vigore.

Al proposito, appare degna di nota una questione posta già nel 2001 all'esame dell'Ufficio da alcuni cittadini e dal difensore civico del Comune di Cormano, relativa alla **richiesta, da parte delle amministrazioni competenti, del pagamento dell'imposta di bollo e di altre tariffe per documenti e atti relativi a procedure di adozione.**

In particolare, in un caso, a due coniugi che avevano attivato nel 1998 una pratica di adozione internazionale era stato richiesto dal paese straniero ai fini dell'espatrio - necessario per dare corso alla pratica di adozione - di produrre alle autorità competenti due certificati di sana e robusta costituzione.

La ASL Città di Milano aveva subordinato il rilascio dei certificati al pagamento della tariffa regionale minima per le prestazioni rese ai terzi.

L'Ufficio è intervenuto, ritenendo che la richiesta si ponesse in contrasto con quanto disposto dall'art. 82 della L. 4.5.1983, n. 184, secondo cui gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi alle procedure previste dalla stessa legge nei riguardi di

persone minori di età sono esenti dalle imposte di bollo e di registro e da ogni spesa, tassa o diritto dovuti ai pubblici uffici.

La ASL replicava, sostenendo che il certificato era stato richiesto da un paese straniero in un momento successivo alla dichiarazione di idoneità all'adozione da parte del tribunale competente, motivo per cui non avrebbe potuto trovare applicazione l'art. 82 della L. n. 184/1983.

Si è ritenuto di non condividere l'interpretazione restrittiva data dalla ASL alla citata disposizione, in quanto la stessa non è ricavabile dalla lettura della norma: anzi, la circostanza che l'art. 82 sia stato collocato nel titolo VI, relativo alle disposizioni transitorie e finali, è significativa della volontà del legislatore di disporre l'applicazione della norma alla procedura di adozione nella sua interezza.

La ASL si adeguava alla posizione assunta dall'Ufficio, dando disposizione ai responsabili delle singole unità operative di prevenzione dell'azienda stessa di applicare il disposto dell'art. 82 della L. n. 184/1983.

L'altro caso, segnalato dal difensore civico di Cormano, riguardava la richiesta - formulata dalla stessa amministrazione comunale ad una coppia che aveva avviato una procedura di adozione internazionale - del pagamento di marche da bollo per l'autenticazione di alcune fotografie-documento richieste dall'ambasciata del paese straniero.

Poiché gli interessati avevano reclamato l'applicazione dell'art. 82, il comune riteneva di dover porre un quesito in merito al Ministero delle finanze, il quale, per il tramite dell'ANCI, aveva risposto che "la legalizzazione di foto non è un documento necessario per l'espletamento della pratica di adozione e, pertanto, non può rientrare nell'esenzione prevista dall'art. 82 della L. n. 184/1983, trattandosi di una procedura ultronea a quella dell'adozione non prevista dalla legge".

Nonostante l'art. 55, comma 3, della L. 21.11.2000, n. 342 abbia ormai stabilito che la legalizzazione di fotografie prescritte per il rilascio di documenti personali non sia più soggetta all'imposta di bollo - con conseguente soluzione, per il futuro, del problema - questo caso appariva ancora più degno di interesse rispetto al primo, in

quanto in esso compariva più chiaramente la distinzione fra atti "necessari" per la pratica di adozione e atti "ultronei" rispetto alla procedura stessa, per giustificare la mancata applicazione dell'esenzione prevista dall'art. 82 della L. n. 184/1983.

Non era dato, peraltro, comprendere in base a quale criterio o a quale norma fosse possibile distinguere gli atti nel modo sopra indicato: anche atti ritenuti "ultronei", infatti, possono essere considerati necessari per il perfezionamento della pratica di adozione, nel momento in cui l'autorità straniera li richieda per l'ulteriore corso della pratica.

Nel maggio 2001, pertanto, l'Ufficio chiedeva chiarimenti al Ministro delle finanze e al Ministro per la solidarietà sociale, anche con riferimento a quanto eventualmente previsto nelle convenzioni bilaterali tra lo Stato italiano e i singoli Stati esteri.

La carenza di indicazioni precise, del resto, consentiva a ciascuna amministrazione coinvolta di operare con un eccessivo margine di discrezionalità, incompatibile con l'esigenza di garantire, a parità di condizioni e procedure, uniformità di trattamento agli interessati.

Nessuna risposta perveniva dal Ministro delle finanze, mentre nell'ottobre 2001 giungeva riscontro dal direttore generale della direzione generale per le tematiche familiari e sociali e la tutela dei diritti dei minori del dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, che confermava la tesi sostenuta dall'Ufficio, specificando che "costituendo l'adozione una fattispecie a formazione progressiva in cui il congiungimento dell'adottato all'adottante costituisce elemento essenziale per il raggiungimento del fine proprio dell'istituto (educare, curare e dare affetto a bambini in stato di abbandono permanente) si ritiene che anche i prescritti certificati di sana e robusta costituzione costituiscano atti necessari e prodromici al raggiungimento di quel fine e quindi, come tali, rientranti nelle procedure di cui al comma 1, art. 82".

Nel febbraio 2002, peraltro, la ASL Città di Milano faceva pervenire per conoscenza all'Ufficio una nota indirizzata alla direzione generale sanità della Giunta regionale, in cui si chiedevano chiarimenti in merito alla possibilità di conciliare la

posizione espressa dall'Ufficio e confortata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali -circa la necessità di estendere l'esenzione dal pagamento prevista dalla L. n. 184/1983 ad ogni possibile certificazione collegata, anche in via indiretta, all'atto di adozione - con quanto previsto dall'allegato 2A del D.P.C.M. 29.11.2001, che al punto e) esclude espressamente dai livelli essenziali di assistenza le "certificazioni mediche relative all'idoneità all'affidamento e all'adozione".

Anche l'Ufficio sollecitava l'amministrazione regionale a fornire delucidazioni in proposito.

Nel maggio 2002, la direzione generale sanità della Giunta regionale replicava come dovesse ritenersi prevalente la disposizione contenuta nel decreto, nonostante la gratuità della certificazione fosse assicurata da una legge: ciò con riferimento alla necessità di correlare l'erogazione delle prestazioni a carico del servizio sanitario nazionale alle risorse finanziarie disponibili dello Stato, nonché di considerare tali certificazioni non rispondenti ai fini di tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge.

L'amministrazione regionale specificava, peraltro, che la problematica riguardante alcune categorie di certificazioni - tra cui quelle in oggetto - sarebbe stata posta all'attenzione dell'apposito tavolo di lavoro previsto dall'accordo 8.8.2001 fra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano per trovare un'applicazione normativa condivisa.

L'Ufficio, però, considerava le argomentazioni addotte dall'amministrazione regionale insufficienti a motivare la prevalenza riconosciuta alle disposizioni del decreto sopra citato - che, in quanto atto di normazione secondaria, in base al principio di gerarchia delle fonti, non può modificare atti di legislazione primaria - rispetto a quanto previsto dalla L. n. 184/1983 e riteneva, pertanto, opportuno chiedere al Ministro per le pari opportunità di assumere iniziative idonee ad apportare definitiva chiarezza in materia.

E' di recente pervenuto un riscontro dal capo di gabinetto del Ministro per le pari opportunità, che ha reso noto di aver interpellato l'ufficio del coordinamento

legislativo del Ministero dell'economia e finanze in ordine al trattamento tributario da applicare, ai fini dell'imposta di bollo, ai documenti e agli atti relativi alle procedure di adozione e, in particolare, alle certificazioni mediche relative all'idoneità all'affidamento e all'adozione.

Il predetto ufficio, dopo aver interpellato al proposito l'agenzia delle entrate ed il dipartimento per le politiche fiscali, oltre a richiamare il disposto dell'art. 82 della L. n. 184/1983, ha fatto riferimento all'art. 10 della tabella (atti, documenti e registri esenti dall'imposta di bollo in modo assoluto) allegato B, annessa al D.P.R. 26.10.1972, n. 642, che esenta espressamente dal tributo "certificazioni concernenti gli accertamenti che le leggi sanitarie demandano agli uffici sanitari, ai medici, ai veterinari ed alle levatrici, quando tali certificati sono richiesti nell'esclusivo interesse della pubblica igiene e profilassi", nonché all'art. 13 della stessa tabella che, tra gli atti esenti, ricomprende "... atti, scritti e documenti relativi al procedimento di adozione speciale e di affidamento ...".

Alla luce di quanto sopra, l'ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'economia e delle finanze ha concluso per l'esenzione dall'imposta di bollo delle certificazioni mediche relative all'idoneità all'affidamento e all'adozione, in quanto atti necessari e prodromici al raggiungimento del fine proprio dell'istituto.

Merita, infine, un accenno l'evoluzione che ha recentemente conosciuto una problematica rappresentata nella relazione dello scorso anno (nella parte seconda relativa ai casi), circa la **mancata erogazione dell'assistenza sanitaria in favore dei pensionati e dei dipendenti pubblici che si recano in Croazia.**

Nonostante le rassicurazioni fornite dal dirigente del Ministero della salute - nel corso di una trasmissione radiofonica - sull'entrata in vigore, entro il 2001, della nuova convenzione in materia di sicurezza sociale, sottoscritta con la Repubblica di Croazia nel 1997, in grado di risolvere l'ingiustificata discriminazione, solo nell'ottobre 2002, dopo diversi solleciti, l'Ufficio ha appreso dal capo del servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati del Ministero degli affari esteri che è stato

finalmente sottoscritto l'accordo amministrativo a cui è subordinata l'entrata in vigore della convenzione e che saranno al più presto definiti gli ultimi adempimenti interni per rendere operativo l'accordo.

2.9 Istruzione e assistenza scolastica

Il settore Istruzione e assistenza scolastica cura le questioni relative all'istruzione pubblica di ogni ordine e grado (dalla scuola materna all'università) e le attività pubbliche dirette alla realizzazione del diritto allo studio.

Il settore offre, quindi, la propria assistenza ai soggetti (cittadini, associazioni, enti) che hanno un problema nei rapporti con gli istituti scolastici, con le università, con gli uffici periferici del Ministero dell'istruzione, ricerca e università (ufficio scolastico regionale, centri servizi amministrativi) ovvero con gli enti territoriali (regione, comuni, province) che, da tempo, curano importanti servizi in materia di sostegno al diritto allo studio e che oggi – dopo l'attuazione della riforma contenuta nella L. 15.3.1997, n. 59 – hanno assunto un ruolo rilevante nella programmazione e nella gestione amministrativa del servizio scolastico (v. art. 138 e 139 del D.Lgs. 31.3.1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. n. 59/1997").

Sulla materia, i casi trattati dal difensore civico sono stati, nel 2002, relativamente pochi (26 pari a circa il 3,8% del totale), sebbene in leggera crescita percentuale rispetto all'anno scorso.

I temi prevalenti si sono confermati essere il buono scuola, l'integrazione scolastica degli alunni non normodotati, la gestione dei servizi comunali di mensa o trasporto alunni e la sicurezza e la manutenzione degli edifici scolastici.

Si segnala inoltre un incremento delle richieste d'intervento degli studenti universitari.

In particolare, l'Ufficio ha avuto l'occasione di dialogare con l'**Università** degli Studi di Milano, che ha dato prova di una notevole capacità di adattare le norme regolamentari alla realtà concreta, con un atteggiamento di favore nei confronti degli studenti e con l'evidente intento di dare attualità al diritto allo studio. A tal proposito, sono indicative due questioni, l'una in materia di "borse di studio per l'incentivazione e la razionalizzazione della frequenza universitaria degli studenti capaci e meritevoli

privi di mezzi", l'altra in relazione al rimborso di tasse universitarie per la frequenza delle scuola interuniversitaria di specializzazione per l'insegnamento secondario (SILSIS-MI).

In entrambi, i casi si è giunti ad una soluzione equa che, pur dando attuazione alle norme specifiche regolanti le singole fattispecie e pur garantendo gli interessi pubblici protetti dalle norme stesse, ha soddisfatto gli interessi degli studenti in applicazione dei principi generali governanti l'azione pubblica.

Così, nella prima vicenda, lo studente interessato ha ricevuto la seconda rata della borsa di studio, dapprima negatagli dal competente ufficio universitario, in virtù di una diversa interpretazione del bando di assegnazione, più rispondente agli obiettivi meritocratici sottesi all'istituto "borsa di studio".

Nel secondo caso, la studentessa D.D.A. ha ricevuto il rimborso della prima rata delle tasse d'iscrizione alla SILSIS –MI, che, in un primo momento, le era stato negato in ragione della scadenza del termine fissato dal regolamento tasse, contributi ed esoneri approvato dal Consiglio d'amministrazione dell'Università degli Studi di Milano ("la prima rata è rimborsata agli studenti che rinunciano agli studi entro 30 giorni dalla data di perfezionamento dell'immatricolazione, purché non sia stato compiuto alcun atto di carriera").

Il difensore ha sottolineato che, nel caso di specie, l'esercizio del diritto al rimborso era stato reso impossibile, da una serie di mancate o sbagliate comunicazioni degli uffici universitari. In particolare, gli studenti iscritti alla SILSIS-MI non erano stati previamente informati dell'esistenza di un termine entro cui chiedere il rimborso né in merito alla non attivazione di alcuni insegnamenti. Al contrario, la segreteria didattica aveva erroneamente sconsigliato la richiesta di rimborso da parte degli studenti iscritti agli insegnamenti non avviati nel 2002, affermando la validità dei versamenti già eseguiti per la frequenza dei corsi stessi eventualmente realizzati nel successivo anno accademico.

Partendo da tali elementi di fatto, non smentiti dalla scuola di specializzazione, il difensore civico, inoltre, indicava che la regola dell'irripetibilità delle tasse

d'iscrizione universitarie dopo l'immatricolazione - spesso affermata dalla giurisprudenza - non poteva essere automaticamente applicata ai casi, come quello in esame, in cui il movente della richiesta di rimborso non era costituito dalla autonoma scelta dello studente ma dal venir meno (o quantomeno dalla modifica) della prestazione didattica, per cui le tasse erano state versate.

Come detto, la scuola di specializzazione ha aderito positivamente alla richiesta erogando il rimborso.

Anche gli **istituti scolastici autonomi (scuole elementari, medie e superiori)** hanno risposto generalmente con sollecitudine e collaborazione alle richieste dell'Ufficio.

Le scuole stesse hanno mostrato, però, alcune carenze nella conduzione dei procedimenti amministrativi di loro competenza, soprattutto, con riferimento all'attuazione concreta dei principi generali espressi dalla L. 7.8.1990, n. 241.

Così, per esempio, l'Ufficio ha dovuto ricordare più volte ad alcuni istituti comprensivi la necessità e l'opportunità che le scuole – così come ogni altra struttura deputata a fornire un servizio al pubblico – rispondano alle istanze scritte dell'utenza, fondate su un interesse legittimo (nel caso di specie si è trattato di provvedimenti di diniego a domande di iscrizione), mediante l'emissione di un provvedimento espresso, contenente le motivazioni di legittimità e di merito poste alla base della decisione. Nei suddetti casi e, in particolare, nelle ipotesi negative, tale modalità di relazione non solo garantisce il rispetto della legge e dei principi di eguaglianza, trasparenza e buona amministrazione (*ex* art. 97 Cost. e articoli 2 e 3 della L. n. 241/1990) ma, soprattutto è funzionale alla prevenzione di fraintendimenti e difficoltà di comunicazione.

A tal proposito, si deve ricordare quanto disposto, specificatamente per le scuole, dall'art. 14 del DPR 8.3.1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15.3.1997, n. 59): "I provvedimenti adottati dalle istituzioni scolastiche, fatte salve le specifiche

disposizioni in materia di disciplina del personale e degli studenti, divengono definitivi il quindicesimo giorno dalla data della loro pubblicazione nell'albo della scuola. Entro tale termine, chiunque abbia interesse può proporre reclamo all'organo che ha adottato l'atto, che deve pronunciarsi sul reclamo stesso nel termine di trenta giorni, decorso il quale l'atto diviene definitivo. Gli atti divengono altresì definitivi a seguito della decisione sul reclamo".

La disposizione richiama, un'altra volta, alla necessità di provvedere mediante atti espressi per consentire l'impugnazione e il reclamo dei cittadini controinteressati ed, inoltre, indica un periodo (15 giorni dalla pubblicazione nell'albo) nel quale la volontà della scuola non si è ancora materializzata in un atto definitivo. In tale lasso di tempo, coloro che si ritengono danneggiati possono proporre un ricorso in opposizione direttamente nei confronti dell'autorità procedente. In quello stesso tempo, è opportuno rivolgersi al difensore civico, la cui sollecita azione può avere maggiore efficacia. E', infatti, presumibile che l'organo scolastico sia, in tale periodo, più disponibile alla valorizzazione degli interessi contrapposti, nell'evenienza in cui essi non siano stati conosciuti o sufficientemente valutati in prima istanza.

Nel corso dell'anno, l'Ufficio si è, inoltre, nuovamente occupato di talune questioni in materia di integrazione scolastica degli alunni non normodotati.

Sono pervenute segnalazioni in merito a problemi nell'assegnazione degli insegnanti di sostegno, che hanno avuto esito positivo con l'intervento del competente ufficio periferico ministeriale (centro servizi amministrativi o C.S.A.).

Un caso particolare in tale ambito ha riguardato la questione della **partecipazione degli alunni con disabilità alle visite guidate e ai viaggi d'istruzione**.

L'episodio segnalato ha coinvolto la studentessa V.M. frequentante la classe II media presso un istituto comprensivo della provincia di Milano, affetta da una patologia cronica implicante la somministrazione quotidiana di farmaci.

I genitori di V.M. avevano scritto al difensore civico denunciando che, nel corso dell'anno scolastico 2001/2002, V. non aveva partecipato alla gran parte delle visite

d'istruzione proposte al resto della sua classe, per la mancata adozione, da parte dell'istituzione scolastica, dei necessari accorgimenti organizzativi o di altro genere.

La non partecipazione di V., a tali momenti di apprendimento e socializzazione extrascolastica, era così diventata una costante, tanto che, in occasione della tradizionale gita di più giorni, i suoi genitori non erano stati neppure ufficialmente invitati ad esprimere il consenso. Solo casualmente, un altro genitore aveva comunicato l'imminente partenza della classe, inducendo i signori istanti a rivolgersi al preside e al difensore civico.

L'Ufficio contattava immediatamente il dirigente scolastico con l'obiettivo di verificare i fatti e comprendere, per superarle, le cause della presunta discriminazione. L'obiettivo concreto di garantire la partecipazione di V. a quella visita d'istruzione non era invece più perseguibile a causa dell'imminenza della gita stessa.

Il dirigente scolastico rispondeva prontamente descrivendo gli eventi in modo diverso rispetto a quanto narrato dai genitori di V. Egli riferiva di aver verificato che le comunicazione ai genitori erano state effettuate ed, inoltre, che la mancata partecipazione dell'alunna alla visita d'istruzione su più giorni era il risultato di un'intesa con l'ASL di competenza e, soprattutto, con la famiglia. I genitori di V. avevano riconosciuto l'impossibilità dell'adesione all'iniziativa in considerazione del fatto che "da normativa i docenti non possono somministrare farmaci, né V., in proprio, era in grado di gestirsi da sola".

Nella risposta del dirigente scolastico risultava abbastanza chiara la causa dell'esclusione di V.: la convinzione che i docenti non possono "per legge" somministrare farmaci e dunque l'idea che la necessità di dare una medicina ad un alunno, durante una visita d'istruzione, sia in sé motivo sufficiente per inibire il diritto dell'alunno disabile a partecipare alle iniziative in argomento.

Tale assunto non è però corretto né è stato possibile rintracciare la norma, genericamente indicata dal dirigente scolastico.

Al contrario, l'Ufficio ha verificato che è compito della scuola adottare i provvedimenti idonei per l'individuazione, con il consenso scritto dei genitori, di un docente o di un altro accompagnatore cui affidare la responsabilità di somministrare farmaci, secondo le indicazioni del medico curante. Nel caso in cui detta operazione comporti abilità e conoscenze proprie dei soli operatori sanitari è compito dell'ASL competente provvedere in tal senso mediante la messa a disposizione di un qualificato accompagnatore (secondo i principi ricordati recentemente dal Tribunale di Roma nell'ordinanza n. 2779/2002). I predetti doveri sono propri dell'istituzione scolastica e dell'ASL, quando la somministrazione delle medicine deve avvenire durante l'ordinaria presenza a scuola e rimangono tali anche quando l'attività didattica si sposta al di fuori dell'edificio scolastico.

Tutti gli alunni indipendentemente dalle loro condizioni psicofisiche hanno, infatti, il diritto di partecipare alle attività scolastiche complementari, che costituiscono importanti occasioni di apprendimento ed integrazione e che, per tale ragione, dovrebbero essere programmate, fin dall'inizio dell'anno scolastico, anche in funzione della partecipazione di alunni diversamente dotati.

Non è evidentemente ragionevole sostenere l'obbligatorietà della partecipazione di tutti gli alunni a tutte le iniziative, ma, al contrario, è doveroso considerare obbligatoria la ricerca di una soluzione che permetta la maggior inclusione possibile degli alunni disabili.

A tal proposito, è chiara la circolare ministeriale 14.10.1992, n. 291 che, al punto 8.2 - dando attuazione al principio di eguaglianza contenuto nell'art. 3, comma 2, della Costituzione e ai principi fondamentali ex legge 104/92 - prescrive che "nel caso di partecipazione di uno o più alunni in situazione di handicap, si demanda alla ponderata valutazione dei competenti organi collegiali di provvedere, in via prioritaria, alla designazione di un qualificato accompagnatore [...], nonché di predisporre ogni altra misura di sostegno commisurata alla gravità della menomazione".

Il difensore civico si è così nuovamente rivolto al dirigente scolastico di V. per precisare i doveri e i limiti di competenza dell'istituzione scolastica, ponendo l'accento sulla non sufficienza – per garantire a tutti gli alunni il diritto alla libera partecipazione alle visite d'istruzione – di un generico invito di adesione rivolto ai genitori se a tale invito si accompagna una dichiarazione circa l'impossibilità di assicurare, durante la gita stessa, la somministrazione dei farmaci agli alunni affetti da patologie-croniche.

Infatti, in detto contesto, è ovvio il diniego dei genitori di alunni con tale tipo di problemi e, conseguentemente, è scontata la compressione del diritto dell'alunno – sottoposto a terapia medica ciclica e programmata (per esempio, alunni epilettici, diabetici, ecc.) – a partecipare ad occasioni che rappresentano "un'opportunità fondamentale per la promozione dello sviluppo relazionale e formativo di ciascun alunno e per l'attuazione del processo di integrazione scolastica dello studente diversamente abile, nel pieno esercizio del diritto allo studio" (come recentemente ribadito nella nota del MIUR n. 645 del 11.4.2002 in materia di convenzioni tra istituti scolastici e agenzie di viaggio).

Il difensore civico ha coinvolto nella vicenda il servizio sanitario competente chiedendo, ad entrambe le istituzioni, una futura reciproca collaborazione finalizzata ad evitare simili lesioni dei diritti. L'ASL competente ha risposto garantendo disponibilità e consulenza specialistica agli operatori della scuola. Purtroppo, il dirigente scolastico ha dato risposta solo per informare che V. si era trasferita in un altro istituto.

Giungendo agli enti territoriali, si osserva che gli interventi del difensore civico aventi come ente destinatario la **Regione Lombardia** riguardano esclusivamente il **buono scuola,** previsto dalla L.R. 5.1. 2000, n. 1, art. 4, comma 121, lettera e).

Probabilmente, ciò è avvenuto perché l'erogazione del buono scuola è uno dei pochi procedimenti amministrativi con effetto diretto sui cittadini gestiti, senza interposizioni di altri enti, dagli uffici regionali (altri procedimenti simili sono, per

esempio, l'attribuzione di assegni di studio agli studenti lombardi delle scuole superiori e l'assegnazione di contributi ad enti ed associazioni per l'attuazione degli interventi per la qualità dell'offerta formativa e per l'orientamento musicale, in merito ai quali, però, nel 2002 non sono pervenute segnalazioni).

Del resto, nel sistema previsto dalla L. n. 59/1997 e dalla L. cost. 18.10. 2001, n. 3, la regione è titolare – oltre che di potere legislativo concorrente – di rilevanti competenze amministrative di programmazione e coordinamento del sistema istruzione, ma tali competenze sono per lo più connotate da un alto grado di discrezionalità politico-amministrativa che le rende spesso estranee all'ambito di intervento del difensore civico. L'esecuzione dei servizi ai cittadini è, di regola, devoluta alle autonomie territoriali locali e, precipuamente, alle autonomie funzionali (istituzioni scolastiche), in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (v. art. 118, comma 1, Cost.).

Quando l'attività regionale in materia scolastica si sarà espressa in tutta la sua potenzialità, è, peraltro, auspicabile che il canale di mediazione e partecipazione fornito dall'Ufficio di difesa civica regionale serva (o meglio, sia utilizzato) per favorire un ampio dialogo tra la Regione Lombardia e i cittadini, gli alunni, i genitori, gli operatori professionali, nelle fasi "più alte" di gestione del sistema scolastico.

Per ora, costituisce un obiettivo a breve termine e degno di attenzione, l'aumento della conoscenza della tutela offerta dal difensore civico tra i cittadini utenti dei servizi erogati direttamente dalla Regione Lombardia, che seppur pochi riguardano, comunque, molte migliaia di persone.

Per questo, è stato recentemente proposto alla direzione generale formazione, istruzione e lavoro di inserire, nei provvedimenti di diniego o di esclusione del buono scuola, un apposito avviso informativo che segnali la possibilità, in caso di contestazione, di rivolgersi, in prima istanza, all'Ufficio di difesa civica.

La sollecitudine dell'intervento del difensore civico, infatti, costituisce, in simili procedimenti, un elemento molto rilevante per l'esito dell'intervento stesso, poiché i tempi brevi dell'azione agevolano l'assunzione dei provvedimenti di autotutela e

consentono, comunque, ai cittadini, che lo reputino ancora necessario, l'accesso, in seconda istanza, ai tradizionali rimedi giurisdizionali o amministrativi (ricorso straordinario al Capo dello Stato).

La convenienza di procedere, in questo senso, si è evidenziata fortemente nel corso dell'anno ed è scaturita, in particolare, dai contatti avuti con la struttura "sistema educativo e università", dalla quale si è appreso che il contenzioso sul buono scuola è quantitativamente piuttosto elevato ed è, dunque, un campo d'azione in cui il difensore civico dovrebbe svolgere un ruolo di prevenzione delle liti giurisdizionali maggiore rispetto a quello finora ricoperto. Ma, anche a prescindere da tale considerazione, i rapporti con detto ufficio regionale hanno offerto, specificatamente in relazione ad una questione sui **requisiti soggettivi per beneficiare del buono scuola,** molti spunti utili per un'analisi dei limiti, delle caratteristiche e dei pregi di un intervento di difesa civica.

La vicenda in esame si è svolta nella seconda parte dell'anno ed è giunta a conclusione alla fine di febbraio 2003, con l'emanazione del bando per il buono scuola 2002/2003 che, come si dirà, contiene talune nuove prescrizioni definite sulla base di quanto accertato, in relazione al caso concreto, dall'Ufficio del difensore civico e dalla citata struttura regionale.

Negli ultimi giorni di settembre 2002, perveniva al difensore civico la richiesta d'intervento della signora L.F., in merito al provvedimento con cui la direzione generale formazione, istruzione e lavoro aveva definito irricevibile - perché "la residenza dichiarata è fuori della Regione Lombardia" - la domanda di assegnazione del buono scuola presentata da suo marito A.G. La sig.ra L.F. chiedeva all'Ufficio di intervenire per ottenere l'annullamento in autotutela del suddetto provvedimento in quanto la residenza "extra regione" era uno stato riguardante solo il marito, il quale, per motivi professionali e in accordo con la sig.ra L.F., aveva stabilito la propria residenza in Toscana. Diversamente sia la sig.ra L.F. sia il figlio A.G. vivevano e risiedevano nella provincia di Milano, dove era stabilita la residenza familiare. La sig.ra L.F. documentava tale stato di fatto e riferiva di aver ricevuto direttamente

dalla scuola del figlio l'indicazione errata circa la necessità che la domanda fosse compilata dal marito, in quanto capofamiglia.

L'Ufficio, ritenuta fondata la richiesta, immediatamente comunicava alla direzione generale competente i motivi per i quali le determinazioni di diniego in precedenza assunte dovevano essere modificate.

In particolare, l'Ufficio sottolineava che il D.D.G. 30 gennaio 2002 n. 1166, contenente le modalità operative di applicazione del buono scuola 2002, stabiliva - coerentemente agli indirizzi fissati dal Consiglio regionale con deliberazione n. VII/0390 del 20.12. 2001 - che "possono beneficiare del buono scuola le famiglie residenti in Lombardia" e che "la domanda di assegnazione del buono scuola compilata in ogni sua parte e sottoscritta, a pena di inammissibilità, deve essere presentata da uno dei genitori o da altri soggetti che rappresentano lo studente".

Nei provvedimenti disciplinanti il buono scuola non vi era alcun riferimento alla necessità che il soggetto richiedente avesse la residenza in Lombardia ed era invece espressamente richiamata l'ammissibilità della domanda presentata da uno dei genitori dell'alunno interessato, senza altre precisazioni.

Agli utenti, dunque, non era stata comunicata la sussistenza di un ulteriore criterio soggettivo di accesso al contributo (la residenza in Lombardia del genitore richiedente), sulla cui base erano stati, però, emanati i provvedimenti di esclusione.

Inoltre, l'Ufficio rilevava che il caso di specie aveva qualità di assoluta coerenza rispetto alle caratteristiche del buono scuola nel suo complesso.

Il buono scuola è, infatti, "uno strumento concreto a favore delle famiglie residenti nella regione diretto a consentire la libera scelta educativa dei genitori attraverso il rimborso parziale delle spese sostenute per ogni figlio frequentante scuole con sede in Lombardia o nelle Regioni confinanti" (deliberazione dal Consiglio regionale citata).

Nella fattispecie in esame, vi erano tre persone che componevano una famiglia, due di loro residenti in Lombardia. Uno dei familiari era un minorenne frequentante una scuola elementare lombarda.

In sintesi, la famiglia rientrava pienamente tra i possibili beneficiari del buono scuola, tanto che se la domanda fosse stata presentata dalla sig.ra L.F. non vi sarebbero stati problemi di ammissibilità.

L'Ufficio chiedeva al competente ufficio regionale di annullare in autotutela il provvedimento ovvero di comunicare il più celermente possibile le ragioni legittimanti l'atto di irricevibilità.

La risposta perveniva, dopo circa un mese, dalla struttura sistema educativo e università che, piuttosto laconicamente, confermava la precedente determinazione regionale. In dettaglio, si dichiarava di non poter accogliere la richiesta di riesame in quanto la famiglia del sig. A.G. "unitariamente intesa" non risultava residente in Lombardia o comunque non tutti i suoi membri erano residenti in Lombardia.

Il difensore civico, considerata l'insufficienza del riscontro, carente da vari punti di vista e non rispondente alle obiezioni esposte, decideva di incontrare il dirigente della struttura, utilizzando lo strumento della convocazione di cui all'art. 3, comma, 2 della L.R. n. 7 del 1980 (istituzione del difensore civico lombardo).

Nel corso del colloquio, il difensore civico sottolineava che l'interpretazione delle norme regolamentari data dalla struttura regionale non era conforme allo spirito del buono scuola e che inoltre, lo stesso modulo di domanda non era redatto coerentemente con la volontà di escludere dal contributo le famiglie prive del requisito "tutti i componenti sono residenti in Lombardia". Come già accennato, infatti, la stessa famiglia avrebbe ricevuto il contributo se solo la domanda fosse stata presentata dalla sig.ra L.F. e ciò non in virtù di una falsa dichiarazione bensì di una domanda esaustiva e veritiera rispetto a quanto il bando e il relativo formulario imponevano di dichiarare (la residenza del richiedente).

Il dirigente intervenuto chiariva parzialmente la posizione della struttura regionale affermando l'obbligatorietà di dedurre dalla residenza di uno dei membri della famiglia, in particolare da uno dei coniugi, la residenza di tutti gli altri anche in considerazione della presunte illegittimità del mantenimento di tale diversa residenza.

L'Ufficio replicava a quest'ultimo rilievo mostrando che l'ordinamento giuridico italiano contempla il caso di coniugi con residenze differenti e che, dunque, la suddetta deduzione è sbagliata.

Il fatto che due coniugi abbiamo residenza diversa è legittimo (v. art. 45, comma 2, II periodo, c.c. che si occupa di fissare il domicilio del minore nel caso di genitori che non hanno la stessa residenza) ed è stato regolamentato dal D.Lgs. 31.3.1998, n. 109 e succ. modificazioni e integrazioni, in relazione alla necessità di definire il nucleo familiare per la determinazione dell'ISEE e la conseguente concessione di prestazioni sociali agevolate ossia in riferimento a situazioni simili a quelle qui considerate (la normativa sull'ISEE è, del resto, applicata dalla Regione Lombardia proprio per l'attribuzione del buono scuola).

Tale provvedimento, all'art. 2, comma 3, stabilisce, infatti, che "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stabiliti i criteri per l'individuazione del nucleo familiare per i soggetti che ai fini I.R.Pe.F. risultano a carico di più persone, per i genitori non legalmente separati che non hanno la stessa residenza, per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi e per i soggetti non componenti di famiglie anagrafiche".

Sulla base di detta disposizione è stato emanato il D.P.C.M. 7.5.1999, n. 221 "regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate" il cui art. 1-bis, comma 4, dispone: "I coniugi che hanno diversa residenza anagrafica, anche se risultano a carico ai fini I.R.Pe.F. di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare, identificato sulla base della famiglia anagrafica di uno dei coniugi che è considerata di comune accordo corrispondente alla residenza familiare"

La normativa citata dunque, anzitutto, considera legittima la situazione di diversa residenza anagrafica in cui si trovano i signori F. e G. e secondariamente stabilisce un criterio per assicurare che ciascun soggetto, richiedente i benefici, possa appartenere ad un solo nucleo familiare. In altre parole, è stabilito un modo certo per individuare

l'unico nucleo familiare di appartenenza ed evitare che un soggetto usufruisca più volte di un'agevolazione sociale.

L'Ufficio chiedeva, quindi, nuovamente alla direzione generale formazione, istruzione e lavoro di rivedere la determinazione di irricevibilità, considerando che "il comune accordo" di cui alla normativa sopra riportata poteva essere ragionevolmente dedotto dalla presentazione della domanda alla Regione Lombardia.

L'unità organizzativa rispondeva di nuovo negativamente, spiegando però meglio le motivazioni giuridiche del diniego. In particolare, si rilevava che la domanda era stata sottoscritta dal sig. A.G., il quale, pur coniuge e genitore, costituiva, dal punto di vista anagrafico, un nucleo familiare a sé stante e, dunque, non apparteneva ad un nucleo familiare residente in Lombardia.

Inoltre, la detta struttura rilevava che l'esercizio dell'autotutela - oltre a presupporre un vizio di legittimità – richiede la sussistenza di un interesse pubblico concreto. Tale pubblico interesse non poteva essere individuato nel caso di specie stante l'inoppugnabilità sopravvenuta - per scadenza dei termini di ricorso giurisdizionale e amministrativo - del provvedimento di esclusione e l'esaurimento delle disponibilità finanziarie per il buono scuola dell'anno 2001/2002.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il difensore civico continua a ritenere sbagliata l'impostazione seguita dall'unità organizzativa sistema educativo ed università.

Infatti, il sig. G., la signora F. e il loro bambino costituiscono una famiglia (ai sensi dell'art. 29 Cost.) e un solo nucleo famigliare residente in Lombardia (ai sensi del D.P.C.M. 7.5.1999, n. 221 "Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate" come integrato da D.P.C.M. 4.4.2001, n. 242). Secondo l'Ufficio, il buono scuola doveva dunque essere attribuito. Al contrario, la struttura regionale avrebbe avuto ragione se nel bando si fosse utilizzata l'espressione "famiglia anagrafica" (ai sensi dell'art. 4, 1°comma del D.P.R. 30 maggio 1989, n.223 "1.Agli effetti anagrafici per famiglia s'intende un

insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. 2. Una famiglia anagrafica può essere costituita anche da una sola persona") ma così non era.

Per quanto attiene l'esercizio dell'autotutela, è opportuno sottolineare che - per quanto giuridicamente ammissibile - la sostenuta mancanza di un interesse pubblico attuale e concreto all'adozione dell'atto di ritiro in oggetto non costituisce un'opzione ottimale per una pubblica amministrazione al servizio dei cittadini, in cui opera un organo di difesa civica. Piuttosto, il rilievo sull'inoppugnabilità dell'atto evidenzia la necessità che la risposta dell'ufficio regionale competente sia più tempestiva e più esauriente, in uno spirito di reciproca e leale collaborazione.

La vicenda ha avuto però un esito parzialmente positivo.

È importante notare che la struttura competente ha fatto chiarezza sui motivi giuridici della singola esclusione e, soprattutto, ha utilizzato il singolo caso come base per la produzione di disposizioni più trasparenti.

Dopo la conclusione del caso finora esaminato, infatti, con la D.G.R. 14.2.2003, n. 12112 "determinazione delle modalità di erogazione del buono scuola per l'anno scolastico 2002-2003, con il D.D.G n. 2101 del 18.2.03 "Modalità operative di applicazione del buono-scuola 2003" e con le allegate "note informative per la compilazione della domanda", sono state emanate le regole disciplinanti la materia per l'anno scolastico in corso. In esse è chiarito che "**agli effetti del presente provvedimento s'intende per *residenza della famiglia* (composta dai genitori e figli a carico) la sua residenza anagrafica**" e che "può presentare domanda uno dei genitori del cui **nucleo familiare, residente in Lombardia**, fanno parte figli iscritti e frequentanti corsi ordinari di studio presso scuole elementari, medie e superiori statali, parificate, legalmente riconosciute e paritarie ai sensi della L. n. 62/2000 aventi sede in Lombardia o nelle regioni confinanti e frequentate da studenti lombardi pendolari".

Le formulazione, utilizzata nel citato D.D.G. non è, a parere dell'Ufficio, la più chiara che si potesse immaginare ma le note informative sono tali da scongiurare incidenti simili a quello descritto.

Purtroppo, il criterio del D.P.C.M. n. 221/1999 e succ. mod. e int. non è stato recepito, sebbene consenta di regolare molti casi particolari in modo certo e completo. La soluzione adottata dalla Regione Lombardia è più "facile" da comunicare ai cittadini ma non chiarisce in modo inequivocabile tutti gli aspetti della questione (per esempio, non è ben definito, se in ipotesi affini a quella dei signori F. G., il reddito del coniuge residente fuori regione debba essere indicato, ai fini della determinazione del reddito familiare).

Infine, una panoramica delle azioni che hanno coinvolto **gli enti locali**.

Nel 2002, le segnalazioni hanno avuto quale oggetto prevalente i servizi di supporto al diritto allo studio comunali (servizio mensa e servizio di trasporto).

In particolare, è stata sottoposta nuovamente all'attenzione dell'Ufficio l'irrisolta questione della legittimità dei regolamenti comunali che prevedono tariffe più alte per il servizio mensa a carico di utenti non residenti (v. relazione del difensore civico 1999).

Sebbene, infatti, in base alla legislazione regionale sul diritto allo studio (v. art. 10 della L.R. 20.3.1980, n. 31), tali differenze risultino illegittime, molti comuni lombardi continuano ad applicarle, considerando lecito favorire i propri cittadini che già contribuiscono alle finanze comunali mediante gli ordinari versamenti fiscali.

Spesso, queste stesse amministrazioni comunali si convenzionano con il comune di provenienza (per lo più privo di istituti scolastici di pari grado) e, per tale via, riescono a non ledere i diritti dei cittadini non residenti, ai quali è applicata la stessa tariffa prevista per i residenti.

Talvolta, però, i comuni coinvolti non trovano un accordo e i cittadini interessati rimangono "schiacciati" tra le determinazioni contrapposte delle due amministrazioni.

Così è avvenuto per i genitori di M., un bambino residente nel Comune di Bascapè (PV) che frequenta la scuola dell'infanzia di Carpiano.

Il Comune di Carpiano ha, infatti, adottato, sulla base delle esposte ragioni, un regolamento contenente la differenze contributive in esame mentre il Comune di Bascapè – sul cui territorio è presente una scuola di pari ordine e grado – non intende convenzionarsi. Il segretario comunale di Bascapè rileva, infatti, che il regolamento adottato per il servizio mensa della propria scuola è conforme alla L.R. n. 31/1980 e, dunque, i cittadini di Carpiano, come tutti gli altri, sono sottoposti alle stesse regole dei cittadini residenti. Per l'amministrazione di Bascapè, è, dunque, l'amministrazione di Carpiano che deve conformare alle legge il proprio regolamento.

Nel mezzo, i genitori di M. – e altri genitori lombardi –che, in teoria, avrebbero sia il diritto di scegliere liberamente in quale scuola iscrivere il proprio bambino sia il diritto di pagare un contributo al servizio mensa pari a quello dei residenti ma che, in pratica, non sono messi nella condizione di esercitare pienamente tali loro prerogative.

Quest'Ufficio ha tentato, nel caso di specie così come in altri, di trovare una soluzione, ma in nessun'occasione l'intervento ha avuto un esito positivo. Per tale motivo è opportuno rimettere la questione nelle mani del legislatore regionale affinché provveda a modificare le citate norme sul diritto allo studio in coerenza alle disposizioni sugli enti locali, stabilendo un criterio certo per la determinazione dei contributi dovuti dagli utenti dei suddetti servizi comunali.

Infine, si rileva che non sono pervenute contestazioni in merito all'attività svolta dalle province (forse a causa anche dell'ampia copertura offerta dai difensori civici provinciali che sono ormai sette su undici) e che una sola richiesta d'intervento ha

riguardato la manutenzione edilizia di una scuola di Pavia, risolta mediante la sollecitazione della competente amministrazione comunale.

3 RAPPORTI CON GLI ORGANI E LE STRUTTURE DELLA REGIONE E DEGLI ALTRI ENTI

Il 4 giugno 2002 il Presidente del Consiglio regionale ha assegnato alle commissioni permanenti, per l'emissione del competente parere, la relazione sull'attività svolta dal difensore civico nel corso del 2001.

Questa relazione si è così aggiunta a quelle dei due anni precedenti già in istruttoria presso le commissioni.

Lo stato di trattazione delle tre relazioni (REL 28 – REL 29 – REL 47) in sede di commissione, alla data di predisposizione della presente relazione, è il seguente:

I Commissione: manca esame 2001 (REL 47)
II Commissione (referente): attende parere delle altre commissioni
III Commissione: nessuna esaminata
IV Commissione: tutte esaminate
V Commissione: nessuna esaminata
VI Commissione: tutte esaminate
VII Commissione: tutte esaminate

Sui tempi lunghi di esame delle relazioni che il difensore civico invia al Consiglio annualmente ai sensi dell'art. 5 della legge istitutiva valgono le considerazioni espresse nella parte finale del paragrafo 3.1 della relazione sull'attività 2001.

Aggiungo che ritengo auspicabile la messa a punto, anche adeguando la normativa vigente, di meccanismi di interlocuzione tra Consiglio e difensore civico più efficienti così da rendere effettivo quanto la legge dispone: "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".

Segnalo altresì la necessità di una presa in carico da parte dell'assemblea delle problematiche organizzative che rimangono irrisolte, puntualmente illustrate nelle **considerazioni conclusive**, che richiederebbero una più attenta valutazione in quanto incidono sia sulla effettiva indipendenza della funzione di difesa civica sia sulla sua possibilità di soddisfare con tempestività la domanda di servizio.

Osservazioni sulla qualità dei rapporti intercorsi con le singole direzioni generali della Giunta sono evidenziate nei paragrafi della seconda parte di questa relazione dove sono delineate le problematiche settoriali.

Qui invece ritengo di dover richiamare l'attenzione della Giunta e del suo Presidente su alcune proposte che, se accolte e messe in atto, costituirebbero un significativo contributo alla valorizzazione della difesa civica come meccanismo di miglioramento dell'azione amministrativa, con sicuro vantaggio dei destinatari finali della stessa, cittadini e altri soggetti istituzionali o sociali che sono interlocutori della Regione.

Da una più matura consapevolezza dell'autentico significato della funzione di difesa civica tra dirigenti e funzionari, che renderebbe più adeguato il loro dialogo con il difensore civico, trarrebbero giovamento i fruitori del servizio che essi rendono alla comunità.

E' questa la ragione che mi induce ad insistere nel proporre che la difesa civica entri sistematicamente nei piani di formazione degli operatori delle amministrazioni pubbliche locali, regionali e statali.

Ma proprio il vantaggio che traggono dalla difesa civica sia il destinatario dei suoi interventi (le amministrazioni) sia il cittadino che al difensore civico fa ricorso, prevenendo e deflazionando l'accesso alla giurisdizione amministrativa, deve indurre a rammentare in ogni occasione utile (circolari, avvisi pubblici, comunicazioni a destinazione individuale) l'opportunità offerta ad ogni soggetto che abbia in corso un procedimento o che abbia presentato una richiesta all'amministrazione di avvalersi dell'azione del difensore civico.

Ciò vale per la Regione, destinataria per il 29,7% degli interventi del difensore civico regionale. Ma vale anche per le amministrazioni locali (27,2%) e per le amministrazioni dello Stato (12,9%).

Nell'ambito di queste ultime mi voglio soffermare in particolare su di un settore che sta attraversando una fase di profonda trasformazione. Mi riferisco al sistema educativo e dell'istruzione.

Nella gestione dei rapporti con l'utenza si incontra talvolta ancora una sorta di impermeabilità all'accoglimento nell'amministrazione scolastica dei principi e dei dettami della L. n. 241/1990 (conoscibilità del responsabile del procedimento e del termine entro il quale il procedimento deve essere concluso, l'obbligo di motivazione e di conclusione espressa, ecc.).

Oggi, proprio alla luce della riconosciuta autonomia di ciascun istituto formativo, va colta l'occasione perché tutti gli operatori del settore assumano responsabilità più dense, oltre che sul piano della gestione amministrativa e della funzionalità didattica, anche nel perseguire l'obiettivo di realizzare capillarmente nel sistema educativo e dell'istruzione i principi della trasparenza e del dialogo tra tutti gli interlocutori, genitori degli studenti compresi. Avendo ben presente che il dialogo tra tutti i protagonisti dell'esperienza educativa è sostanziale, autentico ed effettivo solo se basato sul reciproco riconoscimento di diritti e di doveri permeato dallo spirito di legalità, senza pregiudiziali rivendicazionismi e senza arroccamenti in difesa di opzioni formalisticamente burocratiche.

Anche nel 2002 l'ANAS si è segnalato quale ente particolarmente refrattario ad aprire un dialogo con l'Ufficio.

4 RAPPORTI CON I CITTADINI CHE CHIEDONO L'INTERVENTO DEL DIFENSORE CIVICO

Per molti cittadini, utenti potenziali della difesa civica, la funzione rimane nebulosa e le attese che ne conseguono, nel momento in cui la domanda da potenziale diventa reale, sono non di rado improprie.

A volte il cittadino si attende interventi per dirimere controversie tra privati. A volte rimane deluso quando apprende che il difensore civico non può vincolare con la posizione che assume su di un problema, nè può sostituirsi agli organi decisionali delle amministrazioni.

Da qui nasce il lavoro, di rilevante dimensione, che l'Ufficio svolge sia per chiarire funzioni, attività, modalità di procedere del difensore civico sia per orientare i cittadini verso altri organismi specificamente competenti in relazione alla natura dell'istanza (garante del contribuente, giudice di pace, patronato sindacale, ufficio del gratuito patrocinio, difensore civico locale, sportello di conciliazione e servizio di arbitrato presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ufficio di pubblica tutela presso le ASL e le AO, ecc.).

Questa percezione imprecisa provoca comprensibili reazioni di delusione e disappunto in chi, rivolgendosi all'Ufficio inteso come ultimo approdo spesso dopo defatiganti traversie, si attende dal difensore civico interventi risolutivi dotati di potere vincolante.

D'altro canto i dati sul limitato grado di conoscenza della difesa civica e dei suoi compiti rilevati dall'ISTAT sulla popolazione adulta in Italia confermano il vissuto quotidiano del difensore civico e dei suoi collaboratori.

La necessità di investimenti sul piano della comunicazione e della divulgazione è di tutta evidenza.

I dati sugli esiti degli interventi effettuati (cfr. **5 Considerazioni conclusive**) sono peraltro confortanti in quanto circa nel 60% dei casi conclusi nel 2002 l'istante ha

tratto beneficio dall'azione del difensore civico e testimonia questo risultato espressamente.

"Il più sentito ringraziamento per il fattivo e solerte intervento per risolvere il mio problema" (G.V.).

"Desidero ringraziare quanti si sono adoperati per una così rapida e felice chiusura della mia pratica" (B.D.P.).

"Volevo ringraziare tutto il suo staff che con costanza e professionalità ha risolto in pochi mesi la mia pratica che si trascinava da oltre un decennio" (A.B.).

"Desidero innanzitutto ringraziarla per il suo fattivo e importante intervento presso le autorità sanitarie locali che mi ha consentito di risolvere un problema che mi stava particolarmente a cuore" (C.P.).

5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

nel corso del 2002 sono stati trattati 6.232 casi con un incremento del 21.8% rispetto al 2001.

Si è registrato un notevole incremento dei casi trattati in modo informale e diretto, senza cioè la necessità di condurre un'istruttoria scritta. Sono passati da 3.504 (2001) a 4.833 (2002).

Mentre le richieste formalizzate con un fascicolo d'istruttoria sono risaltate nel 2002 in numero di 686 con una flessione rispetto alla media dei precedenti cinque anni (740).

Da un lato dunque l'attività si caratterizza in coerenza con le connotazioni proprie della difesa civica: informalità, contatto diretto, immediatezza. Dall'altro lato va rimarcato che la perdurante scarsità di informazione indirizzata alla potenziale utenza della difesa civica incide decisamente sulla capacità di esprimere una domanda strutturata.

L'ISTAT ha condotto tra il mese di dicembre 2001 e il mese di marzo 2002, nell'ambito dell'indagine multi-scopo "Aspetti della vita quotidiana", un'analisi sul grado di conoscenza, tra gli italiani di età superiore a 18 anni, delle procedure di risoluzione delle controversie alternative al ricorso all'autorità giudiziaria. La rilevazione, che ha riguardato circa 20.000 famiglie e oltre 53.000 individui, ha accertato il grado di notorietà della difesa civica: il 40,8% del campione dichiara di averne sentito solo parlare, mentre il 12,5% afferma di conoscerne anche le funzioni.

E' del tutto evidente che le potenzialità di utilizzo del servizio di difesa civica sono soffocate da un così alto grado di disinformazione.

Tale realtà impone come priorità un preciso impegno sul piano della comunicazione sia dell'esistenza, sia della funzione, sia delle modalità di accesso alla difesa civica.

Lasciando alla lettura delle tavole statistiche allegate alla relazione le informazioni di dettaglio sull'attività svolta, vengono di seguito sottolineati elementi e valutazioni di sintesi.

Nel corso del 2002 l'impegno dell'Ufficio è stato dedicato a 713 casi avviati negli anni precedenti e ai 686 originati da richieste presentate nel 2002. Ne sono stati portati a conclusione 532 (74,6%) del primo gruppo e 349 (50,9%) del secondo, con un significativo incremento rispetto al 2001 nel quale la quota del primo gruppo era del 64,9%, mentre quella del secondo si era attestata al 43,9%.

Rimane critica la dotazione di risorse professionali: il difensore civico ha potuto contare sull'apporto di 14,5 unità, pari a quelle dell'anno precedente, già ridotte rispetto al 2000 (16).

L'onere per la difesa civica ha gravato sul bilancio regionale per € 821.439, paria € 0,09 per ogni cittadino residente in Lombardia.

I dati di sintesi sui casi trattati nel 2002 sono dunque i seguenti:

a **Unità di personale**	b **Casi esaminati**	c **Costi complessivi (euro)**	d (b:a) **Casi esaminati per unità di personale**	e (c:b) **Costo medio per ogni caso esaminato (euro)**
15,5	**6.232**	**821.439**	**402**	**131,81**

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.

L'evoluzione del numero di casi trattati negli ***ultimi cinque anni*** *è così sintetizzabile:*

Tipo di istanza	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*
Di anni precedenti	**574**	**740**	**742**	**809**	**713**
Formalizzate nell'anno	**750**	**600**	**775**	**805**	**686**
Colloquio/Telef.	**3.696**	**1.875**	**2.731**	**3.504**	**4.833**
Totale	**5.020**	**3.215**	**4.248**	**5.118**	**6.232**

La ***domanda del 2002*** *si è così distribuita tra le diverse materie:*

	%
Sicurezza sociale	*16,5*
Territorio	*13,3*
Assetto istituzionale	*13,0*
Edilizia residenziale pubblica	*9,9*
Sanità e igiene	*9,2*
Trasparenza e partecipazione al procedimento	*7,4*
Ordinamento finanziario	*6,0*
Ambiente	*5,5*
Assistenza sociale	*5,5*
Istruzione, Cultura, Informazione	*3,8*
Personale	*3,5*
Economia	*3,2*
Altre	*3,2*

Un'analisi della ***distribuzione territoriale della domanda*** *conferma la massiccia concentrazione, se pur con un decremento di 5,6 punti rispetto al 2001, nell'area milanese (64,4% della domanda, rispetto al 41,3% della popolazione).*

Senza variazioni significative le richieste provenienti dalle province di Cremona, Lodi e Sondrio. Rilevante l'incremento della provincia di Pavia passata dal 1,8% (2001) al 5,5%; più modesto per le province di Bergamo, Brescia, Como e Mantova. Domanda in flessione per Lecco e Varese.

Da chi riceve richieste d'intervento il difensore civico?

Sostanzialmente stabile il primato dei singoli cittadini con l'82,1% di istanze. Mentre l'8,7% proviene da altri soggetti istituzionali e il 5,7% da associazioni, gruppi e comitati. La quota di richieste presentate da società torna, con il 2,5%, ad un valore vicino a quello del 2000 (2,3%), a fronte della flessione (1,4%) registrata nel 2001.

Se consideriamo gli indicatori riferiti non alla domanda ma all'attività svolta sui ***casi conclusi nel 2002*** *possiamo evidenziare dati sui tempi di trattazione, sull'esito e sui destinatari degli interventi operati dall'Ufficio.*

Sui 1399 casi trattati nel 2002 con un'istruttoria formalizzata in un fascicolo (713 di anni precedenti, 686 del 2002) ne sono stati conclusi nel corso dell'anno 881, pari al 63%.

Nel 47,5% dei casi la trattazione è stata portata a termine entro sei mesi, il 22,9 ha comportato un'istruttoria di durata tra i sei e i dodici mesi. Ha richiesto tra i dodici e i diciotto mesi il 9,6% degli interventi. Oltre i diciotto mesi il 20,1% dei casi.

Quali ***esiti*** *hanno avuto le 881 istanze rivolte al difensore civico che hanno avuto conclusione nel 2002?*

Nel 8,2% dei casi è stata fornita una consulenza all'istante, senza che ciò comportasse un intervento dell'Ufficio nei confronti di un'amministrazione.

Nel 48,8% l'intervento dell'Ufficio ha procurato un esito conforme alla richiesta, mentre per circa il 9% dei casi l'amministrazione destinataria non ha accolto la proposta formulata dal difensore civico.

Talvolta il cittadino avanza un'istanza ad un ufficio pubblico interessando anche il difensore civico. Nel 5% dei casi, l'Ufficio è stato informato dal cittadino che l'istanza era andata a buon fine prima che il difensore civico intervenisse.

Il 4,6% dei richiedenti è stato invece orientato verso altri soggetti di tutela (altro difensore civico, patronato, ecc.).

In larga parte dei cittadini il ruolo del difensore civico non è conosciuto con precisione. Infatti in circa il 7,3% dei casi l'Ufficio non ha proceduto alla trattazione per incompetenza (controversie tra privati, richieste di assistenza in giudizio, gratuito patrocinio, ecc.).

Nel 5,5% dei casi il difensore civico ha motivato l'infondatezza della richiesta.

Non mancano casi di rinuncia del cittadino a coltivare la richiesta in precedenza presentata all'Ufficio (9,2%).

L'intervento è stato interrotto per mancanza di collaborazione dell'ente al quale il difensore civico si è rivolto solo nel 2,6% dei casi.

Chi sono stati i ***destinatari degli interventi*** *portati a termine nel 2002 dal difensore civico?*

Nel 26,5% dei casi è stata data consulenza all'istante senza che ciò comportasse un'azione dell'Ufficio nei confronti di un terzo soggetto. In proposito si evidenzia un calo di quattro punti rispetto al 2001.

Il difensore civico ha destinato il suo intervento verso gli enti locali in misura del 27.2% (+ 1,5%).

La quota maggiore è stata invece rivolta alle strutture della Regione e degli enti regionali: 29,7% (+ 1,7%).

L'incidenza dell'attività dell'Ufficio nei confronti delle amministrazioni statali è stata pari al 12,9% (- 2%).

L'indubbio apprezzamento che l'utenza continua a manifestare nei confronti della difesa civica è di sprone per affrontare le criticità del contesto in cui la funzione viene esercitata.

Ritengo che il Consiglio debba porre attenzione a due elementi che considero di particolare rilievo in quanto incidono profondamente sulla possibilità di dare una risposta adeguata alla domanda di difesa civica espressa dalla società lombarda.

L'uno concerne l'organizzazione interna, l'altro il modo di atteggiarsi dei destinatari degli interventi del difensore civico.

Le criticità sul piano dell'organizzazione interna, rimaste irrisolte nel 2002, sono note e tuttavia devono essere ribadite in questa sede che rappresenta l'unico canale istituzionale che l'ordinamento prevede come modalità di interlocuzione tra difensore civico ed assemblea.

Da due anni la struttura che collabora con il difensore civico è priva di dirigente.

L'adeguamento minimale dell'organico (cfr. le considerazioni conclusive della precedente relazione annuale) continua ad essere collegato ad una revisione complessiva dell'organizzazione tecnico-burocratica dell'apparato di supporto all'esercizio delle funzioni consiliari ancora non approdata alla fase decisionale.

Sono due fatti che, se sul breve tempo configurano una situazione di emergenza, nel loro protrarsi concretizzano un'irragionevole anomalia permanente che incide in modo significativo sia sull'attività quotidiana sia sulla possibilità di prospettare strategie di medio periodo.

La qualità professionale e l'impegno dei collaboratori – che hanno consentito, pur nella difficile situazione organizzativa che ha segnato anche il 2002, di introdurre miglioramenti nelle attività di informazione all'utenza che si rivolge all'Ufficio, nelle modalità di presentazione delle richieste di intervento al difensore civico, nelle funzionalità del sistema informatico di gestione, e di organizzare un convegno sui temi istituzionali connessi allo sviluppo della difesa civica – non possono essere considerati come modalità di supplenza all'esercizio della funzione

dirigenziale, alla quale l'ordinamento affida in forma esclusiva le responsabilità di gestione.

La seconda criticità sulla quale richiamo l'attenzione dell'assemblea concerne l'atteggiamento dei destinatari degli interventi che il difensore civico pone in essere.

Si constata ancora, talvolta, una inadeguata comprensione dei compiti del difensore civico.

L'arroccamento di dirigenti e funzionari nella rigida protezione delle scelte operate da un ufficio, così come l'acconsentire con ritardo al dialogo con il difensore civico rendono impervia e tortuosa l'interlocuzione con le strutture amministrative sia sul piano di un sereno confronto tra tesi e punti di vista sia sul piano della tempestività e trasparenza nei eonfronti dell'utenza.

E' cioè tuttora presente una resistenza di tipo culturale nei confronti dell'azione del difensore civico, percepito come avversario o come maltollerabile onere anziché come alleato nel condiviso intento di stabilire positive relazioni con la realtà esterna della quale sia la struttura amministrativa sia il difensore civico sono al servizio.

Inoltre si nota ancora nell'ambito di attività gestionali aventi un'utenza di massa – si pensi, ad esempio, al buono scuola – l'adozione di forme di comunicazione efficienti per la generalità dell'utenza ma non sempre accompagnate da forme altrettanto curate nella gestione dell'informazione destinata a situazioni particolari che non trovano risposta nelle informative indirizzate alla generalità. Mentre proprio i casi particolari devono trovare garanzie informative peculiari ed appropriate per portare tutti i soggetti potenziali utenti del medesimo servizio sullo stesso piano di opportunità informative, condizione necessaria per realizzare una sostanziale e reale parità di accesso al beneficio.

Il mancato approntamento di queste forme di informazione personalizzata scarica, di fatto, sul soggetto che si trova in una situazione particolare oneri che, in omaggio al principio di uguaglianza, è compito dell'amministrazione rimuovere.

Signor Presidente, Signori Consiglieri,

il contesto sociale e istituzionale nel quale la difesa civica opera sollecita scelte tempestive e coraggiose.

Il Congresso delle Regioni (cfr. la prima parte di questa relazione) ha indicato la via per allineare il nostro paese alle più mature esperienze europee di difesa civica.

La risoluzione approvata dal Congresso nel giugno 2002 rinnova e rilancia la volontà dei primi legislatori regionali protagonisti del decollo della difesa civica in Italia: le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini.

Un impegno e una prospettiva realistica di lavoro per rispondere alle attese di una giustizia di prossimità nell'amministrazione che l'evoluzione della sensibilità sociale pretende e alle quali il cantiere delle riforme può dare risposte dedicandosi oltre che alle architetture alte del sistema istituzionale anche a quei meccanismi che, intrecciandosi con le difficoltà e le esigenze della vita quotidiana dei cittadini, possono dare significativi contributi nel ricostruire la fiducia nelle istituzioni e nell'elevarne il grado.

La difesa civica è uno di questi meccanismi.

Nel disegno così delineato la Regione Lombardia è chiamata a fare la sua parte d'intesa con il sistema delle autonomie locali.

E' stato questo il senso politico del convegno organizzato dal Consiglio regionale nell'ottobre 2002.

A fronte della necessità di riequilibrare il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione il percorso è tracciato:

- *completare e consolidare la difesa civica, anche come strumento di mediazione e "conciliazione", finalizzato al contenimento della conflittualità e delle controversie giurisdizionali, secondo i parametri di qualità ed efficacia che possono vantare le più avanzate esperienze europee di difesa civica, sotto i profili dell'indipendenza nell'organizzazione e nell'azione, dell'attenzione ai soggetti più deboli, della qualificazione tecnica e della adeguatezza delle risorse commisurate alla popolazione da servire;*

- *riformare la legislazione regionale in funzione di più ampie prerogative del difensore civico in materia di accertamento e valutazione di atti e comportamenti della pubblica amministrazione e di promozione di atti di riforma e semplificazione amministrativa;*
- *dare vita ad un moderno servizio di difesa civica nei confronti di ogni livello della pubblica amministrazione, evitando ogni forma di settorializzazione e consolidando l'organicità delle competenze del difensore civico regionale anche nei riguardi della amministrazione periferica dello stato e delle aziende pubbliche nazionali e regionali operanti nelle singole Regioni, e rafforzandone le funzioni attraverso poteri di accesso tempestivo ad ogni documentazione amministrativa, l'esercizio di particolari forme di "controllo sostitutivo" e di sospensiva sull'efficacia degli atti ispirate a sostanziali esigenze di giustizia e garanzia per i cittadini, la sanzionabilità dei comportamenti che si frappongono all'esercizio dell'azione di tutela;*
- *determinare, di concerto con gli enti locali e secondo criteri di sussidiarietà e di coordinamento regionale, gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni di difesa civica, riconoscendo la piena autonomia organizzativa e finanziaria necessaria al loro adeguato svolgimento e disciplinando le modalità per assicurare in ogni realtà l'esercizio della difesa civica anche in forme associative;*
- *ampliare gli spazi e rendere più incisivi i mezzi di comunicazione per penetrare capillarmente nel tessuto sociale allo scopo di far conoscere le specifiche opportunità che la difesa civica offre a tutti gli interlocutori delle variegate articolazioni dei soggetti che esercitano una funzione pubblica;*
- *far crescere negli operatori delle amministrazioni pubbliche e di ogni altro ente erogatore di pubblici servizi la cultura della collaborazione e dell'alleanza tra responsabili della gestione e responsabili della difesa civica accomunati nell'unico intento di servizio.*

6 APPENDICI

6.1 Statistiche

Tav. 1a) - Richieste d'intervento pervenute negli anni precedenti il 2002

in istruttoria al 1.1.2002		chiuse al 31.12.2002		in istruttoria al 1.1.2003	
n.	%	n.	%	n.	%
713	100,0	532	74,6	181	25,4

Tav. 1b) - Richieste d'intervento pervenute nel 2002

pervenute al 31.12.2002		chiuse al 31.12.2002		in istruttoria al 1.1.2003	
n.	%	n.	%	n.	%
686	100,0	349	50,9	337	49,1

6.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento 2002 - per materia

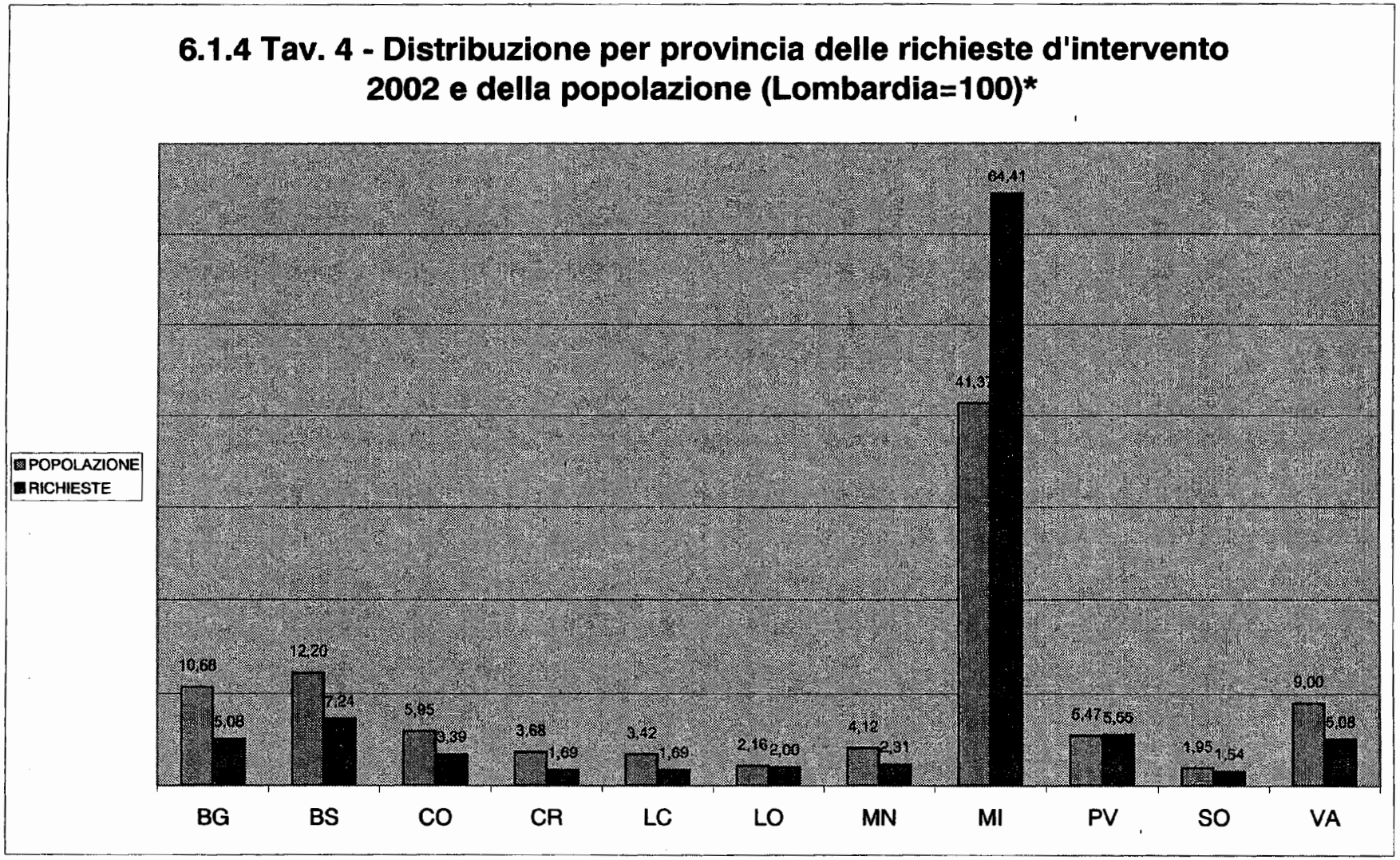
	n.	%
Sicurezza sociale	113	16,5
Territorio	91	13,3
Assetto istituzionale	89	13,0
Edilizia residenziale pubblica	68	9,9
Sanità e igiene	63	9,2
Trasparenza e partecipazione al procedimento	51	7,4
Ordinamento finanziario	41	6,0
Ambiente	38	5,5
Assistenza sociale	38	5,5
Istruzione, Cultura, Informazione	26	3,8
Personale	24	3,5
Economia	22	3,2
Altre	22	3,2
Totale	686	100,0

6.1.3 Tav. 3 - Richieste d'intervento 2002 - distribuzione per provincia(*)

	n.	%
Bergamo	33	5,08
Brescia	47	7,24
Como	22	3,39
Cremona	11	1,69
Lecco	11	1,69
Lodi	13	2,00
Milano	418	64,41
Mantova	15	2,31
Pavia	36	5,55
Sondrio	10	1,54
Varese	33	5,08
Totale	649	100,00

(*) Non sono qui prese in considerazione le 37 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia

6.1.4 Tav. 4 - Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 2002 e della popolazione (Lombardia=100)*



(*) Vedi nota alla Tav. 3

6.1.5 Tav. 5 - Richieste d'intervento 2002 ogni 10.000 abitanti - per provincia

Bergamo	0,34
Brescia	0,42
Como	0,41
Cremona	0,33
Lecco	0,35
Lodi	0,66
Milano	1,11
Mantova	0,40
Pavia	0,72
Sondrio	0,56
Varese	0,40
Lombardia	**0,71**

6.1.6 Tav. 6 - Richieste d'intervento 2002 - per mese di presentazione

	n.	%
Gennaio	56	8,2
Febbraio	65	9,5
Marzo	75	10,9
Aprile	39	5,7
Maggio	59	9
Giugno	59	9
Luglio	77	11,2
Agosto	17	2,5
Settembre	79	11,5
Ottobre	57	8,3
Novembre	47	6,9
Dicembre	56	8,2
Totale	686	100,0

6.1.7 Tav. 7 - Richieste d'intervento 2002 - per soggetto attivatore

	n.	%
Singolo cittadino	563	82,1
Altro difensore civico	31	4,5
Associazione	22	3,2
Gruppo/Comitato	17	2,5
Società	17	2,5
Ente locale	16	2,3
Consigliere ente locale	13	1,9
Altri	7	1,0
Totale	686	100,0

6.1.8 Tav. 8 - Interventi conclusi nel 2002 - per esito

	n.	%
Consulenza/parere all'istante	73	8,3
Conclusione conforme a richiesta	432	49,1
Conclusione positiva prima dell'intervento	46	5,2
Non trattazione per infondatezza istanza	48	5,4
Invio ad altro difensore civico per competenza	12	1,4
Rinvio ad altro soggetto	28	3,2
Non trattazione per incompetenza	64	7,3
Istante rinuncia alla richiesta	77	8,7
Conclusione non conforme a richiesta	78	8,8
Mancata collaborazione ente destinatario	23	2,6
Totale	881	100,0

6.1.9 - Tav. 9 Interventi conclusi nel 2002 - per destinatario dell'azione del difensore civico

	n.	%	n.	%
Richiedente	263	26,5		
Ente locale*	271	27,2		
Regione	171	17,2	295	29,7
Ente regionale	124	12,5		
Amministrazioni ed enti statali centrali	19	1,9	129	12,9
Amministrazioni ed enti statali periferici	110	11,0		
Altro	36	3,6		
Totale	994**	100,0		

* comprese le aziende di ente locale
**il totale supera il numero dei casi conclusi (881) in quanto una parte degli interventi ha avuto più di un ente destinatario

6.2 Ordinamento

6.2.1 Unione europea - Il mediatore europeo

Dall'1.4.2003, Mediatore europeo è il Prof. Nikiforos Diamandouros, già difensore civico nazionale della Grecia.

Indirizzo 1, av. Du Prèsident Robert Schuman - B.P. 403
F - 67001 Strasbourg Cedex

Tel: 0033 3 88 17 4001

Fax: 0033 3 88 17 90 62

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

E-mail: euro-ombudsman@europarl.eu.int

Fonti principali dell'ordinamento:

- art. 195 Trattato CEE
(G.U.C.E. 10.11.1997, n. C. 340);
- Statuto del mediatore europeo
(G.U.C.E. 4.5.1994, n. L. 113)

6.2.2 Italia - Legislazione statale

Iniziative legislative

- ddl n. 1916 "Istituzione del difensore civico dei minori", presentato in data 10.1.2003 dal sen. Natale Ripamonti;
- pdl n. 2397 "Istituzione del difensore civico per l'ambiente", presentato in data 22.1.2002 dall'on. Mauro Bulgarelli.
- pdl n. 3229 "Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale", presentato in data 4.10.2002 dall'on. Erminia Mazzoni;

- pdl n. 3344 "Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale", presentato in data 4.11.2002 dall'on. Anna Finocchiaro;
- pdl n. 3488 "Istituzione del difensore civico nazionale per l'ambiente", presentato in data 17.12.2002 dall'on. Antonio Pezzella;
- pdl n. 3496 "Istituzione del difensore civico del candidato nei concorsi pubblici", presentato in data 19.12.2002 dall'on. Raffaele Costa.

6.2.3 Italia - Regioni e province autonome

a) Legislazione

Regione Toscana – L.R. 2.1.2002, n.2 "Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio dei poteri sostitutivi del Difensore civico regionale".

Regione Toscana – L.R. 27.9.2002, n. 35 "Modificazioni alla legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2".

Regione Basilicata – L.R. 3.5.2002, n.16 "Disciplina generale degli interventi in favore dei lucani all'estero".

Regione Marche – L.R. 15.10.2002, n. 18 "Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza".

b) Nomina di difensori civici nel 2002:

- sen. Silvano Micele - Regione Basilicata
- dr. Felice Maria Filocamo - Regione Lazio
- dr. Antonio Di Giovine – Regione Liguria

6.3 Risorse

6.3.1 Personale

Nel 2002 hanno prestato la propria attività presso l'Ufficio del difensore civico:

- cinque funzionari giuridico-amministrativi cat. D3
  (tre posizione economica D5 - due posizione economica D4, di cui uno in aspettativa per maternità dall'1.10.2002);
- due funzionari giuridico-amministrativi cat. D3, posizione economica D5, part-time 70%;
- un funzionario con contratto interinale cat. D3, in servizio dal 15.10.2002;
- tre istruttori direttivo-amministrativi cat. D1
  (due posizione economica D3 in comando - uno posizione economica D2 in comando e in aspettativa per maternità fino al 29.1.2002 e dal 23.10.2002);
- un istruttore amministrativo cat. C1, con contratto a tempo determinato dall'11.12.2002;
- quattro collaboratori tecnico-amministrativi cat. B3
  (due posizione economica B6, di cui uno in aspettativa per maternità dall'11.9.2002 e uno part-time 70% dal 2.9.2002 - due posizione economica B5);
- tre collaboratori tecnico-amministrativi cat. B3, part-time
  (due posizione economica B6, di cui uno part-time 80%, uno part-time 50% - uno posizione economica B5 part-time 80%).

area Assetto istituzionale/ Ordinamento finanziario	Adriana Cannata – Emanuela Zanini* - Delfina Bellini**
area Ordinamento personale pubblico/Lavoro/Sanità***	Elisabetta Coretti

area Territorio/Istruzione, Cultura, Informazione	Annalisa Cavallo - Mara Gargatagli
area Edilizia residenziale pubblica/Agricoltura	Giuditta Bernardini
area Ambiente/Igiene pubblica/Terziario	Roberto Vecchiato
area Sicurezza sociale/ Industria/Assistenza sociale***	Piera Berlusconi – Laura Grieco
punto informazione	Paolo Comotti - Rossana Dalboni - Claudia Turzo
segreteria	Nunzia Bramante - Daniela De Paoli - Patrizia Minervino - Luigia Tasca - Vincenzo Belvedere

* in servizio dal 30.1.2002 al 22.10.2002

** in servizio dal 15.10.2002

*** fino al 30.9.2002 l'area Assistenza sociale/Sanità è stata trattata da Maria Teresa Celli.

6.3.2 Attrezzature

Nel corso del 2002, sono state perfezionate alcune funzionalità del sistema informatico di protocollazione e archiviazione delle pratiche, in uso presso l'Ufficio dall'anno 2001 (il data base "Gestione pratiche difensore civico regionale").

In particolare, sono stati realizzati i seguenti interventi:

- aumento del numero delle informazioni, relative a ciascuna pratica, gestite dal sistema ed elaborazione di nuovi meccanismi di analisi statistica delle informazioni stesse, al fine di monitorare l'attività dell'Ufficio dal punto di vista quantitativo e qualitativo (è ora possibile la realizzazione automatica di trentaquattro statistiche sugli indicatori di risultato e di efficienza del servizio);
- ottimizzazione del processo di spedizione della corrispondenza in uscita mediante la messa in opera di un sistema di stampa automatica degli indirizzi dei destinatari e la collocazione di un'apposita stampante etichettatrice;
- predisposizione di una nuova funzionalità che consente la produzione automatizzata di una comunicazione rivolta al cittadino, contenente il nome del funzionario istruttore, la data di ricevimento, le modalità e gli orari per contattare l'Ufficio;
- automazione delle attività connesse alla spedizione della relazione annuale e alla gestione di iniziative di promozione e diffusione della conoscenza della difesa civica con la creazione di un nuovo data base dedicato.

Inoltre, è stata attivata la connessione in rete alle banche dati giuridiche messe a disposizione dalla biblioteca del consiglio ed è stato rinnovato l'abbonamento alla rivista giuridica on line "Giustizia amministrativa". Per permettere l'utilizzo comune di dette risorse è stato sostituito il personal computer della biblioteca interna dell'Ufficio.

Infine, è stato avviato il progetto di ampliamento e rinnovamento del sito *web* del difensore civico regionale, la cui pubblicazione in linea è prevista per la seconda parte dell'anno 2003.

Anche nel corso del 2002, le funzioni di amministratore del sistema sono state svolte dalla dott.ssa Mara Gargatagli.

6.3.3 Sede

La superficie a disposizione per la sede è di mq. 374, di cui mq. 254 occupati dagli uffici.

6.3.4 Costi

L'ufficio di supporto al comitato di controllo interno ha quantificato i costi di gestione in 821.439 euro.

Il costo medio lordo per unità di personale è stato di euro 36.117.

Il costo medio per ciascun caso esaminato è stato di euro 131,81.

La spesa pro-capite per abitante è stata di euro 0,09.

6.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione

- Brugherio (MI), 24 febbraio
  "Premio Alberto Bertuzzi – Città di Brugherio al difensore civico italiano", Comune di Brugherio;
- Milano, 18 aprile
  Radio Lombardia, intervista,
  Nova Radio – Circuito Marconi, intervista,
  Reporter News – Odeon TV, intervista;

- Padova, 19-20 giugno
  Convegno "Il difensore civico nel sistema delle istituzioni nazionali per i diritti umani", intervento "Quale committenza per una difesa civica che tuteli i diritti umani?", Università degli Studi di Padova;
- Roma, 18 ottobre
  Rubrica "Difensore civico", RAI – GR Parlamento
  Presentazione del Convegno "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini";

- Roma, 25 ottobre
  Rubrica "Difensore civico", RAI – GR Parlamento
  Risultati del convegno del 21 ottobre
  A. Barbetta, G. Torchio, Presidente ANCI Lombardia;
- Milano, 25 ottobre
  Cronache dal Consiglio regionale – Antennatre
  Intervista a Fiorenza Bossoli, Germano Pezzoni, Alessandro Barbetta;
- Roma, 22 novembre
  Rubrica "Difensore civico", RAI – GR Parlamento
  "Difensore civico e Difensore della piccola e media impresa"
  A. Barbetta, C. Moretti, Presidente Sezione PMI Assolombarda.

Il difensore civico ha inoltre partecipato ai seguenti incontri di lavoro:

- Roma, 11 gennaio
  Coordinamento difensori civici regionali;
- Roma, 17 gennaio
  Coordinamento difensori civici regionali,
  Incontro di una delegazione del coordinamento dei difensori civici regionali con Antonio Di Sanza, Presidente della III Commissione del Congresso delle Regioni;

- Roma, 9 maggio

  Coordinamento difensori civici regionali,

  Incontro di una delegazione del coordinamento dei difensori civici regionali con Riccardo Nencini, Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome;

- Firenze, 27 maggio

  Incontro di una delegazione del coordinamento dei difensori civici regionali con una delegazione della rete di difensori civici locali;

- Roma, 31 maggio

  Coordinamento difensori civici regionali;

- Roma, 6 giugno

  Assemblea nazionale delle elette e degli eletti.

  "I Parlamenti regionali. Per la coesione istituzionale.

  Per l'antica e la nuova identità degli italiani";

- Firenze, 2 ottobre

  Coordinamento difensori civici regionali;

- Roma, 26 ottobre

  Coordinamento difensori civici regionali;

- Roma, 27 ottobre

  Incontro di una delegazione del coordinamento dei difensori civici regionali e del Presidente della III Commissione del Congresso delle Regioni Antonio Di Sanza con il gruppo di lavoro istituito dal Vice Presidente del Consiglio dei Ministri per elaborare proposte di disposizioni legislative in materia di difesa civica;

L'Ufficio ha organizzato:

- Milano, 21 ottobre

  Convegno "Le Regioni per una difesa civica generalizzata e forte a tutela e garanzia dei cittadini", Aula del Consiglio regionale, con la partecipazione di Attilio Fontana – Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Fiorenza

Bossoli – Vice Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Germano Pezzoni – Presidente della Commissione affari istituzionali del Consiglio regionale della Lombardia, Luigi Garavaglia – Presidente della Conferenza regionale delle autonomie della Lombardia, Giuseppe Torchio – Presidente ANCI Lombardia, Alessandro Barbetta – Difensore civico della Regione Lombardia, Paola Gallerani – Difensore civico della Regione Emilia Romagna, Luigi Lia – Difensore civico della Provincia di Lecco, Vittorino Zattoni – Difensore civico dei Comuni di Gardone Riviera, Salò, Tignale e Toscolano Maderno (BS).