

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. CXXVIII**  
**n. 1/12**

## RELAZIONE

### SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA

(Anno 2001)

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

**Presentata dal difensore civico della regione Lombardia**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 28 marzo 2002**  
—————

**INDICE**

Relazione al Consiglio regionale sull'attività svolta dal difensore civico regionale nel 2001 (articolo 5 della legge regionale 18 gennaio 1980, n. 7) . . . . .	Pag.	5
1. Il futuro della difesa civica nell'evoluzione costituzionale italiana ed europea . . . . .	»	7
2. Dai problemi ai rimedi. . . . .	»	13
2.1 Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa. . . . .	»	14
2.2 Pubblico impiego . . . . .	»	20
2.3 Territorio . . . . .	»	37
2.4 Edilizia residenziale pubblica . . . . .	»	47
2.5 Ambiente . . . . .	»	53
2.6 Assistenza sociale. . . . .	»	61
2.7 Invalidità civile . . . . .	»	76
2.8 Previdenza . . . . .	»	85
2.9 Assistenza sanitaria . . . . .	»	102
2.10 Istruzione e assistenza scolastica. . . . .	»	121
3. Rapporti con gli organi della Regione . . . . .	»	140
3.1 Rapporti con il Consiglio regionale . . . . .	»	140
3.2 Rapporti con la Giunta regionale . . . . .	»	141
4. Rapporti con gli altri enti. . . . .	»	145
4.1 Rapporti con le amministrazioni dello Stato. . . . .	»	145
4.2 Rapporti con le amministrazioni degli enti locali . . . . .	»	147
5. Quale strategia per una difesa civica diffusa . . . . .	»	156
6. Considerazioni conclusive. . . . .	»	163
7. Appendici. . . . .	»	173
7.1 Statistiche. . . . .	»	173
7.1.1 Tav. 1A: Richieste d'intervento pervenute negli anni precedenti il 2001. . . . .	»	174
Tav. 1B: Richieste d'intervento pervenute nel 2001 . . . . .	»	174

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7.1.2 Tav. 2: Richieste d'intervento 2001 - per materia . . . . .	Pag. 175
7.1.3 Tav. 3: Richieste d'intervento 2001 - distribuzione per provincia . . . . .	» 176
7.1.4 Tav. 4: Distribuzione per provincia delle richieste d'intervento 2001 e della popolazione. . . . .	» 177
7.1.5 Tav. 5: Richieste d'intervento 2001 ogni 10.000 abitanti - per provincia . . . .	» 178
7.1.6 Tav. 6: Richieste d'intervento 2001 - per mese di presentazione. . . . .	» 179
7.1.7 Tav. 7: Richieste d'intervento 2001 - per soggetto attivatore . . . . .	» 180
7.1.8 Tav. 8: Interventi conclusi nel 2001 - per esisto. . . . .	181
7.1.9 Tav. 9: Interventi conclusi nel 2001 - per destinatario dell'azione del difensore civico. . . . .	» 182
7.2 Ordinamento. . . . .	» 183
7.2.1 Unione Europea - Il mediatore europeo . . . .	» 183
7.2.2 Italia - Legislazione statale . . . . .	» 183
7.2.3 Italia - Regioni e province autonome . . . . .	» 184
7.3 Risorse. . . . .	» 185
7.3.1 Personale . . . . .	» 185
7.3.2 Attrezzature. . . . .	» 187
7.3.3 Sede . . . . .	» 188
7.3.4 Costi. . . . .	» 188
7.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione . . . . .	» 189

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA  
DAL DIFENSORE CIVICO REGIONALE NEL 2001 (ART. 5 DELLA LEGGE  
REGIONALE 18 GENNAIO 1980, N. 7)**

Signor Presidente, Signori Consiglieri regionali,

questa relazione annuale - che invio ai sensi dell'art. 5 della L.R. 18.1.1980, n. 7 - si colloca in una fase di vivace creatività istituzionale. Nella prima parte (**Il futuro della difesa civica nell'evoluzione costituzionale italiana ed europea**) mi soffermo quindi sinteticamente sullo scenario in cui credo si debba collocare anche lo sviluppo della difesa civica. Nuove ragioni si aggiungono ad altre, già consolidate, per far emergere il significato profondamente democratico di un istituto che in ambito europeo, nazionale, regionale e locale è correttamente considerato elemento essenziale di equilibrio tra cittadini ed istituzioni.

La seconda parte (**Dai problemi ai rimedi**) pone all'attenzione dell'assemblea questioni di interesse generale affrontate dall'Ufficio, collocandole nell'evoluzione dei rispettivi quadri normativi di riferimento.

Vengono poi delineate le relazioni che l'Ufficio ha intrattenuto con i suoi interlocutori ed in particolare con i destinatari degli interventi (terza e quarta parte).

In un momento di eccezionale fermento del dibattito istituzionale la quinta parte della relazione (**Quale strategia per una difesa civica diffusa**) si sofferma sul possibile impegno dei soggetti da considerare come potenziali protagonisti di un definitivo consolidamento della difesa civica nel nostro paese e nella nostra Regione.

La panoramica offerta nelle **Considerazioni conclusive** consente, anche al lettore frettoloso, di rendersi conto in modo puntuale, se pur per tratti essenziali, del lavoro svolto nel corso del 2001 dal difensore civico e dai suoi collaboratori. Chi



voglia cogliere con riferimenti di maggior dettaglio la realtà 2001 della difesa civica regionale può avvalersi di quanto riportato nelle **Appendici** (statistiche, ordinamento, risorse).

Il Consiglio regionale, esaminata la relazione e tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti in essa formulate, adotterà - come la legge dispone - le determinazioni di propria competenza che riterrà opportune ed inviterà i competenti organi statutari della Regione ad adottare le ulteriori misure necessarie.

Questa relazione è inviata anche ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ai sensi dell'art. 16, comma 2, della L. 15.5.1997, n. 127.

## **1 IL FUTURO DELLA DIFESA CIVICA NELL'EVOLUZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA ED EUROPEA**

Nel corso del 2001 si sono delineate più marcatamente due prospettive, tra loro connesse, entro le quali va declinato anche il tema della difesa civica, intesa come funzione necessaria per equilibrati rapporti tra gli apparati pubblici e i loro interlocutori, strumento che, proprio per questa sua finalità, prende forma negli assetti istituzionali.

La prima prospettiva è quella che si va consolidando a livello comunitario - già presente nei trattati, ma rafforzata ora dalla "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea" proclamata solennemente a Nizza il 7.12.2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione europea - e che è destinata a consolidarsi nella ridefinizione dei principi essenziali dell'ordinamento futuro dell'Unione (costituzione europea).

La seconda prospettiva, saldamente intrecciata con la prima, è quella che va maturando, in ambito nazionale, nel laboratorio ove fermentano i processi di riforma innescati dalle modifiche alla Costituzione dettate dalle leggi costituzionali 22.11.1999, n. 1 e 18.10.2001, n. 3.

Affrontare il tema della difesa civica sotto il profilo dei processi di convergenza che in questo campo si vanno delineando a livello comunitario significa affrontare il tema innanzitutto in quanto tema politico e non solo nella sua valenza giuridico-istituzionale, che è dimensione essenziale del problema, ma che è dimensione utilmente sviluppabile solo alla luce dell'apprezzamento politico che sulla funzione di difesa civica venga preliminarmente espresso.

I contatti che il coordinamento nazionale dei difensori civici regionali e delle province autonome ha stabilito con le diverse sedi istituzionali in questi anni allo scopo di definire un ordinamento organico della difesa civica anche nel nostro paese

si sono costantemente ispirati all'obiettivo di allineare la difesa civica italiana agli standard internazionali ed in particolare ai paradigmi che guidano la difesa civica negli stati dell'UE e nell'UE stessa come istituzione.

Abbiamo tuttavia constatato che la nostra opera di "nobile" lobbying non ha sinora indotto un risultato organico, anche se non sono mancati frutti di qualche rilievo. Basti qui ricordare l'estensione della competenza di intervento dei difensori civici regionali alle amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 della L. 15.5.1997, n. 127), che è bene, specie in questa sede, non dimenticare essere frutto dell'iniziativa delle regioni su impulso della Regione Lombardia.

Alla luce dei più pregnanti poteri che la riforma del titolo V della Costituzione pone in capo alle regioni anche in materia di difesa civica la relazione sull'attività del 2001 non può tacere sui nuovi orizzonti che si aprono.

Mi limito a qualche sottolineatura. Le farò cercando di dare risposta, molto sinteticamente, a quattro interrogativi.

Perché insistere sul tema della difesa civica?

Qual è il fondamento giuridico di una convergenza degli stati dell'UE su questo tema?

Su quali piani si deve realizzare la convergenza per addivenire a risultati effettivi?

Quale percorso va intrapreso per realizzare questo disegno?

Perché insistere sul tema della difesa civica? Perché la funzione di difesa civica risponde ad una domanda reale della gente.

Due dati confermano questa risposta.

"Sempre alta è la domanda di giustizia che si leva dai destinatari passivi dell'azione amministrativa, come documentato dal profluvio di esposti concepiti per lo più sul solo fondamento emotivo della scontentezza del cittadino per questo o quel

provvedimento o comportamento del pubblico funzionario, ma senza basi giuridicamente apprezzabili per ipotizzare reati, sicchè vi è un gran numero di archiviazioni immediate”.

Queste parole pronunciate dal procuratore generale della Corte d'appello di Milano in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2002 - ma il rilievo è stato ricorrente anche nei discorsi dei procuratori generali di altre sedi - confermano l'esistenza di un diffuso disagio, erroneamente indirizzato verso le procure della Repubblica in quanto originato da fatti privi di rilevanza penale, che non può trovare soluzione nella sede giurisdizionale.

Un secondo dato conferma l'esistenza di una domanda reale di difesa civica. Lo si trae da "Monitor Lombardia" (nona rilevazione), sondaggio periodico della popolazione curato da IRER e ISPO per incarico del Consiglio regionale (la rilevazione è dell'aprile 2001).

Alla domanda di indicare due funzioni che l'intervistato ritiene più importanti per il buon funzionamento dell'amministrazione regionale (comunicatore - gestore - difensore civico - programmatore - negoziatore), le risposte hanno stabilito questa gerarchia:

- in Lombardia la funzione di difesa civica è al primo posto con il 56% (al secondo posto troviamo la comunicazione con il 49%);
- nel Nord-Ovest esclusa Lombardia la difesa civica è al secondo posto con il 57% (al primo posto con il 59% c'è la gestione);
- nel Nord-Est la difesa civica è al secondo posto con il 44% (al primo posto c'è la gestione con il 68%);
- nel Centro + Sardegna la difesa civica è al secondo posto con il 54% (al primo posto c'è la gestione con il 56%);
- nel Sud + Sicilia la difesa civica è al secondo posto con il 49% (al primo posto c'è la gestione con il 57%).

Su tutto il territorio nazionale è dunque accertata un'attesa di difesa civica che viene espressa da più della metà dei cittadini.

Qual è il fondamento giuridico di una convergenza degli ordinamenti degli stati dell'UE in merito all'istituto della difesa civica?

Per dare risposta a questo interrogativo dobbiamo rifarci agli artt. 41-43 della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea" che ha dato sistematicità al rapporto, già esistente nei trattati, tra tutela del diritto alla buona amministrazione e funzione del mediatore/difensore civico come meccanismo necessario, a complemento e sollievo della funzione giurisdizionale, per dare effettività alla tutela del diritto alla buona amministrazione.

Questo paradigma è affermato nella "Carta" per l'UE come istituzione.

Si tratta ora di far sì che i membri che a vario titolo rappresentano l'Italia nella Convenzione si orientino a codificare questo paradigma come principio generale negli atti di riordino dei trattati e, se a ciò si arriverà, nella costituzione dell'UE. Coerentemente i legislatori interni, statali e regionali, non possono che essere chiamati ad introdurre e sviluppare il medesimo principio nell'ordinamento della Repubblica.

Su quali piani si deve realizzare la convergenza per addivenire a risultati effettivi? (Questa la terza sottolineatura).

Tre sono i piani sui quali occorre operare:

- a) quello dell'ordinamento (identità della funzione, da non sovrapporre in alcun modo a quella giurisdizionale; funzione non facoltativa ma necessaria; sua autonomia e indipendenza; espressione della assemblee elettive);
- b) quello dell'architettura del sistema (ambiti territoriali efficienti definiti in base al principio di sussidiarietà e al principio di adeguatezza);

c) quello dei mezzi e delle risorse (status del difensore civico; autonomia organizzativa all'interno di un budget stabilito dall'assemblea e parametrato alla popolazione da servire).

Sul piano delle risorse finanziarie c'è ancora molto da fare se la Lombardia, ai primi posti tra le regioni italiane anche per impegno in materia di difesa civica, spende annualmente pro-capite per questa funzione 8 centesimi di euro, mentre la Catalogna ne spende 30, la Renania Palatinato 25 e le Fiandre 22.

L'ultima sottolineatura riguarda la strategia operativa che può svilupparsi a partire da questi orientamenti.

Quale percorso va cioè intrapreso per realizzare questo disegno?

I percorsi sono molteplici:

- a) a livello europeo l'obiettivo è di far approdare nella futura Costituzione, in forma di principio, il paradigma istituzionale, già contenuto nella "Carta dei diritti fondamentali", che lega in modo essenziale la tutela del diritto alla buona amministrazione con la funzione di difesa civica, intesa come funzione complementare a quella giurisdizionale;
- b) in ambito nazionale l'obiettivo è di definire un assetto ordinamentale organico ad opera dei Consigli regionali e, per quegli aspetti ove risulti necessario, del Parlamento nazionale;
- c) sul piano di ciascuna regione l'obiettivo è di radicare negli statuti l'istituto del difensore civico e di orientare ad una maggior omogeneità ed aggiornamento la legislazione ordinaria in materia di difesa civica.

Sono tre obiettivi che implicano un salto di qualità perché richiedono ai protagonisti delle riforme di condividere l'idea che è finito il tempo di produrre solo episodici coriandoli legislativi, che la funzione di difesa civica è elemento necessario nell'equilibrio del sistema sociale e istituzionale in quanto è

meccanismo che favorisce - attraverso il rafforzamento della trasparenza e dell'equità nel rapporto tra apparati pubblici e loro interlocutori - un più alto grado di fiducia nelle istituzioni, che la difesa civica merita di essere collocata tra le priorità da un'attenzione politica che non intenda esaurire il proprio impegno riformatore dedicando energie ai problemi dei rami alti del sistema istituzionale.

Nella sostanza il futuro della difesa civica italiana è di fronte ad un passaggio cruciale: o viene preso in carico dalla politica o è assai improbabile che il nostro paese possa, per questo aspetto, avere un ruolo attivo e propositivo nei processi di convergenza che si vanno realizzando a livello comunitario sulle tematiche dei diritti civili e di cittadinanza e degli strumenti per la loro tutela.

Vorrà il Consiglio della Regione Lombardia assumere oggi un ruolo attivo e propulsivo, quasi a rinverdire e rinvigorire la lungimiranza dei legislatori regionali protagonisti del decollo della difesa civica in Italia tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta?

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?

## **2 DAI PROBLEMI AI RIMEDI**

*In questa parte, per le diverse aree d'intervento, sono portate all'attenzione del Consiglio le problematiche generali sulle quali l'Ufficio ha operato, contestualizzandole nell'evoluzione dei rispettivi quadri normativi di riferimento.*

*Ove i rapporti con l'utenza e con le strutture amministrative destinatarie degli interventi si siano qualificate per qualche particolare aspetto ciò viene indicato. Risultano così rappresentate le diverse componenti del lavoro svolto che, sostanzialmente, è una sintesi di analisi giuridica dei casi trattati, dialogo con l'utenza e relazioni collaborative con i diversi interlocutori operanti negli enti nei confronti dei quali l'Ufficio indirizza la propria azione.*



## 2.1 Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa

Durante lo scorso anno, la L. 24.11.2000, n. 340, c.d. di semplificazione annuale, ha modificato il comma 4 dell'art. 25 della L. 7.8.1990, n. 241, attribuendo al difensore civico una nuova competenza in materia di **accesso agli atti**.

A seguito di tale modifica, il cittadino che si veda differito o rifiutato, espressamente o tacitamente, l'accesso agli atti può alternativamente ricorrere al T.A.R. o chiedere il riesame della determinazione al "difensore civico competente".

Se a seguito di tale esame il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Questi a sua volta può emanare il provvedimento motivato, confermativo del diniego, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, altrimenti l'accesso è consentito ed il termine di cui al comma 5 dell'articolo in esame - di trenta giorni - per l'eventuale ricorso al T.A.R. decorre in questo caso dalla data del ricevimento dell'esito dell'istanza al difensore civico. In tal modo, la richiesta di accesso presentata nei termini al difensore civico interrompe il termine per presentare ricorso al T.A.R.

Già nella relazione dello scorso anno, ebbi modo di analizzare le numerose perplessità che la norma in esame solleva.

In particolare, quella formulazione generica di "difensore civico competente" e la sua eventuale incidenza sulla competenza del difensore civico regionale.

E' noto infatti che quest'ultima concerne l'amministrazione regionale, gli enti e le aziende da essa dipendenti e gli enti delegatari di funzioni amministrative regionali, come previsto dalla L.R. n. 7/1980, istitutiva del difensore civico.

Successivamente, come noto, essa è stata estesa alle amministrazioni periferiche dello Stato, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, dalla L. 15.5.1997, n. 127, la c.d. Bassanini bis.

Da ultimo, il nuovo T.U.E.L., il D.Lgs. 18.8.2000, n. 267, all'art. 136 ha attribuito al difensore civico regionale una competenza specifica nei confronti degli enti locali, limitatamente al potere di nomina di un commissario ad acta nei casi di omissione o ritardo nel compimento di "atti obbligatori per legge".

In presenza di una formulazione così generica, ho ritenuto opportuno adottare un'interpretazione per così dire "restrittiva" della norma.

Di conseguenza, ho provveduto ad esercitare il riesame del diniego o differimento dell'accesso solo nei casi di mia accertata competenza, cioè negli ambiti sopra individuati.

Negli altri casi, mi sono limitato a segnalare la questione all'ente interessato, chiedendo gli opportuni chiarimenti, sulla base del generale principio di collaborazione tra istituzioni, ma non ho mancato di segnalare il potere attribuitomi dall'art. 136 del T.U.E.L.

Ciò ha comportato l'esclusione di un mio intervento "istituzionale", ai sensi del nuovo art. 25 della L. n. 241/1990, in tutti quei numerosi casi segnalati, in cui il diniego o il differimento erano provenuti da un ente locale, privo di difensore civico.

Infatti, la presenza di un difensore civico comunale o provinciale toglie ogni dubbio su chi debba assumere il ruolo di "difensore civico competente", ai sensi del nuovo testo dell'art. 25 della L. n. 241/1990.

Per quanto, invece, concerne i casi di mancanza di difensori civici locali, c'è la generale convinzione - piuttosto diffusa - che vi sia una sorta di gerarchia, quantomeno ideale, tra il difensore civico regionale e quelli locali e che per questo motivo la mancanza di questi ultimi legittimerebbe automaticamente un intervento del primo.

Alcune regioni si sono già espresse sull'argomento.

In Liguria, la L.R. 14.3.2000, n. 14 ha attribuito alla competenza del difensore civico regionale "l'intervento sull'attività degli uffici (...) e degli enti locali e di quelli

destinatari di deleghe da parte della regione e presso i quali non siano operanti difensori civici" (art. 1, comma 7).

A fronte di una tale soluzione "positiva" alla diffusa assenza di difensori civici locali, altre regioni hanno assunto un atteggiamento meno determinato.

In Emilia-Romagna, già la L.R. n. 32/1993, in tema di diritto di accesso, prevede all'art. 10 che la comunicazione di diniego o il differimento dell'accesso da parte del responsabile del procedimento equivalgano a rifiuto, rifiuto contro il quale l'interessato può ricorrere entro trenta giorni al presidente della giunta regionale, il quale, in caso di accoglimento, può ordinare l'esibizione dei documenti richiesti.

In tal modo, è già in atto una valida soluzione alternativa per tutti i problemi relativi all'accesso ai documenti regionali, ma rimangono aperte tutte le situazioni relative alle pubbliche amministrazioni sprovviste di difensore civico.

Da tempo, il difensore civico regionale dell'Emilia-Romagna auspica "l'adozione di una normativa di chiusura, rivolta ad individuare un difensore civico competente in materia di accesso nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche sprovviste di tale figura". Si creerebbe in tal modo una disciplina per attribuire al difensore civico regionale un potere di intervento in via generale "nei confronti degli atti di tutti gli enti locali nella regione, qualora sprovvisti di un proprio difensore civico".

In questa stessa direzione, la Toscana sta predisponendo una proposta di legge regionale per una disciplina dell'art. 15 della L. n. 340/2000 rivolta ad ampliare la competenza del difensore civico regionale in materia di accesso e a riconoscergli il potere di intervento anche nei confronti degli enti locali sprovvisti di difensore civico, collegando l'esigenza dell'esecuzione pratica dell'accesso al potere, attribuito ex art. 136 del T.U.E.L. di nomina del commissario ad acta.

Anche quest'anno le istanze relative all'accesso sono state numerose: circa sessanta.

In tutti i casi nei quali ho valutato di poter applicare la nuova procedura prevista dall'art. 15 della L. n. 340/2000 - adottando un "atto del difensore civico regionale", nel quale ho dichiarato illegittimo il diniego dell'accesso, comunicandolo all'amministrazione interessata per le determinazioni di competenza - l'accesso è stato regolarmente consentito, entro i termini previsti dalla norma.

Non si è dunque presentato, al momento, il problema di come affrontare l'eventuale atteggiamento, due volte negativo, dell'amministrazione coinvolta. Atteggiamento diretto a non confermare, motivandolo, il rifiuto e contemporaneamente a non consentire l'accesso.

Per quanto concerne le altre istanze pervenute, ho constatato che permane nei cittadini una certa confusione sull'istituto del diritto di accesso, già da me segnalata, soprattutto riguardo alla necessità che la richiesta di accesso sia espressamente motivata e che sia radicata nella presenza di un interesse giuridicamente rilevante.

Non sono mancate le manifestazioni di gradimento per il lavoro svolto dall'Ufficio, a volte indipendenti dall'esito della pratica oggetto del singolo intervento.

Le critiche mosse, invece, hanno spesso rispecchiato una insoddisfazione dovuta ad una conoscenza non corretta dei compiti istituzionali e, più in generale, dei poteri del difensore civico regionale.

**Una particolare attenzione merita la questione del diritto di accesso esercitato dai consiglieri comunali e provinciali e del suo uso funzionale alla dialettica politica locale.**

Com'è noto, l'art. 43, comma 2, del T.U.E.L. recita che: "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".

Alcuni consiglieri comunali, evidentemente di opposizione, hanno invocato l'applicazione di questa norma e si sono rivolti a questo Ufficio lamentando il presunto ostracismo da parte delle giunte comunali che, di volta in volta, avrebbero impedito il regolare e sereno "espletamento del mandato".

In un paio di casi, la diatriba ha raggiunto livelli di guardia tali da far temere addirittura un tentativo di "strumentalizzazione" della figura del difensore civico per risolvere questioni di carattere prevalentemente politico-interno, se non vere e proprie "incomprensioni" di tipo più che altro personale.

Sull'argomento, la dottrina e la giurisprudenza hanno avuto modo di pronunciarsi più volte.

Anzitutto, l'esercizio del diritto di cui al comma 2 dell'art. 43 del T.U.E.L. va tenuto distinto da quello previsto dall'art. 22 della L. n. 241/1990.

Infatti, il primo deve considerarsi molto più esteso. Esso deriva direttamente dalla carica di amministratore pubblico e - incentrandosi sul collegamento tra quanto richiesto e la cura del pubblico interesse - va oltre quell'interesse "per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" e relativa motivazione di cui all'art. 22 della L. n. 241/1990. Interesse e motivazione che nel caso del consigliere comunale sarebbero superflui, considerata la sua qualifica funzionale ed i limiti del mandato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 6.12.1999, n. 2046).

Inoltre, il diritto in esame si concretizza anche nei confronti delle aziende e degli enti dipendenti dal comune o dalla provincia ed ha per oggetto "le notizie e le informazioni", superando quindi la soglia dei soli documenti. Ciò sta a significare che il diritto del consigliere si può estendere a qualsiasi informazione, anche non contenuta materialmente in un documento (cfr. Cassazione civile, Sez. III, 3.8.1995, n. 8480), purchè in possesso dell'amministrazione interpellata.

Va poi rilevato che sulla richiesta di accesso dei consiglieri gli uffici non hanno la possibilità di sindacare nel merito la motivazione - motivazione che la norma non

richiede, essendo requisiti per l'accesso lo status specifico di consigliere e l'espletamento del mandato - fatta eccezione per i casi nei quali vi sia una richiesta sproporzionata ed irragionevole in modo evidente e palese.

Infine, in rapporto alla tutela della privacy - affermata la necessità del rispetto dei casi di segreto riconosciuti dalla legge, come la stessa norma prescrive - occorre che i dati richiesti ed acquisiti vengano effettivamente utilizzati per ragioni di mandato. In questo senso, il garante della privacy si è più volte espresso.

Ed è proprio la locuzione relativa "all'espletamento del proprio mandato" - e la sua importanza per delineare i limiti dell'accesso - che crea le maggiori incertezze, prestandosi a due diverse interpretazioni.

Infatti, da un lato si potrebbe ritenere che essa faccia esclusivo riferimento alle attività elencate nell'art. 42 del T.U.E.L. ("attribuzioni dei consiglieri"), ma dall'altro lato ciò finirebbe per essere estremamente limitativo dell'attività politica locale, in considerazione delle funzioni di "indirizzo e controllo politico-amministrativo" assegnate ai consiglieri, specie di minoranza, quali rappresentanti eletti dal popolo.

La soluzione ai problemi, teorici e pratici, sopra enucleati - ed in particolare a quest'ultimo, dell'ampiezza della locuzione relativa all'espletamento del mandato, data la sua essenzialità per una precisa delineazione dei limiti del diritto in esame - non può che essere quella di un intervento legislativo, volto a fare chiarezza.

Quello che è certo è che il difensore civico non può avere il ruolo di pacificatore di conflitti politici locali, decisamente "lontani" dal diritto di accesso dei consiglieri locali di cui all'art. 43 del T.U.E.L.

## 2.2 Pubblico impiego

La L. 23.10.1992, n. 421 - come è noto - ha dato il via ad un vasto processo di riforma della pubblica amministrazione (p.a.). A fronte del grado, non più tollerabile, di inefficienza raggiunto dalla stessa, il legislatore ha inteso, anzitutto, modificarne il modello di azione, abbandonando quello, tradizionale, di tipo burocratico ed optando, per converso, per uno schema di tipo imprenditoriale. Schema caratterizzato dall'adozione di moduli organizzativi che hanno come parametro dell'azione non solo la legge, ma anche le regole del mercato e che soddisfano, nell'espletamento della azione medesima, i criteri di economicità, di efficienza e di produttività, tipici, per l'appunto, dell'impresa privata.

L'art. 2 della L. n. 421/1992 - rammento - ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi "diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione".

A questi fini, la disposizione in esame ha approntato una serie di strumenti, tra i quali, interessa rammentare, in particolare, l'assoggettamento dei rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti pubblici alla disciplina del diritto civile e la loro regolamentazione mediante contratti individuali e collettivi, nonché l'affidamento delle controversie concernenti i medesimi rapporti alla giurisdizione del giudice ordinario, secondo le disposizioni che regolano il processo del lavoro (art. 2, comma 1, lett. b) e c).

Il dispositivo ora richiamato è stato ripreso ed esplicitato dall'art. 11, comma 4, lett. g), della legge di delega 15.3.1997, n. 59 che, tra l'altro, ha non solo precisato la data (30.6.1998) entro cui doveva aver luogo la devoluzione al giudice ordinario delle predette controversie, ma ha altresì rimesso al Governo il compito di predisporre misure organizzative e processuali, anche di carattere generale, atte a

prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso, nonché procedure stragiudiziali di conciliazione ed arbitrato.

“In parte qua”, la delega è stata espletata con l’emanazione del D.Lgs. 31.3.1998, n. 80, il cui art. 29 (che ha riformulato l’art. 68 del D.Lgs. 3.2.1993, n. 29) recita, invero, che: “Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l’assunzione al lavoro e le indennità di fine rapporto...”.

Trattasi di una sostanziale significativa modifica introdotta nell’ambito del sistema di giustizia amministrativa inerente al contenzioso di lavoro nel pubblico impiego, avendo essa travolto la costruzione che per decenni aveva sorretto il predetto sistema. Basti pensare che, da un lato, a partire dal T.U. 26.6.1924, n. 1054, il rapporto di pubblico impiego ha sempre costituito la parte più rilevante della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, comprendente, in linea di massima, anche le controversie di contenuto patrimoniale e che, dall’altro, storicamente, una delle differenze principali e più evidenti tra rapporto di impiego privato e pubblico è stata quella concernente l’individuazione del giudice competente a conoscere delle questioni tra lavoratore e datore di lavoro.

In realtà, tutto il sistema italiano di amministrazione della giustizia è stato caratterizzato, negli ultimi anni, da interventi profondamente innovativi, i quali hanno interessato molteplici dei settori in cui essa viene espletata (civilistico, amministrativo e del lavoro). Mi riferisco, in particolare, all’istituzione del giudice di pace, del giudice unico e alla L. 21.7.2000, n. 205 di riforma del contenzioso con la pubblica amministrazione.

Trattasi di interventi che, nella loro diversità, hanno un comune denominatore: riorganizzare, con adeguata efficienza, la macchina giudiziaria, gravata da un ingente



numero di cause e bloccata dalla scarsità di risorse finanziarie da destinare all'assunzione, in particolare, di nuovi magistrati togati.

Mi pare a questo proposito opportuno rammentare che una delle finalità ultime dei cennati provvedimenti è quella di dare concreta attuazione al principio della ragionevole durata dei procedimenti giudiziari.

Il principio è stato sancito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e soltanto di recente esso non è più soltanto un diritto di diretta derivazione sopranazionale. Invero, con la L. 24.3.2001, n. 89 (nota come legge Pinto), l'Italia si è impegnata a dare attuazione alla richiamata disposizione convenzionale, prevedendo un'equa riparazione in favore di chi abbia subito un danno patrimoniale o non patrimoniale, per effetto della violazione del termine ragionevole previsto dal richiamato art. 6.

L'aspetto ancor più importante legato alle vicende della tutela effettiva, sul fronte interno, del diritto ad una ragionevole durata del processo è che esso, grazie alla riformulazione dell'art. 111 Costituzione, ha trovato sistemazione nella nostra carta fondamentale, divenendo diritto di rango costituzionale.

Nel contesto cui sopra ho fatto cenno (scarsità di risorse rispetto ai carichi di lavoro giudiziari) è da collocarsi la volontà del legislatore di incentivare il ricorso a strumenti di risoluzione delle vertenze sul rapporto di lavoro pubblico, in via extragiudiziale, tra cui interessa citare il cd. Tentativo obbligatorio di conciliazione (Toc).

Nell'intento del legislatore, il Toc è, invero, un rimedio finalizzato a snellire il contenzioso e a scremare il numero di questioni da sottoporre al giudice del lavoro, limitando l'adizione di quest'ultimo alle sole ipotesi di una sua inutile sperimentazione.

Gli artt. 410 e ss. c.p.c. avevano già previsto il Toc per le cause di lavoro privatistiche. La disciplina con essi dettata ha tuttavia subito profonde modificazioni per effetto degli artt. 31 e ss. del D.Lgs. n. 80/1998. La principale novità consiste nella trasformazione del Toc da facoltativo ad obbligatorio. Novità introdotta con

l'evidente intento di decomprimere i carichi delle Sezioni di lavoro, resi, tra l'altro, più onerosi proprio dal sopraggiungere delle vertenze di pubblico impiego. Dal punto di vista processuale, dall'1.7.1998, il Toc si configura, pertanto, come condizione di procedibilità dell'azione giudiziale nelle controversie inerenti ai rapporti di lavoro sia privato, sia pubblico.

L'obbligatorietà del Toc peraltro mi suggerisce alcune considerazioni.

Essa mi pare mettere in evidenza la scarsa fiducia riposta dal legislatore in uno spontaneo ricorso a strumenti deflattivi del contenzioso giurisdizionale allorché una delle potenziali parti della controversia sia la p.a. E ciò, non a torto.

Quest'ultima, invero, ha di regola dimostrato una scarsa propensione o, comunque, uno scarso interesse a risolvere le liti in sede extra-giudiziale. Nella tradizione della amministrazione pubblica italiana pare essersi formata una vera e propria consuetudine ad intraprendere la via giudiziale anche se ciò implica pesanti aggravii di spesa, nella convinzione che è meglio farsi dare torto dal giudice piuttosto che rimediare spontaneamente alle proprie decisioni, facendo uso della propria discrezionalità ed assumendosi le consequenziali responsabilità, anche sotto il profilo economico.

Ho, invero, constatato, nell'esercizio pluriennale della mia attività istituzionale, che l'amministrazione non ha fatto uso - se non in misura veramente eccezionale - di un altro potere (c.d. autotutela) che le consente di definire una vertenza senza dovere necessariamente ricorrere al giudice.

Questo comportamento è stato, tra l'altro, non di rado (oserei dire) pervicacemente assunto dalla p.a. anche quando essa era a conoscenza dell'esistenza di un orientamento dottrinale e, soprattutto, giurisdizionale consolidatosi in senso contrario alla sua tesi.

Non ho finora avuto modo di formarmi un diverso convincimento circa il modo di porsi della p.a. rispetto ai rimedi alternativi di definizione delle liti, tra cui, per l'appunto, l'istituto in esame.

I vari quesiti posti all'Ufficio - soprattutto in modo informale - in merito al Toc hanno, piuttosto, costituito l'occasione per constatare che il diffidente atteggiamento di fondo dell'amministrazione non è venuto meno.

E' interessante peraltro osservare che, attualmente, un siffatto comportamento, qualora venisse assunto dall'amministrazione di fronte ad una ragionevole proposta di composizione della lite, formulata dal collegio di conciliazione di cui all'art. 69 bis del D. Lgs. n. 29/1993, così come modificato dall'art. 32 del D.Lgs. n. 80/1998, potrebbe avere una qualche, sia pure minima, rilevanza in senso sfavorevole alla stessa, nella successiva (eventuale) fase giudiziale. Il giudice, invero, in base al comma 7 dell'articolo poc' anzi richiamato, deve valutare "il comportamento tenuto dalle parti nella fase conciliativa ai fini del regolamento delle spese".

Credo sia un po' utopistico pensare che la p.a. possa mutare il proprio comportamento solo perché sollecitata dalla disposizione testè riportata. Si è di fronte, infatti, ad un vero e proprio atteggiamento mentale così tanto radicato nella stessa che non sono sufficienti meccanismi esterni - come quello prospettato dalla disposizione medesima - a farne auspicare il superamento.

Tuttavia, allo stato delle cose, credo altresì che si tratti di meccanismi inevitabili, necessari, quanto meno, ad insinuare nella stessa il dubbio se non sia più opportuno, conveniente reagire in modo diverso di fronte alle contestazioni che, degli atti da essa emanati, abbiano a fare i rispettivi destinatari.

In questa inevitabile ottica, condivido la proposta, già avanzata in dottrina (Andrea Salbitano, su "Enti pubblici", pag. 266), di riformulare l'art. 69 bis, ultimo comma, D.Lgs. n. 29/1993, che recita : "La conciliazione delle liti da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione, in adesione alla proposta formulata dal collegio di cui al comma 1, ovvero in sede giudiziale, non può dar luogo a responsabilità amministrativa".

E' comprensibile che il dispositivo testè riportato voglia evitare che il rappresentante della p.a., munito del potere di conciliare, possa essere esposto a

future ritorsioni e rivalse da parte del suo datore di lavoro. Peraltro - come sopra accennato - sarebbe opportuno che il comma in esame dell'articolo 69 bis venisse integrato con la previsione della responsabilità amministrativa a carico di colui che ha il potere di decidere le sorti delle controversie per conto della amministrazione interessata, precisamente il titolare del centro di responsabilità che ha conferito il mandato di rappresentanza nel collegio, allorché egli rifiuti di aderire ad una proposta del collegio di conciliazione in linea con il quadro normativo-giurisprudenziale esistente all'epoca della mancata conciliazione, con la conseguenza di soccombere in giudizio e di dover fare fronte ad un onere economico maggiore di quello che avrebbe dovuto sostenere se avesse accettato la cennata proposta.

Non credo sia superfluo rammentare, a questo proposito, che la p.a. dovrebbe sempre operare nel rispetto del principio di economicità non tanto e non solo perché esso è stato sancito, in via generale, dall'art. 1 della L. n. 241/1990, ma prima ancora perché, (potendo) dovendo essa disporre di denaro soltanto nell'interesse pubblico, l'entità di qualsiasi esborso dovrebbe avere come spontaneo parametro di riferimento il principio medesimo.

Talchè, l'agire in violazione di quest'ultimo dovrebbe dare luogo a responsabilità patrimoniale.

Potrebbe poi rivelarsi di grande utilità, ai fini che interessano, un controllo esercitato, sua sponte, dalla Corte dei conti sul danno erariale derivante dal maggior onere economico connesso alla soccombenza in giudizio della p.a., rispetto a quello della proposta di conciliazione.

E' auspicabile, comunque, che la p.a. modifichi il proprio atteggiamento di fondo nei confronti del Toc, così come di altri strumenti di tutela stragiudiziali. Soltanto in questo modo essa potrà realizzare la "condivisibile ratio" legislativa sottesa all'istituto in esame, evitando che esso si trasformi in un ultroneo adempimento burocratico.

Tutto ciò richiede - è evidente - una maggiore responsabilizzazione della p.a., che, del resto, è una delle linee guida del processo di riforma della stessa, cui ho fatto cenno in principio.

La trasformazione della p.a. - consequenziale agli obiettivi della riforma anzidetta - da un'amministrazione prevalentemente di procedure ad un'amministrazione prevalentemente di risultati - ha reso indispensabile ridisegnare la figura del dipendente pubblico e, in particolare, quella del dirigente. La volontà del legislatore, per quanto concerne quest'ultimo, è stata quella di dotare la categoria dirigenziale di una particolare autonomia di fronte alla classe politica, provvedendo, sulla base della distinzione tra indirizzo politico e gestione, ad un profondo riassetto dei rispettivi funzioni e compiti.

In linea di massima, agli organi di governo sono state riconosciute le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, con la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e con il consequenziale accertamento della conformità dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti; ai dirigenti è stata, per converso, attribuita la competenza circa l'adozione di atti e provvedimenti (inclusi quelli a rilevanza esterna) in materia di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, nonché di controllo.

E' interessante sottolineare che la scelta di fondo del legislatore è stata quella di consentire ampi margini di discrezionalità ai dirigenti, ma non senza incentivarne la responsabilità rispetto ai risultati ottenuti o non ottenuti. Più precisamente - come cennato più sopra - la volontà legislativa è stata nel senso di porre rimedio all'inefficienza della pubblica amministrazione, improntandone l'azione al modello privatistico fondato sulla legge dei risultati e, quindi, sulla responsabilità per gli stessi in capo a chi (dirigente) è tenuto a conseguirli.

Mi pare a questo riguardo opportuno rammentare che la valutazione della produttività e del suo miglioramento è, anzitutto, un problema di management, la cui soluzione presuppone la capacità di gestire razionalmente le risorse verso obiettivi che si ha cura di definire e verificare con costanza, nonché la volontà, oltre alla capacità, di concepire e valorizzare la risorsa umana come il vero strumento che può indurre un effettivo miglioramento dell'efficienza.

In questo senso, è interessante osservare come, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, i contratti collettivi nazionali, tra cui quello del comparto regioni-enti locali, abbiano enfatizzato la necessità di un maggiore raccordo tra il sistema premiante ed il miglioramento nei livelli di efficienza e di efficacia dell'amministrazione pubblica, nonché nei livelli di qualità dei servizi istituzionali.

Non a caso uno dei precipui problemi che, nei tempi più recenti, ha occupato - e tuttora occupa - le amministrazioni pubbliche è consistito nella necessità di predisporre un sistema che, da un lato, verifichi e certifichi quali obiettivi siano stati raggiunti rispetto a quelli predeterminati e che, dall'altro, sappia esattamente accertare ed adeguatamente valorizzare l'apporto di ciascun dipendente nel processo di raggiungimento degli stessi.

In questo contesto acquista rilevanza la problematica della **valutazione delle prestazioni** rese dai dipendenti nell'arco temporale di riferimento. Essa (valutazione), invero, costituisce lo strumento mediante il quale vengono accertati i risultati (qualitativi e quantitativi) realizzati dai lavoratori (individualmente e/o collettivamente), in relazione alla posizione occupata, all'area professionale di appartenenza ed agli obiettivi assegnati.

L'amministrazione regionale - in particolare, ai fini che interessano, la Giunta - ha adottato una metodologia che si fonda su due aspetti fondamentali della valutazione: da una parte, i risultati di miglioramento conseguiti in rapporto agli obiettivi predeterminati, dall'altra, gli apporti individuali richiesti agli operatori per il raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Nell'esaminare alcune istanze proposte nel 1998, ma definite nell'anno 2001, ho constatato come la metodologia presa in considerazione ha subito un'evoluzione sotto il profilo della intensificazione (o, se si preferisce, della valorizzazione) della responsabilità del dirigente-valutatore.

L'accordo decentrato relativo al sistema premiante per l'anno 1997, approvato con D.G.R. 8.8.1997, n. 30636, aveva autorizzato le varie direzioni generali ad utilizzare le economie di spesa realizzate nell'anno precedente (per straordinari, incentivi, pronta reperibilità) per premiare ulteriormente i dipendenti più meritevoli mediante la corresponsione di quote c.d. incrementalì, vale a dire, di quote in più rispetto a quella già percepita a titolo di apporto individuale.

La facoltà di riutilizzare, ai predetti fini, le somme risparmiate a consuntivo sul budget assegnato, nonché la definizione dei criteri in base ai quali distribuire le stesse al personale erano state rimesse, dal contratto integrativo, alla discrezionalità di ciascuna direzione. L'unico limite era che la direzione, qualora avesse fatto uso della facoltà di reimpiego delle economie, avrebbe dovuto comunque premiare, "in primis", i lavoratori con una valutazione della prestazione al 100%.

Nel novembre 1998, si erano rivolti all'Ufficio alcuni dipendenti della Giunta regionale, lamentando di non avere percepito gli incrementi di che trattasi malgrado avessero ottenuto la valutazione massima.

Le risultanze dell'istruttoria, nello svolgimento della quale ho avuto come interlocutore il responsabile della direzione generale affari generali, non hanno peraltro dato ragione alle pretese degli interessati.

La Giunta regionale, invero, aveva modificato i criteri di erogazione degli incentivi in esame, disponendo (D.G.R. 8.5.1998, n. 36008), anche per le economie realizzate nel 1997, che essi venissero corrisposti ai dipendenti che:

- a) avessero conseguito una valutazione d'eccellenza;
- b) si fossero, "al di là della valutazione", impegnati in modo particolare per consentire il raggiungimento di importanti e significativi obiettivi.

Da un lato, quindi, l'accordo decentrato - così come innovato dalla deliberazione sopra richiamata - aveva configurato i requisiti sub a) e b) come alternativi, sì che il conseguimento della migliore valutazione non era più presupposto indefettibile e, comunque, garanzia di ottenimento del beneficio in esame; dall'altro - e questo è l'aspetto più interessante - esso (accordo) aveva rimesso ai dirigenti la scelta di quali collaboratori ammettere al predetto beneficio, tra coloro che erano stati giudicati in modo eccellente e coloro che si erano rivelati meritevoli di maggiore considerazione soprattutto per le modalità con cui avevano operato. Non solo. Dall'esame del contratto è risultato altresì che il margine di discrezionalità riconosciuto al dirigente poteva estendersi fino a ricomprendere il potere di decidere chi, tra più dipendenti meritevoli, in quanto in possesso di entrambi i requisiti sub a) e b), lo fosse in modo preminente.

Le innovazioni contrattuali hanno precluso all'Ufficio ogni sindacato di merito rispetto alle cennate questioni, e, soprattutto, ad un'istanza con la quale l'interessato si doleva di non avere beneficiato di quota alcuna, pur essendosi adoperato non solo in modo da ottenere una valutazione eccellente, ma altresì da agevolare la struttura di appartenenza, versante in precarie condizioni operative per la scarsità di risorse professionali disponibili, nel conseguimento di importanti obiettivi.

E' evidente peraltro che anche lo spazio per un eventuale sindacato giurisdizionale diventa pressoché inesistente a fronte di un potere di apprezzamento così discrezionale, come risulta, del resto, confermato dalla giurisprudenza del lavoro formatasi in materia (si rinvia, in particolare, alla sentenza della sezione lavoro del Tribunale di Milano 6.5.2000 n. 1257, pronunciata sul ricorso proposto da alcuni dipendenti della Giunta regionale avverso la mancata erogazione della quota incrementale).

Il processo di privatizzazione del pubblico impiego ha interessato "in toto" il rapporto di lavoro, quindi anche il momento della sua cessazione e degli effetti che ne conseguono.



Con la L. 8.8.1995, n. 335 - la nota legge Dini, di riforma del sistema pensionistico - ha, invero, preso il via il lungo "iter" normativo relativo al **trattamento di fine rapporto e all'istituzione dei fondi pensione per i dipendenti pubblici.**

L'art. 2, comma 5, della legge ha disposto che, per i lavoratori assunti dall'1.1.1996 (nuovi assunti), i trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 c.c. in materia di trattamento di fine rapporto (tfr) ed ha rimesso alla contrattazione collettiva di definire le modalità di attuazione della estensione così operata.

L'art. 2, al comma 7, ha rimesso alle parti contrattuali di determinare, altresì, per i rispettivi comparti, i criteri di applicazione della nuova disciplina in materia di tfr, nei confronti dei lavoratori già occupati alla data del 31.12.1995 (vecchi assunti).

Il comma 6 dell'articolo in esame ha, infine, rinviato ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'emanazione delle norme di esecuzione di quanto disposto nei commi 5 e 7, sopra riportati.

Il 29.7.1999, tra l'Aran e le confederazioni sindacali, è stato stilato l'accordo quadro nazionale sul trattamento di fine rapporto e i fondi pensione per i dipendenti pubblici, mentre il 20.12.1999 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (D.P.C.M.). In sostanza, sono stati posti in essere i provvedimenti attuativi previsti dall'art. 2 della L. n. 335/1995.

La principale novità del richiamato decreto è la fissazione della data per l'attribuzione, ai dipendenti pubblici, della qualifica di "nuovi" o "vecchi" assunti, che, andando a modificare il criterio temporale adottato dall'art. 2 della L. n. 335/1995, ma in osservanza alle previsioni dell'accordo quadro (art. 2), è stata individuata nel 30.5.2000, cioè nel giorno precedente l'entrata in vigore dello stesso D.P.C.M. In pratica, per effetto del decreto, i destinatari della nuova disciplina sul tfr vengono così individuati:

- a) i vecchi assunti, cioè i titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, presso una p.a., al 30.5.2000;
- b) i nuovi assunti, ossia coloro che conseguono la titolarità di un contratto di lavoro dopo la data del 30.5.2000.

La distinzione fra le categorie di lavoratori di cui alle lett. a) e b) è rilevante sotto il profilo della applicabilità della nuova disciplina: mentre per i dipendenti compresi nella categoria ex let. a) è previsto che la nuova disciplina è di immediata applicazione, per quelli facenti parte della categoria ex let. b), è stabilito che la disciplina medesima venga applicata soltanto a seguito dell'esercizio di apposita opzione, in questo senso, dell'interessato, mediante la sottoscrizione dell'apposito modulo d'adesione ad un fondo pensionistico complementare, costituito nell'ambito del pubblico impiego, secondo le nuove disposizioni.

L'art. 2, comma 3, dell'accordo quadro ha peraltro precisato che, per coloro che non avessero esercitato la cennata opzione, sarebbe "rimasto fermo, con le regole attuali, il vigente trattamento di fine servizio".

Con l'entrata in vigore degli atti legislativi nazionali sopra citati (accordo-quadro e D.P.C.M.), ad alcuni dipendenti regionali, del Consiglio e della Giunta, è stata negata la possibilità di fruire del sistema di previdenza integrativa, previsto dagli artt. 16 e ss. della L.R. 7.7.1981, n. 38.

Rammento, anzitutto, quanto disponeva, al comma 1, il citato art. 16: "In attesa della modifica delle norme che regolano in campo nazionale l'indennità di fine servizio per il personale regionale, la regione assicura ai propri dipendenti, per ogni anno di servizio, un trattamento previdenziale (indennità di anzianità) pari ad un dodicesimo dell'80% dell'ultima retribuzione annua lorda, quale allo stesso fine l'ordinamento dell'INADEL-Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali prende a base per il calcolo dell'indennità premio di servizio".

La norma ora riportata era stata in un primo momento abrogata dall'art. 32, comma 2, della L.R. 10.3.1995, n. 10 e poi sostanzialmente ripristinata dall'art. 35, comma 6, della L.R. 23.7.1996, n. 16, secondo cui: "Gli effetti abrogativi delle disposizioni relative alla omogeneizzazione del trattamento previdenziale del personale regionale decorrono dalla data di modifica delle norme che regolano in campo nazionale l'indennità di fine servizio".

Le norme dettate con gli atti legislativi nazionali non sono ancora operative. Tuttavia, l'amministrazione regionale (Giunta e Consiglio) ha ricondotto l'effetto abrogativo della disposizione ex art. 35, comma 6, della L.R. n. 16/1996, alla mera entrata in vigore degli atti medesimi.

Di conseguenza, tenuto conto di quanto sopra precisato a proposito della applicabilità differenziata del nuovo regime sul tfr alle due categorie di lavoratori sub lett. a) e b), i dipendenti regionali in servizio a tempo indeterminato al 30.5.2000 e collocati a riposo successivamente a questa data, si sono ritrovati nell'impossibilità non solo di fruire delle indennità integrative ex art. 16 della L.R. n. 38/1981, ma altresì di esercitare l'opzione per il nuovo trattamento previdenziale, non essendo ancora stato costituito, per il settore del pubblico impiego, alcuno dei fondi previsti dalla normativa di riforma.

Sulla problematica - sottopostami da alcuni dipendenti regionali sia della Giunta, sia del Consiglio, che hanno avanzato la pretesa alla corresponsione degli emolumenti di che trattasi (quanto meno fino al 30.5.2000) - mi sono formato un convincimento, favorevole agli interessati, sul quale ho richiamato l'attenzione dei responsabili delle direzioni generali "affari generali" e "amministrazione, gestione e sviluppo", rispettivamente, della Giunta e del Consiglio regionale.

Ho anzitutto fatto presente che l'art. 36, comma 4, della L.R. n. 16/1996, prescrivendo che gli effetti abrogativi delle disposizioni (regionali) relative alla omogeneizzazione del trattamento previdenziale decorrono dalla data di modifica

della normativa dettata in materia dalla legislazione statale, ha voluto semplicemente dire che le disposizioni medesime non avrebbero più dovuto avere applicazione, per l'appunto da quella data e soltanto da essa (nel caso di specie 30.5.2000). In sostanza, la norma ex art. 36, comma 5, non ha fatto altro che ribadire un principio generale del nostro ordinamento giuridico, secondo cui: "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo" (art. 11, comma 1, preleggi al codice civile).

Gli interessati, quindi, per il periodo precedente in cui le disposizioni regionali hanno prodotto effetti, hanno continuato a maturare le quote integrative dalle stesse previste.

Ho inoltre sottolineato che l'art. 36, comma 4, cit., nel fissare la decorrenza "ex nunc" degli effetti abrogativi delle norme disciplinanti le indennità integrative, pareva significativo della volontà del legislatore regionale di garantirne l'erogazione fino al momento dell'entrata in vigore della normativa di modifica.

Mi è parso, cioè, che il legislatore, nella previsione che la riforma del sistema pensionistico (obbligatorio e complementare) sarebbe stata complessa e, comunque, non a breve termine, considerata la delicatezza della materia, abbia inteso dare continuità all'istituto in esame, tra le altre cose, evitando che si creasse un vuoto normativo, la cui sussistenza deve essere, in ogni caso, considerata, nell'ambito di un ordinamento giuridico (per definizione, completo); un episodio di natura eccezionale. Ciò in quanto, "i vuoti", nel diritto, creano incertezza e, con essa, problematiche che possono dare luogo a sperequazioni nella disciplina dei casi concreti.

Per venire alla fattispecie in esame, se si aderisse alla tesi dell'amministrazione, la posizione degli interessati non sarebbe sussumibile in nessuna disposizione, né previgente, né attualmente in vigore. In sostanza, gli interessati non solo non potrebbero avanzare pretesa alcuna alle quote integrative di cui si discute, sia pure fino al 30.5.2000, ma neppure potrebbero esercitare la facoltà di opzione per il nuovo tfr, non essendo ancora stato costituito, per i dipendenti pubblici, nessun fondo

complementare. Per converso, gli altri dipendenti regionali, cioè quelli collocati a riposo entro il 30.5.2000, potrebbero senz'altro pretendere la corresponsione delle quote anzidette, mentre coloro che lo saranno dopo la medesima data e a fondo costituito, potrebbero avvalersi della cennata facoltà.

E' evidente, credo, che conclusioni come queste si pongono in contrasto e con il principio della parità di trattamento (art. 3 Cost.) e con il principio di equità. Non solo, ma anche alla lettera della legge.

Rammento, invero, che - come già sopra cennato - l'art. 2, comma 3, dell'accordo-quadro, dopo avere disposto che "il termine per l'opzione è fissato in coincidenza con la scadenza del quadriennio contrattuale 1998-2001", ha precisato che "per i dipendenti che non si fossero avvalsi dell'opzione, sarebbe rimasto fermo "con le regole attuali, il vigente trattamento di fine servizio".

La direzione centrale prestazioni previdenziali dell'INPDAP, con apposita circolare del 28.6.2000, n. 29, preso atto che non erano stati ancora costituiti i fondi pensione previsti dalla nuova normativa, ha puntualizzato che "l'esercizio dell'opzione è rinviato al momento in cui il lavoratore entrerà in possesso della scheda informativa, con allegato il modulo di adesione, predisposta dal Consiglio di amministrazione provvisorio del Fondo pensione di comparto ed approvato dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione". Ancor più, la medesima direzione, con una circolare successiva a quella richiamata (11.1.2001, n. 1), ha ribadito che: "Per tutti gli iscritti assunti prima dell'entrata in vigore del D.P.C.M. (30.5.2000) e cessati successivamente a tale data senza aver presentato richiesta di opzione per ottenere i benefici previsti dalla nuova normativa, si applicano le norme previgenti".

Nel rappresentare le argomentazioni sopra espresse al responsabile della direzione generale amministrazione, gestione e sviluppo del Consiglio regionale, ho pertanto proposto che agli interessati venissero corrisposte (quanto meno) fino al 30.5.2000, le quote integrative dell'(ex) indennità di fine servizio o, in ogni caso, che venisse adottata, nei confronti degli stessi, una soluzione adeguata.

La direzione interpellata ha peraltro ribadito la legittimità della propria tesi, sottolineando che il fondamento del diniego opposto agli interessati è costituito dall'abrogazione dell'art. 16 della L.R. n. 38/1981 e dalla consequenziale applicazione, ai casi dagli stessi proposti, della normativa statale vigente (L. 8.3.1968, n. 152), dal momento che essa disciplina in modo organico e sistematico il trattamento di fine servizio per i dipendenti del comparto regioni-autonomie locali.

La risposta della predetta direzione non ha certo corrisposto alle puntuali argomentazioni dell'Ufficio, né ha costituito per lo stesso un valido spunto di riflessione per rivedere la propria tesi. Vorrei solo sottolineare che la L. n. 152/1968, quant'anche potesse configurarsi - ma in merito ho delle perplessità - quale fonte normativa compiuta ed organica dell'indennità di fine servizio, non contiene cenno alcuno alle quote integrative della stessa. Di conseguenza, la questione non trova grazie ad essa soluzione alcuna, ma rimane aperta.

La direzione ha comunque fatto presente che la problematica era stata fatta oggetto di approfondimenti da parte degli uffici competenti.

A questo proposito, ho appreso che, in effetti, sono in corso trattative tra l'amministrazione regionale e le organizzazioni sindacali ed ho con piacere constatato che la Regione Lombardia, nell'obiettivo di assicurare, a tutti i suoi dipendenti, un regime uniforme in materia, si sta adoperando per ricercare, a favore di quei lavoratori che si trovano nelle stesse o analoghe condizioni degli interessati, una soluzione per la continuità del trattamento previdenziale complementare che salvaguardi il più possibile le loro aspettative.

In merito ai rapporti intrattenuti con le amministrazioni di volta in volta interpellate non posso purtroppo ancora affermare che i riscontri sono stati (quanto meno per la più parte) puntuali, sia dal punto di vista dei tempi di risposta, sia sotto il profilo dei relativi contenuti. In particolare, con riferimento alle direzioni della

Giunta regionale, mi sono ritrovato spesso a dover invitare le stesse ad un maggior rispetto dei termini entro cui devono fornirmi un riscontro, ai sensi della D.G.R. 24.10.1997, n. 6/31863.

Non solo. E' accaduto di dovermi avvalere, con una maggiore frequenza rispetto al passato, del potere di convocazione dei funzionari responsabili della pratica, riconosciuto al difensore civico dalla legge istitutiva (art. 3, comma 2, della L.R. n. 7/1980).

Non posso peraltro fare a meno di mettere in evidenza che, malgrado quanto sopra precisato, l'Ufficio ha avuto manifestazioni di stima da parte dell'utenza per le modalità (professionalità, serietà, costanza e disponibilità) con cui ha svolto i propri compiti. E ciò è accaduto a prescindere dal soddisfacimento della pretesa degli interessati.

## 2.3 Territorio

Nell'ambito dell'ampia e differenziata casistica che ha caratterizzato le questioni sottoposte all'Ufficio nel corso del 2001 per il settore territorio, ritengo opportuno soffermarmi su un interessante argomento, trattato in occasione dell'istruttoria di diversi casi, afferenti in particolare alla categoria **strumenti urbanistici**, concernente la complessa e nota questione della **reiterabilità dei vincoli urbanistici**.

Occorre, anzitutto, premettere che detta problematica è stata oggetto di copiosa giurisprudenza, purtroppo talvolta discorda, sin dal 1968.

L'evoluzione della materia è, infatti, avvenuta in più tappe, ma non con atti legislativi, bensì con ripetuti interventi della Corte costituzionale.

La Corte costituzionale - con sentenza n. 179/1999 - si è pronunciata per l'ennesima volta, sulla questione di legittimità costituzionale della normativa sulla cui base la pubblica amministrazione reitera o proroga, senza corresponsione di indennità, vincoli di inedificabilità contenuti in un piano regolatore generale, seppure per motivi di interesse pubblico.

Questa sentenza è di quelle destinate a fare "epoca" nella materia urbanistica, avendo finalmente risolto, in senso positivo, l'annosa questione dell'indennizzabilità della c.d. reiterazione dei vincoli urbanistici.

La questione si è delineata, come è noto, a seguito della declaratoria di incostituzionalità, con sentenza n. 55/1968, degli artt. 7 e 40 della legge urbanistica 17.8.1942, n. 1150, nella parte in cui prevedevano l'imposizione di vincoli sulla proprietà, a contenuto sostanzialmente espropriativi, senza indennizzo, nonché senza alcuna limitazione temporale alla loro efficacia.

Facendo un breve excursus, ricordiamo che, a seguito della sentenza 55/1968, è stata emanata la L. 19.11.1968, n. 1187, che ha riformulato il primo comma dell'art. 40 della L. n. 1150/1942, eliminando la frase che escludeva l'indennizzo per i vincoli urbanistici ed introducendo la temporaneità di quelli su beni determinati.



L'art. 2 della citata norma ha preso, però, in considerazione soltanto uno dei due aspetti, quello della temporaneità del vincolo, stabilendo che le indicazioni di p.r.g., nella parte in cui incidono su beni determinati, assoggettandoli a "vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportano l'inedificabilità, perdono ogni efficacia, qualora entro cinque anni dalla data di approvazione del piano (regolatore) non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati", senza però nulla prevedere in ordine al regime successivo alla disposta perdita di efficacia. Questo regime, che è stato poi interamente tracciato dal "diritto giurisprudenziale", viene confermato dalla Corte costituzionale, anche nella sentenza (n. 179/1999) di cui trattasi, affermando che "la giurisprudenza amministrativa, a proposito della reiterazione dei vincoli, ha delineato un diritto vivente, secondo cui la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo, solo se corredata da una congrua e specifica motivazione sulla attualità della previsione, con nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche di piano, tanto più dettagliata e concreta quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo.

Tale diritto vivente costituisce presupposto essenziale dell'intervento della Corte, che conferma l'interpretazione che trae dall'art. 2, della L. n. 1187/1968 la possibilità di rinnovare la previsione del piano regolatore con effetto sostanzialmente espropriativo, ma stabilisce al contempo che, per effetto della reiterazione, sorge in capo all'amministrazione un'obbligazione indennitaria, ai sensi dell'art. 42, comma 3, della Costituzione. L'alternativa tra temporaneità del vincolo ed indennizzo del sacrificio imposto al proprietario, in altri termini, può essere giustificata soltanto nel periodo di "franchigia", legislativamente determinato (i primi cinque anni), ma, superato tale periodo, il vincolo urbanistico, se permane a seguito di reiterazione, non può essere dissociato, in via alternativa all'espropriazione (o al serio inizio

dell'attività preordinata all'espropriazione stessa mediante approvazione dei piani attuativi), dalla previsione di un indennizzo.”

Nell'affermare il principio dell'immediato effetto “sostanzialmente” espropriativo della reiterazione dei vincoli urbanistici, la Corte opera una ricognizione sulla sistematica dei vincoli stessi, con l'intento di precisare quali misure, tra quelle contenute in un piano regolatore, sono soggette a decadenza e, conseguentemente, all'obbligo per l'amministrazione di provvedere alla ripianificazione dell'area, eventualmente disponendo la rinnovazione della misura decaduta, che fa scattare l'obbligazione indennitaria.

Si può parlare di “vincoli urbanistici”, a parere della Corte, in presenza di previsioni del piano regolatore:

- 1) che siano preordinate all'espropriazione, mediante imposizione di vincoli a titolo particolare su beni determinati, comportanti inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle regioni;
- 2) che superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove non intervenga l'espropriazione, ovvero non si inizi la procedura attuativa, attraverso l'approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi termini massimi di attuazione fissati dalla legge;
- 3) che superino - sotto un profilo quantitativo - la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale.

La Corte si è, altresì, premurata di circoscrivere il problema, facendo rilevare che sono da escludere dalla decadenza ex art. 2 della L. n. 1187/1968 i vincoli urbanistici o a carattere generale (zonizzazione), i cosiddetti vincoli “conformativi”, o

perché non imposti in previsione di espropriazione o perché non inibitori in senso assoluto dell'edificabilità.

Dette prescrizioni di zonizzazione (strutturale e funzionale) sono appunto espressione di poteri di "conformazione", ex art. 42, comma 2, Cost.

La linea di discriminazione fra **vincoli conformativi** e **vincoli espropriativi** non è più individuata nell'ambito dello stesso p.r.g., fra prescrizioni di zona e localizzazione di opere pubbliche, ma viene invece ricondotta alla distinzione fra piano regolatore generale e strumenti urbanistici attuativi specificamente preordinati all'espropriazione. Sicché, tutte le destinazioni contenute in uno strumento urbanistico generale vengono ricondotte nell'alveo dei vincoli conformativi, incidenti sulla classificazione dell'area come edificabile o come agricola, ancorché precludano a future destinazioni pubbliche.

Sono considerate irrilevanti nella classificazione del terreno solamente quelle prescrizioni urbanistiche, di carattere attuativo, attraverso le quali la p.a. dà contestualmente inizio alla procedura espropriativa con una specifica dichiarazione di pubblica utilità.

Altro importante principio affermato nella sentenza della Consulta in commento è l'assimilazione ai vincoli conformativi delle previsioni importanti la localizzazione di opere destinate ad usi di interesse collettivo (parcheggi, impianti sportivi, attrezzature sanitarie), che siano realizzabili anche ad iniziativa privata o pubblico-privata, senza comportare necessariamente l'ablazione del bene. Dette destinazioni, in quanto "conformative", non sono autonomamente indennizzabili e, pertanto, le aree soggette ai predetti vincoli dovranno essere classificate come legalmente edificabili.

Ciò premesso, è possibile fare le seguenti brevi considerazioni conclusive.

I vincoli urbanistici contemplati dalla L. n. 1187/1968 non comprendono quelli derivanti dalla zonizzazione e, comunque, tutti quelli che non sono preordinati alla espropriazione o non comportino assoluta inedificabilità delle aree vincolate.

Circoscritto, in tale modo, il campo di applicazione della L. n. 1187/1968, i vincoli urbanistici sono reiterabili. Alla prima scadenza dei vincoli, l'amministrazione comunale deve attentamente valutare se la reiterazione sia richiesta dalla permanenza delle esigenze per il soddisfacimento delle quali il vincolo era stato imposto e, conseguentemente, se perviene alla conclusione che è necessaria la reiterazione, deve adottare il relativo provvedimento di rinnovazione del vincolo, previo avviso agli interessati. Se, invece, non ritiene necessaria la reiterazione, deve subito adottare una previsione urbanistica, con precisazione della destinazione per le aree già sottoposte a vincolo. Nel caso di reiterazione, ove non proceda subito alla espropriazione delle aree, il comune deve determinare l'indennizzo da corrispondere ai proprietari interessati, che hanno subito per cinque anni la inibizione di utilizzazione edilizia delle aree, indicando tale determinazione nell'atto che dispone la reiterazione.

Emerge, quindi, per la determinazione dell'indennizzo, l'esigenza di un intervento legislativo che precisi le modalità di attuazione del principio dell'indennizzabilità dei vincoli a contenuto espropriativi e delimiti le utilità economiche suscettibili di ristoro patrimoniale, nei confronti della pubblica amministrazione.

La norma dovrà prevedere la possibilità di scelta tra misure risarcitorie, indennitarie e, anche, tra misure alternative riparatorie in forma specifica, mediante offerta ed assegnazione di altre aree idonee alle esigenze del soggetto che ha diritto a un ristoro, ovvero mediante altri sistemi che garantiscano che i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati non siano penalizzati.

In particolare due, tra i casi concreti trattati dall'Ufficio, afferenti alla problematica appena trattata, paiono meritevoli di considerazione.

Il primo riguarda la segnalazione dell'avvenuta reiterazione, da parte del Comune di Taleggio, da quasi trent'anni, di un vincolo di zona, adibita a gioco e sport.

L'istante si è rivolta all'Ufficio, in concomitanza con l'adozione della variante al p.r.g. da parte dell'amministrazione comunale, che, anche in quella occasione, ha confermato l'orientamento fino ad allora mantenuto sulla vicenda, ossia la decisione di reiterare il vincolo quinquennale, dichiarando esplicitamente di voler procedere, nel breve termine, all'acquisizione dell'area.

L'istante ha, altresì, riferito all'Ufficio di aver già precedentemente chiesto, in più occasioni, all'amministrazione comunale la rivisitazione della scelta urbanistica, ovvero, in alternativa, l'avvio delle procedure espropriative, al fine di ottenere almeno la relativa indennità.

Dalla documentazione prodotta, non risultava del tutto chiara la natura del vincolo imposto sulla proprietà dell'istante, in particolare se lo stesso impedisse qualsiasi iniziativa edificatoria privata, ovvero se esso, pur comportando una destinazione di contenuto specifico, consentisse una iniziativa privata, o mista pubblico-privata, per la realizzazione di impianti sportivi o altro.

L'Ufficio, quindi, si è rivolto all'amministrazione comunale, chiedendo, alla luce dei principi desumibili dalla pronuncia della Corte costituzionale, sentenza n. 179/1999, il riesame del caso, in ossequio ai principi di buona amministrazione.

L'amministrazione comunale ha replicato, affermando la non indennizzabilità del vincolo in esame, derivante dalla natura conformativa dello stesso, che ha efficacia a tempo indeterminato, non è preordinato all'espropriazione e consente - sia pur con gravi limitazioni in relazione alla destinazione degli interventi (gioco e sport) - utilizzazioni dell'area anche ad iniziativa privata.

Considerato che le suddette affermazioni dell'amministrazione comunale appaiono legittime e coerenti, rispetto ai menzionati attuali orientamenti giurisprudenziali in materia, l'Ufficio, rendendo di ciò edotto l'istante, ha ritenuto di non intervenire ulteriormente, se non per invitare il comune - in considerazione della ormai risalente destinazione dell'area a gioco e sport e della sostanziale non concretizzazione della stessa - a voler almeno prospettare i tempi in cui,

presumibilmente, l'interesse pubblico alla realizzazione di attrezzature sportive e di intrattenimento verrà attuato e/o promosso dal comune, rispettivamente mediante l'espropriazione dell'area ovvero l'individuazione di privati dotati della capacità tecnica ed economica necessaria e interessati all'acquisto dell'area stessa. In mancanza di un idoneo intervento pubblico, infatti, parrebbe prospettarsi la sostanziale inutilizzabilità del suolo e il sacrificio dell'interesse collettivo che la destinazione a "gioco e sport" è diretta a soddisfare.

La seconda questione sottoposta all'attenzione del difensore civico concerne, invece, la segnalata reiterazione di vincoli d'inedificabilità, avvenuta con il p.r.g. adottato dall'Unione dei Comuni della Valvarrone.

Detto ente, interpellato dall'istante, ha dichiarato che nel caso di specie non riteneva si fosse configurata la reiterazione di alcun vincolo edificatorio, adducendo - a sostegno di detto assunto - la circostanza che il piano regolatore di cui trattasi sarebbe il primo ed unico strumento urbanistico generale adottato dall'ente in questione, sin dalla sua costituzione.

In ordine a detta affermazione, il difensore civico regionale ha ritenuto di dover rilevare, confortato da quanto espresso sul medesimo punto dalla struttura giuridico-territoriale della direzione generale urbanistica della Giunta regionale, che l'unione dei comuni non può disconoscere gli atti e i provvedimenti emanati dalle singole amministrazioni comunali, prima della costituzione dell'unione medesima, e che lo strumento urbanistico predisposto dall'unione non può che essere la diretta conseguenza dei singoli precedenti piani regolatori comunali, dai quali non è possibile, evidentemente, completamente prescindere.

Ciò considerato, si perviene, di conseguenza, alla conclusione che si configura la reiterazione dei vincoli, ove il nuovo p.r.g. abbia imposto vincoli ex L. n. 1187/1968.

L'Ufficio si è, pertanto, rivolto al presidente dell'unione dei comuni, affinché fornisse ulteriori chiarimenti in merito al percorso logico-giuridico che aveva

condotto alla conclusione assunta dall'ente, rendendo nel contempo noto quale fosse la natura dei vincoli imposti sulla proprietà dell'istante e quale la specifica motivazione che avrebbe indotto a determinare la reiterazione degli stessi.

Il difensore civico regionale ha, infine, invitato il menzionato ente a tener conto, qualora i vincoli in questione abbiano carattere espropriativo o comportino l'inedificabilità, della necessità di prevedere e corrispondere un congruo indennizzo al proprietario, coerentemente rispetto agli innanzi illustrati orientamenti giurisprudenziali in materia.

A tutt'oggi non è ancora pervenuta alcuna risposta da parte dell'unione dei comuni.

Ritengo opportuno, per quanto concerne la materia dei **lavori pubblici**, fare brevemente cenno al processo di **decentramento delle reti stradali**, quale parte integrante del **federalismo amministrativo**, che si colloca nell'ambito del quadro delle più importanti riforme amministrative ed economiche di questo quinquennio, attuato da circa tre anni con un insieme di atti normativi: L. 15.3.1997, n. 59, D.Lgs. 31.3.1998, n. 112, D.P.C.M. 21.2.2000 e diverse leggi regionali di recepimento.

Detto decentramento si è ormai, nel corso del 2001, avviato verso la sua attuazione definitiva.

Si è così delineato un processo di riorganizzazione del settore che vede, per la prima volta, il sistema stradale articolarsi sulla dimensione degli interessi - nazionali, regionali, locali - che le reti viarie mirano a soddisfare ed alla cui gestione sono preposti, da un lato - in misura residuale - lo Stato (e per esso l'ANAS), dall'altro - in modo prevalente - gli enti esponenziali delle collettività rappresentate, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Le reti stradali, coerentemente al concetto stesso di federalismo stradale, non possono più essere "enucleate" dal contesto territoriale nel quale si inseriscono, ma

fanno parte integrante delle esigenze territoriali di mobilità e di sviluppo, che vanno interpretate e soddisfatte nella dimensione regionale.

Con le disposizioni legislative menzionate, è stato trasferito alla Regione più del sessanta per cento del patrimonio stradale.

Si modifica, quindi, il sistema di programmazione complessiva delle reti stradali, ora definito dalla concertazione Stato-regioni.

Secondo quanto stabilito dalle leggi di recepimento del D.Lgs. 31.3.1998, n. 112, attuato in Lombardia con la L.R. 5.1.2000, n. 1, sarà per lo più assunto dalle amministrazioni regionali il ruolo di programmazione e coordinamento della rete viaria e saranno attribuite alle amministrazioni provinciali le funzioni di progettazione, realizzazione e gestione del sistema viario.

Ai fini dell'integrazione della gestione delle reti, le norme prevedono la possibilità di ricorrere a forme di governo flessibile tra ANAS ed interlocutori locali.

In particolare, i modelli organizzatori, attraverso cui l'ANAS può svolgere un ruolo di assistenza e di collaborazione con regione ed enti locali, sono fondamentalmente due:

- 1) conclusione di accordi fra i soggetti pubblici interessati, per svolgere attività separate o d'insieme relative alle strade (progettazione, realizzazione, manutenzione-gestione);
- 2) partecipazione a società miste con comuni, province o regioni, per svolgere le attività di cui sopra sulle strade di competenza degli enti locali, ma anche sulle proprie strade statali.

Il passaggio di competenze dall'ANAS agli enti locali, avvenuto nel corso del 2001, ha consentito di poter finalmente rivolgere ad altro interlocutore l'invito a voler verificare quanto oggetto di una segnalazione, risalente ben al 1997, riguardante la necessità di provvedere al ripristino del manto stradale, al fine di eliminarne la pericolosità, e al posizionamento di segnaletica adeguata in un tratto della S.S. n. 415 "Paullese".



L'ANAS, più volte interpellato e sollecitato, non aveva mai fornito alcuna risposta alle diverse note dell'Ufficio, nonostante il lungo periodo di tempo trascorso.

Il difensore civico si è rivolto al dirigente dell'unità organizzativa viabilità della direzione generale infrastrutture e viabilità della Giunta regionale, rappresentando la problematica. Questi ha, quindi, sollecitato la Provincia di Milano - titolare del tratto di strada interessato - a verificarne le condizioni e, qualora necessario, a porre rimedio alle eventuali effettive criticità rilevate.

Nell'ambito dei rapporti intrattenuti con le diverse strutture amministrative, devo rilevare, per l'appunto, la particolare difficoltà incontrata ad intraprendere un rapporto di collaborazione con l'ANAS, il quale non ha mai corrisposto alle richieste avanzate dall'Ufficio.

La soddisfacente qualità del dialogo con le direzioni e le strutture della Giunta regionale è, invece, rimasta invariata rispetto allo scorso anno.

Le amministrazioni comunali, dal punto di vista numerico prevalenti interlocutrici, per il settore territorio, hanno mostrato una maggiore disponibilità a modificare l'orientamento assunto, accordandosi più di sovente alle tesi sostenute dall'Ufficio, ed hanno, altresì, fornito riscontri più tempestivi.

Per quanto riguarda il rapporto con l'utenza, diverse sono state le manifestazioni esplicite di soddisfazione, da parte degli istanti, per la positiva conclusione delle questioni sottoposte all'Ufficio. In taluni casi gli istanti hanno espresso apprezzamento per l'operato del difensore civico, anche quando l'intervento ha contribuito a fornire loro i chiarimenti necessari a comprendere l'infondatezza, dal punto di vista tecnico-giuridico, delle loro doglianze.

## 2.4 Edilizia residenziale pubblica

Le problematiche che nel 2001, relativamente al settore dell'edilizia residenziale pubblica, hanno costituito oggetto degli interventi dell'Ufficio, sono in prevalenza riconducibili a temi già proposti negli anni precedenti.

Permangono, infatti, non ancora risolti molti dei problemi che interessano il settore.

In primo luogo quello della cronica carenza di abitazioni popolari a fronte di un fabbisogno in costante aumento, soprattutto nelle aree metropolitane.

Al fenomeno si connette il gran numero di istanze concernenti **domande di assegnazione di alloggi**.

Le richieste più pressanti provengono da cittadini che versano in condizioni di grave difficoltà, in quanto assoggettati a procedura esecutiva di sfratto. Essi sovente si rivolgono all'Ufficio nell'imminenza della data stabilita per il rilascio, reclamando il diritto di ottenere un'abitazione prima che lo sfratto sia effettivamente eseguito.

Il settore edilizia popolare del Comune di Milano, al quale competono le procedure di assegnazione degli alloggi, interpellato dall'Ufficio in ordine a siffatte questioni, ha più volte ribadito che la scarsa disponibilità alloggiativa non consente di far fronte in modo adeguato alle richieste di assegnazione.

Tale situazione riguarda non solo la città di Milano, ma anche altri comuni, ove si verifica che la quota di alloggi che, ai sensi dell'art. 46 della L.R. 4.5.1990, n. 28, le amministrazioni comunali possono riservare per i nuclei familiari nei cui confronti sia stata emessa sentenza esecutiva di sfratto, non sia sufficiente a coprire la domanda di tali soggetti, i quali, pertanto, rimangono in attesa dell'assegnazione anche dopo l'esecuzione dello sfratto.

Il cambio degli alloggi, richiesto per motivi di **emergenza abitativa ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 28/90**, anche quest'anno è stato oggetto di svariate istanze rivolte al difensore civico.

In base alla vigente normativa la competenza in materia di cambi è demandata alle ALER, che procedono all'emanazione di apposito bando con cadenza biennale e alla formazione della relativa graduatoria. Al di fuori del bando, i comuni possono procedere al cambio unicamente in presenza di situazioni di particolare e documentata rilevanza sociale, quali, ad esempio, la presenza nel nucleo familiare di portatori di handicap, di persone affette da gravi patologie incompatibili con la permanenza nell'alloggio abitato, condizioni di forte sovraffollamento che incidono gravemente sulla salute di minori o anziani.

In relazione a tali istanze, riguardanti per la maggior parte domande inoltrate al Comune di Milano, l'Ufficio è intervenuto per sollecitare la loro definizione e, a volte, per chiedere il riesame di richieste rigettate perchè ritenute infondate.

Nella trattazione di tali pratiche si è potuto constatare il notevole protrarsi dei tempi di istruttoria: la domanda viene sottoposta al vaglio della competente commissione comunale assegnazione alloggi sovente anche dopo più di un anno dalla data di presentazione.

Sono stati altresì registrati tempi lunghi non solo nella fase che precede la decisione della commissione, ma anche in quella successiva, allorché, in caso di esito favorevole, la domanda viene inserita nella graduatoria degli aventi diritto in attesa della concreta offerta di alloggio.

Le lunghe attese, dovute alla insufficiente disponibilità alloggiativa, sono in evidente contrasto con le finalità proprie della procedura di assegnazione in emergenza, prevista per consentire una rapida definizione delle richieste motivate da situazioni di particolare gravità.

L'Ufficio ha pertanto segnalato il problema all'amministrazione comunale, auspicando l'adozione di iniziative volte a contenere i ritardi riscontrati nei procedimenti in questione, ed è tuttora in attesa di risposta.

Ai disagi derivanti dalla carenza di alloggi popolari, che non consente di soddisfare le istanze di un gran numero di cittadini, benché in possesso dei requisiti

stabiliti dalla legge per accedere all'edilizia pubblica, il legislatore ha inteso porre rimedio con l'istituzione del **Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione**, previsto dall'art. 11 della L. 9.5.1998, n. 431.

Le somme assegnate al fondo sono destinate alla concessione di contributi miranti ad agevolare l'accesso al mercato privato della locazione, riducendo l'incidenza del canone sul reddito delle famiglie in condizione economica disagiata.

Con la L.R. 14.1.2000, n. 2, è stata disposta dalla Regione Lombardia l'integrazione per il triennio 2000-2002 del fondo statale mediante l'istituzione di un fondo regionale.

La legge prevede che al finanziamento del fondo possono concorrere i comuni con risorse proprie, iscritte nei rispettivi bilanci.

La D.G.R. 29.2.2000, n. 6/48647, che indica i criteri per l'erogazione del contributo, precisa che l'ammontare del medesimo è determinato tenendo conto della situazione economica del nucleo familiare, della sua composizione, dell'importo del canone di locazione annuo e dei limiti massimi stabiliti, con riferimento alle diverse tipologie di comuni.

Il calcolo della somma spettante è basato sul principio che il canone a carico del nucleo familiare non debba superare una soglia di sopportabilità, definita in relazione alla condizione economica del nucleo stesso. La somma erogabile quale contributo è rappresentata dalla differenza tra il canone pagato e quello pagabile.

In base al disposto dell'art. 2 della L.R. n. 2/2000, ai comuni compete la gestione delle procedure amministrative per l'individuazione degli aventi diritto al beneficio e per la sua erogazione.

Al difensore civico sono pervenute diverse segnalazioni di cittadini che, avendo presentato domanda di contributo nel 2000, lamentavano di non aver ricevuto quanto di loro spettanza, benché fosse trascorso più di un anno dalla richiesta.

L'Ufficio ha chiesto alle amministrazioni comunali interessate di chiarire le ragioni del ritardo.

Si è così appurato che esso era imputabile in parte a ritardi nel trasferimento dei fondi dall'amministrazione regionale ai comuni, e in parte alla necessità di effettuare controlli sulla situazione di quei nuclei familiari richiedenti, dalla cui domanda erano risultate condizioni di grave difficoltà socio-economica.

In siffatti casi, secondo quanto stabilito dalla citata D.G.R. n. 6/48647, la determinazione dell'entità del contributo e la sua erogazione competono direttamente al comune, previo accertamento dell'effettiva condizione di grave difficoltà da parte dei competenti uffici comunali.

I tempi occorsi alle amministrazioni comunali per completare i controlli previsti per le suddette situazioni di grave difficoltà hanno comportato maggiori attese proprio per le famiglie più bisognose, che la procedura in questione ha, pertanto, involontariamente penalizzato.

Al fine di rendere più celere il procedimento di erogazione del contributo, la Giunta regionale ha emanato nuove disposizioni contenute nella D.G.R. 11.5.2001, n. 7/4604, che regolano l'istituzione dello **Sportello affitto 2000**.

Per consentire di ridurre i tempi tra la presentazione della domanda e la liquidazione del beneficio, il provvedimento dispone un primo trasferimento preventivo dei fondi ai comuni. Questi ultimi, avvalendosi della procedura informatica messa a disposizione dalla regione, procedono alla verifica della completezza e dell'idoneità della domanda, e quindi erogano direttamente i contributi agli aventi diritto, senza attendere, come avveniva in precedenza, una delibera della Giunta regionale, con cui si individuavano i possibili beneficiari delle provvidenze.

La citata D.G.R. n. 7/4604 prevede, inoltre, che i comuni debbano segnalare tempestivamente alla Regione, anche ai fini del trasferimento di ulteriori fondi in caso di esaurimento di quelli già trasferiti, l'avvenuta erogazione tramite la procedura informatica.

Con l'introduzione delle nuove procedure messe a punto dalla Regione si è, dunque, determinata una notevole semplificazione: conseguentemente, dovrebbero

risultare snelliti i tempi necessari per il conseguimento dei benefici da parte dei loro destinatari.

Intese a facilitare l'accesso al contributo sono altre novità introdotte dal citato provvedimento regionale. Relativamente ai requisiti dei destinatari, è stato abolito il vincolo che imponeva la residenza da almeno tre mesi nel comune a cui si richiede il beneficio.

E' prevista, inoltre, la possibilità di presentare domanda anche quando il contratto di affitto non sia stato ancora registrato, essendo sufficiente dimostrare, all'atto dell'erogazione del contributo, di aver inoltrato la richiesta di registrazione al competente ufficio e di aver versato la relativa imposta.

Si è riscontrato anche quest'anno, come nei precedenti, un notevole numero di istanze originate da problemi attinenti alla **manutenzione degli immobili** di edilizia residenziale pubblica.

Le carenze manutentive segnalate con maggior frequenza riguardano il mancato adeguamento degli impianti elettrici e termici alla normativa vigente in materia di sicurezza (L. 5.3.1990, n. 46), la presenza di amianto nelle coperture degli edifici, il mancato ripristino dei rivestimenti esterni.

In diversi casi sono stati rappresentati problemi derivanti dal disservizio degli ascensori, per lo più causato dalla vetustà degli impianti, e pertanto rimediabile solo attraverso interventi di carattere straordinario.

Interlocutori abituali nella trattazione di tali doglianze sono state le ALER, enti gestori degli alloggi di edilizia popolare, e i competenti settori delle amministrazioni comunali, proprietarie degli immobili.

Nel dialogo instaurato con i predetti enti talvolta si è inserita anche la competente ASL, sollecitata dall'Ufficio ad effettuare accertamenti relativi alle situazioni denunciate dagli inquilini.

A seguito di tali verifiche, in alcuni casi l'ASL è intervenuta presso l'ente proprietario dell'immobile, invitandolo a rimuovere le cause degli inconvenienti

segnalati nel rispetto dell'obbligo, previsto dal regolamento edilizio a carico dei proprietari, di mantenere gli edifici in condizioni di abitabilità, decoro, idoneità igienica, sicurezza ambientale, assicurando tutti i necessari interventi di manutenzione.

Benché i problemi legati alla manutenzione rimangano tra quelli maggiormente avvertiti dagli utenti dell'edilizia popolare, si deve dare atto tuttavia dell'impegno profuso dalle filiali dell'ALER di Milano per soddisfare le loro richieste.

L'Ufficio si è rivolto di frequente a tali strutture decentrate dell'azienda, in quanto competenti ad effettuare opere di manutenzione ordinaria e di carattere urgente, riscontrando un atteggiamento propenso alla collaborazione, che, in alcuni casi, ha reso possibile risolvere prontamente gli inconvenienti denunciati.

Tempi più lunghi, dovuti alla complessità ed onerosità delle opere da eseguire, si sono invece registrati nella soluzione di problemi manutentivi che richiedono l'attuazione di programmi di carattere straordinario.

Nel 2001 è pertanto proseguita l'istruttoria di pratiche avviate negli anni precedenti, riguardanti per lo più richieste di manutenzione di interi stabili o quartieri della città di Milano. Alcune di esse sono giunte a definizione, a seguito del compimento delle procedure di affidamento dei lavori, che pertanto hanno potuto avere inizio.

## 2.5 Ambiente

Nel corso dell'anno 2001 sono stati approvati dallo Stato e dalle regioni numerosi provvedimenti in tutti i settori della legislazione ambientale.

La Regione Lombardia ha recentemente varato le proprie norme di attuazione della legge quadro nazionale **sull'inquinamento acustico**, L. 26.10.1995, n. 447. Oltre alla Lombardia anche il Piemonte, l'Emilia Romagna e il Lazio hanno provveduto in tal senso.

Il testo della L.R. 10.8.2001, n. 13 contiene disposizioni di carattere generale e rimanda la definizione dei criteri tecnici di dettaglio a successivi provvedimenti della Giunta regionale (a tale proposito segnalo la D.G.R. n. 6906 del 16.11.2001 in materia di risanamento acustico delle imprese).

In estrema sintesi, molte delle disposizioni approvate disciplinano attività di competenza delle amministrazioni comunali quali, ad esempio, la classificazione acustica del territorio e la procedura di approvazione della zonizzazione acustica, i criteri di redazione dei piani di risanamento acustico e la documentazione tecnica che le imprese dovranno presentare, le autorizzazioni per le attività temporanee, la valutazione di impatto e la previsione di clima acustico.

A questo proposito ricordo che già le norme statali (art. 8 della L. n. 447/1995) hanno previsto differenti tipologie di studi tecnici in materia di rumore, ognuno con proprie caratteristiche e funzioni. Essi sono: la documentazione di impatto acustico, la quale deve essere predisposta obbligatoriamente per le opere soggette a valutazione di impatto ambientale (v.i.a); essa può, altresì, essere richiesta discrezionalmente dall'amministrazione competente in casi particolari quali, per esempio, pubblici esercizi, impianti rumorosi, discoteche.

Rientra sempre nel novero degli adempimenti obbligatori la documentazione previsionale di impatto acustico nei procedimenti di rilascio delle concessioni edilizie



e la documentazione previsionale del clima acustico per gli interventi che necessitano di particolari garanzie e tutela (per esempio, scuole ed ospedali prossimi ad insediamenti potenzialmente rumorosi, infrastrutture viarie, ecc.).

In materia di vigilanza e controllo, l'art. 15 della nuova legge regionale attribuisce la competenza ai comuni e alle provincie, che si avvalgono del supporto dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente. In merito ai relativi oneri il secondo comma della norma citata stabilisce espressamente che sono a carico dell'ARPA.

Sempre in materia di inquinamento acustico, segnalo che i dati relativi ai comuni che hanno effettuato l'azzonamento acustico del territorio indicano che, nella nostra regione, su 1546 comuni 190 hanno provveduto e 140 hanno avviato l'iter di approvazione del provvedimento, tra questi non figura il Comune di Milano (fonte: il "Sole 24 ore" del 30.4.2001).

Per quanto riguarda i provvedimenti di attuazione della legge quadro statale è stato varato il decreto che disciplina le attività motoristiche (autodromi, prove sportive, ecc...). Il D.P.R. 3.4.2001, n. 304 contiene la disciplina dei limiti di immissione ed i casi di deroga ai limiti medesimi.

Questo decreto è il tredicesimo provvedimento di attuazione della normativa nazionale entrato in vigore; ricordo che tutt'ora risulta mancante quello relativo alle infrastrutture stradali, sicuramente un passaggio molto importante anche per portare a buon fine alcuni casi segnalati al mio Ufficio.

Dopo avere assistito, negli ultimi anni, ad una serie di interventi legislativi e regolamentari non sempre coordinati tra loro, è entrata in vigore la nuova legge quadro in materia di **elettrosmog**.

La L. 22.2.2001, n. 36 si compone di 17 articoli e fornisce, per la prima volta, una disciplina organica della materia; tuttavia per la sua compiuta applicazione bisognerà attendere l'adozione dei numerosi decreti attuativi previsti dalla legge

stessa (l'elenco dei provvedimenti è riportato nella rivista "Ambiente e sicurezza" n. 6 del 27.3.2001, pagg. 70 e 71).

Si può dire, in breve, che le finalità perseguite dal legislatore sono: la tutela della salute dei lavoratori e della popolazione dall'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici; la promozione della ricerca scientifica, sia al fine di valutare gli effetti a lungo termine sulla salute, sia per attivare misure di cautela, in applicazione del "principio precauzionale"; la protezione dell'ambiente in relazione alle migliori tecnologie disponibili.

E' stato modificato, inoltre, il riparto delle competenze tra Stato e regioni, così come sono state apportate alcune innovazioni al sistema sanzionatorio.

In merito alla delicata questione dei piani di risanamento, segnalo che l'articolo 9 della legge ha individuato, per i soggetti interessati, una lunga serie di adempimenti con scadenze che vanno da un minimo di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge ad un massimo di dieci anni.

Proprio quest'ultimo termine, previsto dal secondo comma per il risanamento degli elettrodotti, appare assai lungo; tuttavia si potrà avere nel giro di un paio di anni, sulla base del numero dei piani effettivamente attivati, un quadro della situazione (specificamente sugli aspetti relativi al risanamento, si veda l'articolo di Luciano Butti, in "Ambiente e sicurezza - speciale", n. 3 del 2001, pagg. 67 ss.).

Successivamente alla legge quadro nazionale anche alcune regioni hanno legiferato in materia: oltre alla Lombardia, ricordo l'Abruzzo, l'Umbria, il Lazio e la Valle d'Aosta.

In conformità alle disposizioni della L. 22.2.2001, n. 36 e riferendosi ai limiti previsti dal D.M. 10.9.1998, n. 381 (6 volt/metro per gli edifici e 20 volt/metro per gli spazi esterni) la L.R. 11.5.2001, n. 11 ha dettato norme per disciplinare l'ubicazione, l'installazione, la modifica ed il risanamento degli impianti per le telecomunicazioni e la radiotelevisione.

Il quadro normativo di riferimento è stato completato da ulteriori provvedimenti della Giunta regionale: il regolamento n. 6 del 19.11.2001, le circolari della direzione qualità dell'ambiente n. 58 del 9.10.2001 e n. 62 del 19.11.2001 e la D.G.R. n. 7351 dell'11.12.2001, nella quale sono stati definiti i criteri per l'individuazione delle aree dove è possibile effettuare l'installazione degli impianti di telecomunicazione e radiotelevisione.

A tale proposito, è opportuno sottolineare che il criterio precedentemente adottato che prevedeva una distanza di cento metri da scuole, asili ed ospedali (c.d. aree soggette a particolare tutela) unicamente per impianti con potenza superiore a trecento Watt, è stato sostituito a seguito dell'approvazione di una modifica del testo della legge, approvata dal Consiglio regionale il 27.2.2002.

Secondo questa recente norma è vietata 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.

Sempre a proposito di questo argomento segnalo che il CEI (Comitato elettrotecnico italiano) ha svolto un lavoro di approfondimento tecnico-scientifico, rivolto ad addetti ai lavori e ad operatori del settore, sulla metodologia per la rilevazione e la misurazione dei campi elettromagnetici. A seguito di tale lavoro sono state pubblicate due specifiche guide sull'argomento.

Desidero, infine, richiamare l'attenzione su una recentissima decisione del tribunale di Milano (Trib. Milano, sez. X, ordinanza n. 51891, depositata il 28.7.2001), la quale ha respinto il ricorso d'urgenza ex art. 700 c.p.c., promosso da alcuni cittadini che chiedevano la rimozione di una cabina elettrica primaria e due elettrodotti situati nei pressi della loro abitazione.

Il giudice, tra le motivazioni, evidenzia che, in relazione alla previsione dell'art. 4, comma 2, della L. n. 36/2001, non è stato emanato alcun decreto attuativo e che la

legge stessa ha stabilito termini precisi, anche se certamente non brevi, per completare le operazioni di risanamento (una significativa sintesi della recente giurisprudenza sull'argomento è riportata in "Ambiente e sicurezza" n. 3 del 12.2.2002, pag. 82, commento di Giulio Benedetti)

Per quanto riguarda la regolamentazione delle **attività a rischio di incidenti rilevanti** è stata approvata la L.R. 23.11.2001, n. 19.

Questa legge, in sintesi, ripartisce le competenze e le funzioni amministrative, stabilisce le modalità di coordinamento dei soggetti che curano l'istruttoria tecnica dei procedimenti, definisce le procedure per l'adozione degli interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio in relazione alla presenza di stabilimenti a rischio di incidente rilevante.

In particolare, l'articolo 7 ha attribuito congiuntamente all'ARPA e al corpo dei vigili del fuoco la competenza in materia di controlli. La direzione generale della Giunta regionale dovrà redigere una relazione annuale sull'attività ispettiva svolta, che verrà trasmessa al Consiglio regionale.

Secondo i dati comunicati dall'assessorato alla qualità dell'ambiente, riferiti all'anno 1999, in Lombardia il numero degli insediamenti produttivi a rischio di incidente rilevante ammonta a 67; questa rappresenta in assoluto la maggiore concentrazione registrata sul territorio nazionale.

Inoltre, in relazione a questa specifica questione, sono state controllate 358 aziende di varie classi merceologiche in tutto il territorio regionale.

Per gli aspetti di competenza statale segnalo che non è stato ancora approvato definitivamente il decreto - previsto dall'art. 25 del D.Lgs. 17.8.1999, n. 334, c.d. "Seveso bis" - che prescrive le norme tecniche in materia di verifiche ispettive.

Circa il processo di attuazione del nuovo sistema delle autonomie delineato dalla L.R. 5.1.2000, n. 1, segnalo che sono state approvate la D.G.R. n. 7350 dell'11.12.2001 e la D.G.R. n. 6631 del 29.10.2001, le quali hanno delegato

rispettivamente a provincie e comuni le funzioni amministrative relative alle attività produttive a ridotto inquinamento atmosferico.

Per quanto concerne l'importante tema **della semplificazione amministrativa e legislativa**, è stato predisposto per iniziativa della Giunta regionale un progetto di legge che prevede l'abrogazione di numerose disposizioni normative regionali in materia ambientale (il testo del pdl n. 191 presentato il 16.01.2001, che non ha concluso il suo iter di approvazione e pertanto non è entrato in vigore, è consultabile direttamente sul sito del Consiglio regionale della Lombardia: [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)).

Il numero delle richieste d'intervento per il settore ambiente non si è discostato molto da quello dello scorso anno.

Esse riguardano sempre argomenti molto eterogenei: da questioni attinenti agli impianti di trattamento dei rifiuti, al servizio di raccolta comunale dei rifiuti urbani, all'attività delle cave; sono sempre numerose le istanze concernenti problematiche connesse all'inquinamento acustico, mentre sono diminuite quelle aventi ad oggetto il fenomeno dell'elettrosmog.

Le segnalazioni provengono spesso da singoli cittadini, solo in pochi casi da associazioni o comitati, ed hanno ad oggetto i disagi causati dalle emissioni originate da attività produttive, pubblici esercizi, infrastrutture di trasporto, ecc.

Salvo rare eccezioni, non vengono lamentate omissioni nell'attività di controllo degli enti preposti; il cittadino si duole, viceversa, dei risultati degli accertamenti tecnici eseguiti, i quali, in generale, non avendo evidenziato il superamento dei valori limite previsti dalla legge, non consentono l'assunzione di alcun provvedimento da parte della p.a.

In questi casi al cittadino viene consigliato di acquisire copia integrale delle relazioni concernenti le rilevazioni effettuate dall'ARPA, dall'ASL o dalla polizia municipale: in genere al richiedente non vengono opposte particolari difficoltà.

Nel caso in cui le conclusioni a cui pervengono i suddetti atti non vengano ritenute soddisfacenti, all'istante viene suggerito di valutare l'opportunità di sottoporre tale documentazione ad un proprio tecnico qualificato.

A volte l'Ufficio, ravvisandone l'utilità, ha richiesto chiarimenti su particolari circostanze di fatto rappresentate dall'interessato agli enti preposti al controllo. A tale proposito, da parte dei responsabili degli uffici interpellati, è stata dimostrata una certa disponibilità sia nel fornire le delucidazioni richieste, sia nell'effettuare ulteriori approfondimenti tecnici qualora se ne fosse manifestata l'utilità.

Spesso vengono richieste alle amministrazioni comunali delucidazioni sulle procedure per il rilascio dei nulla osta inizio attività, autorizzazioni al lavoro notturno o altre fattispecie, previste da regolamenti comunali, in cui l'ente locale ha potestà autorizzatoria.

Solo dopo aver esperito tutte le vie sopra indicate, permanendo insoddisfazione in merito allo stato di fatto esistente, viene suggerito all'istante di valutare la possibilità di intraprendere l'appropriata azione legale.

Desidero aggiungere alcune brevi considerazioni in merito ai rapporti intercorsi con gli enti destinatari dell'intervento e con gli istanti.

Per quanto concerne le relazioni con le strutture regionali, in generale non si sono incontrati particolari problemi nell'acquisire informazioni e chiarimenti.

Successivamente al passaggio delle competenze dalle ASL all'ARPA, si sono verificati ritardi nell'ottenere da parte di quest'ultima il riscontro alle richieste formulate. Inoltre, su un'area territoriale che rientrava nella competenza della ASL Provincia di Milano 1 è stata segnalata l'esistenza di difficoltà operative dovute allo squilibrio tra le risorse trasferite e quelle necessarie a far fronte alle richieste dei cittadini.

Per quanto riguarda i rapporti di collaborazione con gli enti locali constato una certa disponibilità a prendere in considerazione e valutare richieste ed argomentazioni

prospettate dagli istanti e dall'Ufficio, ma sottolineo che, raramente, è stata ottenuta la modifica di provvedimenti precedentemente assunti dall'amministrazione.

In merito ai rapporti intercorsi con i cittadini che si rivolgono al difensore civico regionale in relazione a problematiche ambientali, rilevo che spesso questi considerano l'intervento quale mezzo giuridico per ottenere immediatamente la riparazione dei torti che ritengono di avere subito da soggetti pubblici o privati.

Questa visione errata dell'istituto costituisce un ostacolo importante che, in qualche caso, impedisce addirittura di instaurare relazioni serene con gli istanti.

Tuttavia, si riesce spesso ad interloquire in modo costruttivo ed ottenere risultati positivi, anche in termini di apprezzamento sull'opera prestata, quando nelle richieste viene manifestata l'esigenza di comprendere questioni complesse e norme poco chiare o lacunose, al fine di acquisire indicazioni utili per intraprendere le più opportune azioni di tutela dei propri diritti ed interessi.

## 2.6 Assistenza sociale

Nel corso dell'anno sono pervenute all'Ufficio numerose segnalazioni inerenti alla problematica della **partecipazione degli utenti al costo dei servizi, con particolare riferimento a quelli erogati in favore di disabili.**

In materia, l'Ufficio ha avuto occasione di verificare, ormai da anni, l'estrema disomogeneità dei criteri finora utilizzati dagli enti erogatori per la determinazione dell'entità della contribuzione richiesta agli utenti, da imputarsi principalmente all'ampia discrezionalità attribuita dalla vigente normativa alle amministrazioni locali.

A volte, poi, risulta difficile anche distinguere le prestazioni in base alla loro natura e, di conseguenza, individuare con certezza il soggetto a cui l'utente deve rivolgersi per ottenere l'erogazione delle stesse.

Gli utenti dei servizi socio-sanitari accreditati per disabili - tra cui si annoverano i centri socio-educativi (CSE), i centri residenziali (CRH) e gli istituti educativo-assistenziali (IEAH) - sono chiamati, insieme ai comuni di residenza, a partecipare al costo dei servizi, ai sensi della normativa regionale vigente (art. 4, comma 82, della L.R. n. 1/2000), in quanto le tariffe del fondo sanitario coprono solo parzialmente gli oneri del servizio.

Le tipologie di servizi sopra menzionate si diversificano per le modalità e l'entità di finanziamento: i CSE e i CRH sono destinatari, oltre che delle tariffe di accreditamento, anche di contributi delle ASL gravanti sul fondo sociale regionale, mentre gli IEAH sono destinatari solo delle tariffe gravanti sul fondo sanitario.

I diversi pesi, poi, dei finanziamenti pubblici comportano naturali conseguenze sulla compartecipazione dei disabili e delle loro famiglie al costo dei servizi.

La complessità della problematica ha determinato, in generale, l'assunzione di comportamenti molto difforni da parte delle amministrazioni locali lombarde: alcuni



comuni, infatti, non chiedono la partecipazione degli utenti; altri chiedono una partecipazione limitata ai costi della mensa e/o del trasporto; altri comuni, infine, richiedono la contribuzione alla retta, facendo riferimento alla situazione economica del solo disabile o dell'intero nucleo familiare.

Appare, pertanto, evidente la necessità di attuare interventi idonei a garantire una maggiore uniformità dei criteri da adottarsi sul territorio regionale, al fine di evitare ingiustificate disparità di trattamento, come specificato anche dall'art. 8, comma 3, lett. 1), della legge quadro sull'assistenza sociale (L. 8.11.2000, n. 328), che attribuisce alle regioni il compito di individuare i criteri per la determinazione del concorso degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri generali definiti nel piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (adottato con D.P.R. 3.5.2001, relativamente al triennio 2001-2003).

La suddetta competenza regionale è stata ribadita anche dall'art. 5, comma 2, del D.P.C.M. 14.2.2001 "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie", che - nel dare attuazione a quanto previsto dall'art. 3-septies del D.Lgs. 30.12.1992, n. 502, come modificato dal D.Lgs. 19.6.1999, n. 229 - ha chiaramente definito le diverse tipologie di prestazioni socio-sanitarie, individuando in modo chiaro, in un puntuale schema, l'ambito di competenza, i soggetti istituzionali a cui l'utente deve rivolgersi ed i criteri di finanziamento.

Spetta alle ASL, pertanto, l'erogazione di prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, in cui la prevalenza dell'intervento sanitario va considerata alla luce delle componenti ambientali, sociali e personali; sono, invece, a carico dei comuni, con la partecipazione alla spesa da parte dei cittadini nella fase di minore intensità terapeutica e di lungoassistenza, le prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, in cui rientrano le attività del sistema sociale finalizzate al superamento dello stato di bisogno condizionante la salute; sono, infine, erogate dalle ASL le prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria, caratterizzate, cioè, da particolare rilevanza

terapeutica e intensità della componente sanitaria, riguardanti particolari aree di disagio (materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche, dipendenza da droga, alcool e farmaci, patologie per infezioni da H.I.V., patologie terminali e cronico-degenerative).

Oltre alla maggiore chiarezza derivante dalla distinzione delle prestazioni in base alla loro natura, sarà sicuramente utile al superamento delle attuali disomogeneità nella definizione della partecipazione alla spesa degli utenti l'applicazione, da parte dei soggetti erogatori, dei criteri previsti dal D.Lgs. 31.3.1998, n. 109, come modificato dal D.Lgs. 3.5.2000, n. 130, per la valutazione della situazione economico-patrimoniale dei richiedenti le prestazioni sociali agevolate.

Sia il D.P.C.M. 14.2.2001, sia la L. n. 328/2000 fanno, del resto, specifico richiamo a quanto stabilito dal citato decreto legislativo, che, però, è stato finora adottato solo da pochi comuni, in considerazione della complessità e della stratificazione della normativa di attuazione finora adottata.

Il D.Lgs. n. 130/2000 aveva, peraltro, concesso agli enti erogatori la possibilità di differire l'attuazione della disciplina entro centottanta giorni dall'entrata in vigore di un regolamento che stabilisse i criteri di individuazione del nucleo familiare e le nuove modalità di calcolo dell'ISE (indicatore della situazione economica) e dell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente).

Il suddetto regolamento, adottato con D.P.C.M. 4.4.2001, n. 242, è entrato in vigore l'11.7.2001, data da cui decorre il termine per l'adeguamento degli enti e per la realizzazione della banca dati da parte dell'INPS, da attuarsi entro l'8.1.2002.

Il successivo D.P.C.M. 18.5.2001 ha, poi, approvato i modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica e dell'attestazione, nonché le relative istruzioni per la compilazione.

Con la circolare 31.7.2001, n. 153, l'INPS ha fornito le prime istruzioni operative per la gestione della banca dati ISEE.

In sintesi, la nuova disciplina prevede la presentazione, da parte del cittadino, di una dichiarazione sostitutiva unica, con validità annuale, contenente le indicazioni necessarie per la determinazione del ricometro, direttamente agli enti erogatori, o ai comuni, o ai centri di assistenza fiscale (CAF), o all'INPS, che comunque fornisce agli enti erogatori un tracciato standard e la procedura informatica per raccogliere e trasmettere le informazioni e per consentire il calcolo dell'ISEE.

I comuni, i CAF, l'INPS o l'ente erogatore rilasciano al cittadino un'attestazione che riporta il contenuto della dichiarazione e gli elementi necessari per calcolare la situazione economica. La dichiarazione corredata dall'attestazione può essere utilizzata da ogni componente del nucleo familiare per accedere alle prestazioni agevolate.

L'ente che riceve la dichiarazione la trasmette alla banca dati istituita presso l'INPS, che poi rilascia una seconda attestazione, contenente una serie di informazioni, tra cui quelle relative al nucleo familiare del dichiarante, all'indicatore della situazione economica e della situazione economica equivalente.

Gli enti erogatori possono, comunque, fissare criteri ulteriori e prendere in considerazione un diverso nucleo familiare, al fine dell'erogazione delle prestazioni.

Con la circolare 12.12.2001, n. 217, l'INPS ha, infine, affidato ai CAF la consulenza ai cittadini nella compilazione della dichiarazione sostitutiva unica, fornendo le linee guida dell'accordo ed il facsimile del modello di convenzione per l'attività relativa alla certificazione ISEE.

Nel corso del prossimo anno, pertanto, l'Ufficio avrà modo di verificare e sollecitare l'adeguamento alla normativa appena richiamata da parte delle amministrazioni comunali, nonché l'adozione, da parte dell'amministrazione regionale, dei provvedimenti attuativi previsti dall'art. 8, comma 3, lett. 1), della L. n. 328/2000.

Come già specificato, l'obiettivo è quello di evitare comportamenti contraddittori e poco chiari da parte degli enti erogatori delle prestazioni socio-assistenziali, ipotesi che si è verificata in modo evidente nella vicenda occorsa al signor W.V., residente a Milano, che si è rivolto nell'aprile 2001 all'Ufficio per manifestare le proprie perplessità in merito alle modalità di calcolo, da parte della ASL Città di Milano, della quota di partecipazione al pagamento della retta per il ricovero del figlio, disabile psichico, presso una comunità alloggio.

Già nella relazione dello scorso anno - nell'illustrare la problematica degli interventi economico-assistenziali in favore dei cittadini affetti da patologie psichiatriche - si era specificato che il Comune di Milano già dal 1989 ha delegato gli interventi socio-assistenziali nell'area della malattia mentale alle USSL e ora, in virtù della L.R. 11.7.1997, n. 31, alla ASL Città di Milano, che si raccorda, distribuendo il finanziamento comunale, con i Centri Psico Sociali delle aziende ospedaliere, che hanno in carico i malati psichici.

Nel caso di specie, l'80% della retta di ricovero, in quanto quota a rilievo sanitario, è posta a carico della ASL, mentre il restante 20% (quota a rilievo socio-assistenziale) è a carico della famiglia nella misura del 14% e del comune nella misura del 6%.

L'interessato ha chiesto all'azienda sanitaria se la percentuale di retta a suo carico viene calcolata sull'imponibile lordo del suo reddito o sul reddito netto.

L'ASL ha chiarito di aver preso in esame il reddito imponibile ai sensi delle leggi fiscali - e quindi il reddito lordo - applicando su di esso le detrazioni previste dalla deliberazione del Comune di Milano riguardante gli interventi socio-assistenziali nell'area della malattia mentale (deliberazione G.C. n. 1838 del 30.6.2000). Anche la tabella parametrata applicata dalla ASL è quella riportata nella deliberazione sopra citata, che a sua volta fa richiamo a quella in uso presso la civica amministrazione per i ricoveri di anziani, inabili e portatori di handicap.

Il signor V. ha, però, verificato che il settore servizi socio sanitari del Comune di Milano, nel calcolo della partecipazione alla spesa del ricovero da parte degli utenti e degli obbligati per legge, fa riferimento al reddito netto, come espressamente previsto anche dalla deliberazione G.C. n. 161 del 25.1.2000 "Erogazione a mezzo ruolo di contributi a portatori di handicap. Anno 2000".

L'Ufficio ha, pertanto, chiesto chiarimenti al direttore del settore servizi sociali del Comune di Milano, che ha confermato come il servizio disabili del comune stabilisca il reddito ai fini del calcolo della partecipazione alla spesa dell'utente con modalità diverse da quelle previste dal progetto psichiatria, struttura anch'essa incardinata all'interno dell'amministrazione comunale, che invece fa riferimento al reddito lordo.

Le due differenti modalità di calcolo troverebbero giustificazione "nella diversa tipologia dei casi trattati" e sarebbero, pertanto, entrambe applicabili dai due servizi, ciascuno secondo la sua competenza.

Nel replicare, l'Ufficio ha ritenuto poco comprensibili e, soprattutto, giuridicamente infondate le motivazioni poste alla base della discriminazione così compiuta dall'amministrazione comunale tra disabili - e portatori di handicap in genere - e soggetti affetti da patologie psichiatriche, nel momento in cui entrambe le categorie si rivolgono all'amministrazione competente, al fine di ottenere l'erogazione di prestazioni sociali agevolate.

Poiché anche dall'esame delle deliberazioni comunali non trova conforto il diverso orientamento dei due citati servizi dell'amministrazione comunale, l'Ufficio ha chiesto al comune di voler indicare il provvedimento in cui si prevede il riferimento al reddito lordo e di meglio chiarire le ragioni che giustificerebbero una diversità di trattamento delle categorie di utenti: la prassi adottata dal progetto psichiatria - e quindi anche dalla ASL Città di Milano - appare, infatti, sicuramente lesiva del principio di uguaglianza dei cittadini, costituzionalmente garantito.

La risposta fornita dal direttore del settore servizi sociali per adulti, in cui è confluito il progetto psichiatria, non ha apportato alcuna informazione utile al superamento delle perplessità espresse dall'Ufficio, limitandosi a citare riferimenti normativi già noti - da cui non è possibile far derivare una giustificazione della discriminazione posta in essere a danno dei soggetti con patologia psichiatrica - e a sostenere la possibilità per la ASL di rifarsi a procedimenti e modalità in uso presso la stessa nella definizione delle quote di partecipazione al pagamento.

Non è stato chiarito quali "specificità" possano motivare la diversa valutazione del reddito: tali particolarità hanno, semmai, rilevanza per una differenziazione degli interventi tra le diverse aree di bisogno, ma non esiste una motivazione "logica" che giustifichi il fatto che per gli interventi che coinvolgono un paziente psichiatrico si debba far riferimento al reddito lordo, mentre per un anziano, piuttosto che per un disabile, si faccia riferimento al reddito netto.

Non è stato, poi, neppure indicato il provvedimento da cui far discendere la suddetta differenziazione: da quelli noti (uniche "fonti normative" che disciplinano la fattispecie) si ricava che, seppure la ASL è l'ente gestore del fondo socio-assistenziale, il soggetto competente a determinare la partecipazione alla spesa di ricovero per i pazienti psichiatrici resta in ogni caso il direttore del progetto psichiatria del comune. La semplice delega alla gestione del fondo non sembra possa comportare automaticamente l'inapplicabilità delle procedure e delle modalità di erogazione degli interventi già espressamente previste dalle deliberazioni comunali adottate in materia.

Oltre a non trovare conforto in nessun provvedimento, la procedura seguita dalla ASL determina un ingiustificato danno economico per l'utente, in quanto la quota richiesta, qualificandosi come spesa socio-assistenziale, non può formare oggetto di detrazione nella dichiarazione dei redditi, al contrario delle spese di natura sanitaria.

Alla richiesta di un ulteriore riesame della questione, formulata dall'Ufficio al direttore del settore servizi sociali per adulti del Comune di Milano, è stato fornito

riscontro positivo con nota del 6.3.2002, con la quale si è manifestata l'intenzione di provvedere alla sanatoria della situazione denunciata dal signor V., ricalcolando la quota dallo stesso dovuta facendo riferimento al reddito netto e utilizzando, allo scopo, il fondo comunale per la psichiatria dell'anno 2002.

Si è specificato, inoltre, che la ASL Città di Milano, che gestisce - come già detto - il fondo stanziato dal comune per gli interventi socio-assistenziali nell'area della salute mentale, si avvarrà di nuove disposizioni comunali, in corso di predisposizione, per la definizione degli interventi e delle modalità di calcolo degli stessi.

Nessuna informazione è, invece, finora pervenuta, nonostante reiterate sollecitazioni, in merito ai risultati dell'attività svolta dalla commissione interistituzionale, appositamente costituita lo scorso anno dal comune, per la definizione del protocollo di intesa cittadino sulle procedure e le prassi operative relative alla presa in carico delle persone con disagio psichico, problematica su cui mi ero soffermato ampiamente - come già specificato - nella relazione dello scorso anno.

La Giunta regionale, già a far tempo dal marzo 2000, è impegnata nella progressiva attuazione della **L.R. 23.12.1999, n. 23, riguardante le "Politiche regionali per la famiglia"**, al fine di promuovere e finanziare le diverse iniziative ivi previste, tra le quali l'erogazione di contributi per agevolare l'accesso alla prima casa per le giovani coppie (art. 3, commi 9 e segg.), per il potenziamento dei servizi socio-educativi per l'infanzia (art. 4, commi 2, 10 e 11), per favorire le famiglie delle persone disabili (art. 4, commi 4 e 5) e degli anziani non autosufficienti (art. 4, commi 12, 13, 14, 15 e 16).

In particolare, con appositi provvedimenti l'amministrazione regionale ha definito i criteri, le linee programmatiche e le procedure per la promozione e lo sviluppo di servizi rivolti all'infanzia, procedendo all'approvazione - e al relativo

finanziamento - di specifici progetti, presentati dalle associazioni delle famiglie e del privato sociale, relativi alla realizzazione dei nidi famiglia e dei servizi integrativi per la prima infanzia, delle banche del tempo, di asili nido presso i luoghi di lavoro, alla preparazione di personale qualificato per accudire a domicilio i bambini fino a tre anni, alla creazione di spazi di aggregazione per i giovani, nonché all'adozione di iniziative per ridurre l'abbandono scolastico e all'attuazione di interventi socio-assistenziali e ricreativi.

Allo scopo, la Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà, ha emanato anche provvedimenti di promozione dell'associazionismo familiare, mediante l'attivazione del registro regionale delle associazioni di solidarietà tra le famiglie (art. 5 della L.R. n. 23/1999).

E' stata, poi, attivata la sperimentazione del c.d. "prestito sull'onore" (art. 3, commi 2, 3, 4, 5 e 6), finalizzata ad avviare interventi di sostegno finanziario verso famiglie e giovani coppie in situazione di temporanea difficoltà economica, al fine di prevenirne l'entrata nel circuito assistenziale, e che si sostanzia in un prestito in denaro senza interessi, ovvero a "tasso zero", da restituire con rate mensili, entro un periodo di tempo concordato, non superiore a cinque anni.

L'adozione, in via sperimentale, di alcune delle iniziative previste dalla citata legge regionale ha determinato, a volte, l'insorgenza di problematiche in sede di applicazione dei provvedimenti attuativi.

E' il caso dell'erogazione di contributi alle famiglie di persone disabili per l'acquisto di strumenti tecnologicamente avanzati, disposta con D.G.R. n. VII/914 del 3.8.2000 per l'anno 2000, in attuazione - come già indicato - dell'art. 4, commi 4 e 5, della L.R. n. 23/1999.

Con la citata deliberazione, sono state definite le tipologie degli strumenti ammissibili a contributo, le modalità e i termini per la presentazione delle richieste alle ASL di residenza o al Comune di Milano (per i soggetti ivi residenti), la formulazione della graduatoria e l'erogazione dei benefici.



Nuove disposizioni sono state, poi, dettate nel 2001, con D.G.R. 23.11.2001, n. VII/6997, in cui - tra l'altro - si è specificato che, poiché nel primo anno di sperimentazione i fondi non sono stati in quantità sufficiente a garantire il soddisfacimento di tutte le domande ammissibili, ma non finanziate per mancanza di fondi, nel piano di finanziamento 2001 tali domande, nonché gli eventuali ricorsi accolti, avranno priorità rispetto a tutte le nuove istanze.

Con riferimento alla suddetta iniziativa regionale è pervenuta all'Ufficio la segnalazione del signor S.G., che ha contestato il mancato accoglimento, da parte del Comune di Milano, della sua richiesta di contributo.

L'interessato, affetto da sindrome di Usher di tipo I (malattia ereditaria degenerativa, caratterizzata da ipoacusia neurosensoriale e da retinite pigmentosa), avendo un'acutezza visiva limitata a 2 e 3 decimi, rispettivamente all'occhio sinistro e all'occhio destro, ha presentato istanza, ai sensi della menzionata normativa, per ottenere un contributo per l'acquisto di un ausilio che consente ingrandimenti, sino a 16 volte, di ogni tipo di grafica recepibile e visualizzabile a mezzo computer.

Il signor G. si era in precedenza rivolto alla ASL competente, per chiedere la fornitura dell'ausilio nell'ambito del servizio sanitario nazionale, ai sensi del D.M. 27.8.1999, n. 332, ottenendo riscontro negativo, in quanto la suddetta fornitura è limitata ai privi della vista, intesi come ciechi assoluti o con un residuo visivo non superiore ad un decimo in entrambi gli occhi (art. 2 del citato decreto).

L'interessato ha presentato, quindi, l'istanza ai sensi dell'art. 4, comma 4, della L.R. n. 23/1999, confidando nel suo accoglimento, ritenendo che l'intento del legislatore regionale fosse appunto quello di realizzare forme di assistenza ai disabili ulteriori rispetto a quelli già a carico del S.S.N.

L'istanza, invece, non è stata accolta, con la motivazione che l'ausilio richiesto è previsto nel nomenclatore tariffario di cui al D.M. n. 332/1999, ipotesi che - in base alla deliberazione regionale - esclude la possibilità di erogare il contributo.

L'Ufficio è intervenuto, specificando che, nella decisione, non si è tenuta nel debito conto l'impossibilità, per il signor G., di ottenere il presidio dalla ASL, non avendo egli i requisiti previsti dall'art. 2 del D.M. n. 332/1999.

Appare ovvio che scopo dell'esplicita previsione, nel provvedimento regionale, di escludere l'erogazione di contributi nel caso di presidi e ausili ottenibili attraverso il S.S.N. sia quello di evitare duplicazioni di interventi, ipotesi che, invece, non può verificarsi nel caso in esame.

Né pare possibile ricavare dalla normativa regionale (sia dalla legge, sia dalla deliberazione) alcun limite relativamente al grado di disabilità del richiedente: se così fosse, l'intento che ha animato il legislatore regionale - ossia, l'esigenza di garantire l'integrazione ed il reinserimento sociale e professionale dei portatori di handicap - verrebbe in gran parte disatteso.

L'Ufficio ha, pertanto, invitato la competente direzione generale della Giunta regionale a fornire indicazioni più specifiche al Comune di Milano, procedendo anche al riesame del caso. Nessun riscontro è finora pervenuto.

E' opportuno, del resto, un definitivo chiarimento, da parte dell'amministrazione regionale, dell'ambito di applicazione del beneficio, anche allo scopo di evitare inutili aspettative da parte di soggetti già fortemente penalizzati.

Risulta chiaro, però, che qualora si dovesse fornire un'interpretazione restrittiva del provvedimento, l'iniziativa regionale perderebbe, come già detto, buona parte del suo significato.

Analogamente, numerose difficoltà sono sorte con l'erogazione sperimentale, per l'anno 2001, del buono socio-sanitario a favore degli anziani non autosufficienti assistiti in famiglia.

Scopo dell'iniziativa è di limitare o ritardare la necessità di ricovero degli anziani in strutture residenziali, mediante l'offerta alla famiglia di un'opportunità di risposta ai propri bisogni. Il buono può essere utilizzato per l'acquisto di prestazioni

domiciliari erogate da organizzazioni accreditate o per il sostegno alla cura fornita direttamente da componenti del nucleo familiare.

Con la D.G.R. n. VII/2857 del 22.12.2000 sono stati definiti i criteri e le modalità di utilizzo, di presentazione delle domande e di erogazione dei buoni.

In particolare, si è previsto che destinatari del buono possano essere solo gli anziani residenti in Lombardia, di età non inferiore ai settantacinque anni, non autosufficienti (ossia, totalmente inabili con diritto all'indennità di accompagnamento) e appartenenti ad un nucleo familiare con reddito non superiore ai limiti definiti nel provvedimento regionale.

Possono beneficiare del buono anche gli anziani soli, che vivono in alloggi autonomi, ma con familiari non conviventi disponibili a svolgere le necessarie funzioni di assistenza: in questo caso, il reddito di riferimento è quello del singolo anziano.

Quest'ultima disposizione ha destato qualche perplessità, in quanto penalizza l'anziano convivente con altri soggetti (ipotesi in cui si prende in considerazione il reddito dell'intero nucleo familiare) rispetto a chi vive da solo, creando così un'ingiustificata discriminazione fra situazioni di bisogno oggettivamente simili, dal punto di vista assistenziale.

Su sollecitazione del difensore civico del Comune di Bellusco (MI), l'Ufficio è intervenuto presso la Giunta regionale, per chiedere chiarimenti in merito alle ragioni poste alla base della suddetta distinzione e per invitare l'amministrazione a modificare il provvedimento per il prossimo anno.

Dal monitoraggio dei profili qualitativi del suddetto intervento - propedeutico al suo consolidamento ed attivato dalla direzione generale famiglia e solidarietà sociale mediante uno specifico progetto di ricerca commissionato al centro di ricerca interuniversitario sui servizi alla persona dell'Università degli studi di Milano - si è, peraltro, verificato che il buono erogato nel 2001 è stato utilizzato dalla maggior

parte dei beneficiari per l'assistenza resa da un familiare: vi è stato, pertanto, un sottoutilizzo del buono per l'acquisto di prestazioni erogate da organizzazioni accreditate.

L'amministrazione regionale ha ritenuto necessario approfondire questo aspetto, per un'adeguata definizione dell'intervento nella fase di consolidamento dello stesso e, poiché il rapporto finale sui risultati del monitoraggio sarà disponibile solo alla fine del primo trimestre del 2002, con D.G.R. n. VII/7955 dell'1.2.2002 ha disposto di prorogare al 30.6.2002 la sperimentazione del buono socio-sanitario.

L'allungamento dell'aspettativa di vita e la continua progressione delle malattie cronico-degenerative inducono, peraltro, l'amministrazione regionale a mantenere valida l'offerta di strutture residenziali in grado di ospitare adeguatamente le diverse categorie di anziani utenti.

Allo scopo, la Giunta ha dato l'avvio al nuovo processo di **accreditamento socio-sanitario e socio-assistenziale delle strutture**, definendo in modo chiaro i requisiti di qualità dell'assistenza offerta, le modalità di accesso ed il controllo della sua adeguatezza.

Con D.G.R. n. VII/7435 del 14.12.2001 'Attuazione dell'art. 12, commi 3 e 4 della l.r. 11 luglio 1997, n. 31 "Requisiti per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali per Anziani (R.S.A.)"' l'amministrazione regionale ha disposto di ricondurre tutte le R.S.A. già in possesso di autorizzazione al funzionamento a rispettare e ad adeguarsi ai requisiti minimi generali e specifici di cui all'art. 1 del D.P.R. 14.1.1997, confermando temporaneamente il sistema autorizzativo in atto, ma subordinandolo alla presentazione di un piano delle opere di adeguamento, della durata massima di cinque anni dalla pubblicazione della suddetta deliberazione.

Vengono, altresì, stabiliti - oltre a quelli minimi previsti dal D.P.R. 14.1.1997 - ulteriori requisiti di qualità obbligatori per l'accreditamento delle R.S.A., elencati nell'allegato A della deliberazione, relativi alla gestione delle risorse umane e tecnologiche, della qualità dell'organizzazione e dell'assistenza, al sistema informativo e alle caratteristiche costruttive delle strutture.

Si è stabilito, inoltre, che gli enti gestori di R.S.A. debbano trasmettere alla ASL competente per territorio e/o alla Regione i dati relativi alle caratteristiche degli ospiti, nonché i dati relativi alle liste di attesa (c.d. debito informativo): l'acquisizione di informazioni puntuali ed il conseguente monitoraggio della qualità dell'offerta consentirà di superare l'attuale classificazione dei pazienti tra non autosufficienti totali, parziali e Alzheimer, in realtà riduttiva rispetto ai diversi tipi di patologia degli anziani.

Come già preannunciato all'Ufficio lo scorso anno dall'assessore alla famiglia e solidarietà sociale, nella suddetta deliberazione si prevede, infine, che la Carta dei diritti dell'anziano - contenuta nell'allegato D, parte integrante e sostanziale del provvedimento - venga recepita all'interno della "Carta dei servizi" di cui ogni R.S.A. dovrà dotarsi, costituendo uno dei requisiti obbligatori di accreditamento individuati nell'allegato A.

L'iniziativa è meritevole di apprezzamento, anche se nel provvedimento regionale non sembrano essere stati individuati chiaramente gli strumenti e i meccanismi di tutela, attivabili in caso di violazione dei precetti enunciati dalla Carta dei diritti dell'anziano: compare, infatti, solo un generico riferimento alla possibilità di inoltrare al responsabile per le relazioni con il pubblico una scheda, annessa al questionario di soddisfazione, per esprimere lamentele.

Non risulta chiaro, peraltro, se dovrà essere attivato un ufficio per le relazioni con il pubblico presso ogni R.S.A., oppure se si debba far riferimento a quello attivo presso la ASL competente per territorio, deputata a svolgere la funzione di vigilanza e di verifica del possesso e del mantenimento dei requisiti per l'accreditamento.

La problematica è degna di adeguata considerazione: sono numerose, infatti, le doglianze indirizzate all'Ufficio dai parenti di anziani ricoverati presso R.S.A., per denunciare carenze nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi di assistenza.

Solo con l'entrata a regime delle nuove disposizioni sarà, comunque, possibile verificare se la mancata istituzione di uno specifico organismo di tutela produrrà conseguenze sugli utenti, rendendo difficoltosa l'individuazione del soggetto competente all'intervento, nonché il concreto esercizio dell'azione di tutela.

Senza dimenticare, poi, che la funzione di tutela - per essere davvero tale - deve essere autonoma ed indipendente rispetto a chi ha la responsabilità delle strutture e che l'organismo di tutela deve essere dotato di mezzi e strumenti tali da consentire l'adeguato svolgimento della funzione attribuita.

Come tutti gli anni, è stata prevalente la domanda di intervento formulata da singoli cittadini, rispetto a quella delle associazioni.

Resta costante il grado di collaborazione prestato dalle amministrazioni locali, degno di particolare nota, se si considera che la materia dell'assistenza sociale non rientra nella competenza istituzionale dell'Ufficio.

Si è notata, invece, una certa difficoltà nei rapporti con il Comune di Milano, soprattutto nelle questioni in cui sono coinvolti diversi uffici e servizi, che spesso operano in modo s coordinato.

Vi è stato, infine, un miglioramento dei tempi di risposta della direzione generale famiglia e solidarietà sociale della Giunta regionale.

Abbastanza buono è stato il grado di soddisfazione dei cittadini, anche se i margini di azione dell'Ufficio sono limitati, a causa dell'elevato grado di discrezionalità di cui godono in materia gli enti locali.

Va, peraltro, sottolineato che il tipo di utenza che rappresenta problematiche di natura socio-assistenziale ha un particolare bisogno di trovare referenti disponibili all'ascolto e l'impegno dell'Ufficio si è manifestato anche in questi termini.

## 2.7 Invalidità civile

Nella relazione dello scorso anno è stato illustrato il percorso normativo - delineato innanzitutto dall'art. 13 del D.Lgs. 31.3.1998, n. 112 e dall'art. 4, comma 57, della L.R. n. 1/2000 - che ha operato il decentramento amministrativo delle funzioni di concessione delle provvidenze economiche a favore degli invalidi civili, trasferendole dalla amministrazione periferica del Ministero dell'interno (prefettura) alle ASL e, per il territorio della città di Milano, al Comune di Milano.

A far tempo dal 21.2.2001 - data di pubblicazione del D.P.C.M. 22.12.2000 disciplinante l'attribuzione alla Regione Lombardia delle risorse necessarie alla gestione delle funzioni di cui trattasi - gli enti suddetti hanno iniziato ad esercitare effettivamente le competenze in materia di invalidità civile.

In tale contesto, la Regione Lombardia ha adottato diversi provvedimenti con l'obiettivo di fornire un supporto ai titolari delle funzioni amministrative e di programmare ed organizzare in modo uniforme i servizi di concessione dei trattamenti economici agli invalidi civili sul territorio regionale.

In particolare, la D.G.R. n. 2856 del 22.12.2000 ha individuato le principali modalità innovative del servizio di concessione ed il nuovo modello organizzativo. Tale modello è stato, poi, ulteriormente definito nelle specifiche operative contenute nella circolare n. 5 del 26.1.2001 della direzione generale famiglia e solidarietà sociale.

Per effetto delle suddette disposizioni le sedi distrettuali delle commissioni sanitarie sono state identificate quale unico punto di accesso cui il cittadino deve rivolgersi per presentare la propria istanza.

Inoltre, è stato predisposto dalla Regione un "modello unico" di domanda che comprende sia la richiesta delle prestazioni di natura sanitaria (l'accertamento medico-legale), che quella delle prestazioni di natura economica eventualmente

spettanti (la concessione dei benefici economici), ed è comprensivo di una parte relativa all'autocertificazione nella quale è già possibile dichiarare il possesso dei requisiti socio- sanitari richiesti dalla legge e necessari per l'istruttoria dell'istanza.

Ad eccezione del Comune di Milano per il territorio cittadino, il dipartimento ASSI delle ASL è l'unità organizzativa a cui compete l'istruttoria delle pratiche di invalidità civile ed è responsabile dell'emanazione del provvedimento di concessione dei benefici economici.

Nell'attuale assetto normativo il decreto del prefetto, che costituiva il provvedimento formale con cui si chiudeva la fase concessoria del procedimento, è stato sostituito da una determinazione del direttore generale della ASL o del Comune di Milano, il quale può delegare la funzione ad altro dirigente.

La circolare regionale n. 54 del 7.8.2001 ha poi definito il termine del procedimento in questione.

All'interno dei centottanta giorni di tempo previsti dall'art. 4 del D.P.R. 21.9.1994, n. 698, per la conclusione dell'intero iter amministrativo relativo sia alle procedure di concessione che a quelle di pagamento dei benefici economici agli invalidi, la Regione ha attribuito alle ASL ed al Comune di Milano novanta giorni per perfezionare la sola fase concessoria del procedimento.

Entro tale termine, che decorre dal ricevimento telematico o cartaceo del verbale della commissione sanitaria, l'ufficio preposto all'istruttoria deve effettuare la trasmissione telematica dell'atto di concessione all'INPS o, in caso di negazione del beneficio economico, la spedizione del conseguente provvedimento al richiedente.

Al fine di garantire il rispetto dei tempi procedurali, ma anche di verificare l'efficacia del lavoro svolto dalle ASL, in qualità di titolari sia della funzione di accertamento dell'invalidità civile che della funzione di concessione dei relativi benefici economici, la Regione ha previsto un monitoraggio delle singole attività nelle quali sono articolate le diverse fasi e sotto-fasi del processo.



A tale scopo sono stati predisposti dei prospetti informativi trimestrali che le ASL devono compilare ed inviare alla direzione generale famiglia e solidarietà sociale.

Il supporto che la Regione ha fornito agli enti per l'esercizio della funzione di concessione si è, inoltre, concretizzato nella elaborazione di un progetto di applicazione informatica, che ha lo scopo di uniformare e razionalizzare le procedure evitando superflue duplicazioni, nonchè di garantire il collegamento funzionale tra gli uffici distrettuali, preposti all'accertamento, l'ufficio centrale, preposto alla fase di concessione, e l'INPS, ente competente all'erogazione dei benefici economici.

Ad oggi, il programma informatico è stato completato; tuttavia, esso non risulta essere ancora utilizzato dalle ASL sia per difficoltà tecniche di messa a punto del programma stesso, sia per le complessità legate alla introduzione della nuova procedura informatica, le quali richiedono tempi e disponibilità poco compatibili con la contingente necessità di smaltire l'arretrato e, contemporaneamente, istruire le nuove istanze.

Sul territorio lombardo gli uffici preposti all'istruttoria delle pratiche di invalidità ed alla emanazione del conseguente provvedimento di concessione delle provvidenze economiche sono complessivamente quindici, di cui quattordici dislocati presso le ASL e uno presso il Comune di Milano.

Per quanto riguarda i tempi di attesa, la situazione è eterogenea e varia a seconda della competenza territoriale della sede concessoria.

Da una parte vi sono casi di eccellenza, come la ASL di Cremona, che riesce a conseguire l'obiettivo di espletare le pratiche entro novanta giorni dalla trasmissione del verbale di accertamento, ed in qualche caso, addirittura, ad abbreviare ulteriormente i tempi, e dall'altra vi sono realtà in cui si riscontrano notevoli difficoltà, in particolare Milano e provincia.

Le cause delle suddette situazioni di sofferenza vengono attribuite sia all'insufficienza delle risorse di personale e di dotazione finanziaria, sia all'ingente numero di pratiche arretrate, provenienti dalla precedente gestione (prefettura).

In relazione al primo aspetto, si ricorda che il passaggio delle funzioni in materia di invalidità civile non ha comportato un contestuale trasferimento di risorse e tuttora lo Stato non ha ancora attribuito alla Regione Lombardia quanto stabilito nel sopra richiamato D.P.C.M. 22.12.2000, a parte il trasferimento di quattro unità di personale su un totale di sessantanove previste dal decreto stesso.

Per quanto riguarda il problema delle pratiche arretrate, si rileva che l'intervento della Regione Lombardia, effettuato nel corso dell'anno 2000, mediante il progetto di recupero dell'arretrato presso le prefetture che presentavano situazioni maggiormente problematiche, ha permesso di evadere ben 88.024 domande, ma non è stato sufficiente per risolvere definitivamente la questione.

In particolare, le considerevoli dimensioni dell'arretrato pendente presso la prefettura di Milano - il più numeroso sul territorio nazionale - ha appesantito notevolmente il carico di lavoro degli uffici concessori del Comune di Milano e delle tre ASL della Provincia di Milano.

Non contribuisce certamente a migliorare il quadro della situazione il fatto che non è stata ancora conclusa la trasmissione agli enti competenti di tutti i fascicoli pendenti: sono state stimate in circa 250.000 le pratiche giacenti presso gli uffici della prefettura di Milano alla fine del 2001.

Per tali motivazioni e in relazione alla realtà di Milano e provincia, bisogna, purtroppo, dare atto che il decentramento amministrativo delle funzioni in materia di invalidità civile non ha portato, per il momento, ad una gestione più celere ed efficiente del procedimento di concessione dei benefici economici.

Anche nell'anno 2001 sono pervenute all'Ufficio numerose richieste di intervento da parte di cittadini che lamentano lungaggini e disfunzioni nell'espletamento delle procedure.

Il numero delle istanze pervenute, però, è complessivamente diminuito rispetto a quello dell'anno 2000 (cinquantacinque a fronte di settantacinque). Si è proceduto, inoltre, alla trattazione dei casi, relativi agli anni precedenti, rimasti in sospeso in attesa dell'attuazione del nuovo riparto delle competenze.

In relazione alle criticità sopra esposte è significativa la circostanza che la maggior parte delle richieste di intervento abbia, quali soggetti interlocutori, proprio il Comune di Milano e le tre ASL della Provincia di Milano.

Pertanto, l'Ufficio ha cercato di intraprendere un dialogo con i suddetti enti al fine di instaurare un rapporto di collaborazione fattivo e proficuo al pari di quello che intercorreva con la prefettura fino all'anno scorso.

Nel mese di aprile si è tenuto un incontro con il dirigente della struttura della Giunta regionale, che si occupa della nuova normativa in materia di invalidi civili e riveste un ruolo di raccordo tra gli enti ai quali la Regione ha attribuito la funzione di concessione, per acquisire informazioni circa l'effettiva situazione del servizio nella fase di prima attuazione.

In tale occasione, tra l'altro, si è ritenuto opportuno evidenziare il problema di continuare a garantire l'uniformità di applicazione della normativa nazionale in materia di invalidità, dal momento che il Ministero dell'interno, che fino al decentramento delle competenze aveva assicurato tale uniformità tramite l'emanazione di circolari, non ha più tale funzione.

Data la rilevanza della questione, è stata riconosciuta la necessità di porre il problema anche alle altre regioni, al fine di giungere ad una soluzione unitaria.

Mentre gli uffici invalidi civili appartenenti alle ASL della Provincia di Milano 1, 2 e 3 hanno manifestato la volontà di instaurare un costruttivo ed utile rapporto di collaborazione nell'interesse dei cittadini, con il Comune di Milano si sono verificate alcune difficoltà che non hanno ancora consentito di intraprendere un dialogo. Pertanto, si è ritenuto opportuno far presente all'assessore ai servizi sociali e alla persona del comune, con nota inviata nel mese di novembre, che il permanere di un

comportamento omissivo non consente al difensore civico di soddisfare le giuste esigenze che i cittadini esprimono a fronte dell'impossibilità di ricevere informazioni sullo stato di definizione delle pratiche amministrative che li riguardano.

Dopo l'invio di alcuni solleciti, sono stati stabiliti contatti con il responsabile dell'ufficio invalidi civili del Comune di Milano, allo scopo di definire modalità operative atte a garantire lo svolgimento dei rispettivi ruoli.

Da un punto di vista strettamente giuridico tengo ad evidenziare che la Regione Lombardia ha trasferito, e non semplicemente delegato, al Comune di Milano la funzione di concessione delle provvidenze economiche agli invalidi civili. Per tale motivo il difensore civico regionale interviene nei confronti di questa amministrazione non in forza di una competenza diretta, ma in spirito di collaborazione tra istituzioni per sopperire alla mancanza del difensore civico comunale, attualmente non ancora nominato, al fine di assicurare comunque una tutela stragiudiziale ai diritti di questa categoria di cittadini, che versa in condizioni di estrema debolezza e bisogno.

Le richieste di intervento pervenute all'Ufficio nell'anno 2001 hanno avuto ad oggetto, in numero sostanzialmente equivalente, la **liquidazione di assegni ed indennità di accompagnamento a favore degli invalidi e la liquidazione dei ratei maturati e non riscossi a beneficio degli eredi.**

Come si è già accennato, le lamentele rappresentate dagli utenti concernono in prevalenza: i lunghi tempi di definizione delle pratiche; errate interpretazioni della normativa da parte degli enti che operano l'istruttoria; difficoltà o, addirittura, impossibilità ad acquisire notizie sullo stato di istruttoria delle pratiche.

In quest'ultimo caso l'intervento dell'Ufficio consiste nell'acquisire le necessarie informazioni sullo stato dell'istruttoria della pratica, in modo da fornire agli interessati gli opportuni chiarimenti e le corrette indicazioni procedurali al fine di esercitare i diritti di cui sono titolari.

La carenza di informazioni, unita alle difficoltà di comunicazione ed ai tempi del procedimento tanto dilatati, possono anche comportare gravi conseguenze, soprattutto nella fattispecie in cui l'invalido sia deceduto nel corso dell'istruttoria della pratica, successivamente al riconoscimento dell'invalidità da parte della commissione sanitaria.

Infatti, in alcuni casi sottoposti all'Ufficio, si è verificato che, a causa di disfunzioni o disguidi, gli eredi ignoravano l'obbligo di inoltrare all'ente competente il certificato di morte del de cuius e la domanda per la riscossione dei ratei maturati, subendo consistenti ritardi nella definizione della pratica e rischiando, addirittura, di vedere definitivamente pregiudicati i loro diritti, a causa del decorrere della prescrizione decennale prevista dal codice civile.

A questo proposito è emblematica la vicenda occorsa alla signora E.P. che, nel settembre dello scorso anno, ha sottoposto all'Ufficio tutta la documentazione in suo possesso relativa alla domanda di accertamento di invalidità inoltrata nel 1991 dal padre, signor R.B..

Dopo essere stato riconosciuto invalido dalla commissione sanitaria, il signor B. è deceduto nel 1992 e poiché l'istante non aveva più avuto alcuna comunicazione dalla prefettura, si è rivolta all'Ufficio per sapere se poteva ancora avanzare pretese circa l'indennità che non era stata corrisposta al padre.

Dopo aver esaminato la documentazione è stato consigliato alla signora P. di presentare immediatamente la domanda di ratei maturati e non riscossi alla ASL Provincia di Milano 3, in quanto stava per scadere il termine decennale di prescrizione, oltre il quale avrebbe perso il diritto a percepire i ratei stessi.

Nella maggior parte dei casi i cittadini che si sono rivolti all'Ufficio hanno manifestato soddisfazione per gli interventi effettuati nei confronti degli enti di volta in volta interessati, che hanno consentito loro di ottenere quanto spettante.

Allo stesso modo, ha ricevuto apprezzamenti l'attività di consulenza fornita su questioni di varia natura. Tale attività, svolta per lo più telefonicamente, ha rivestito

una certa rilevanza anche nell'anno 2001 poiché, come riferito dagli istanti, persistono talvolta difficoltà nel contattare le amministrazioni competenti per ricevere indicazioni.

Infine, ritengo opportuno segnalare una questione di carattere generale a cui ho già fatto riferimento nella relazione del 1999.

Si tratta della problematica relativa alla **corresponsione degli interessi legali in caso di tardiva erogazione delle provvidenze economiche**, sulla quale è ora intervenuta la circolare dell'INPS n. 111 del 24.5.2001.

Nella relazione del 1999 avevo esposto l'orientamento della prefettura, che, in applicazione dei criteri previsti dal D.P.R. n. 698/1994, indicava quale "dies a quo" la data di scadenza del termine fissato per la conclusione del procedimento di concessione dei benefici economici. Pertanto gli interessi venivano fatti decorrere dal centottantesimo giorno dalla ricezione del verbale di accertamento sanitario.

In seguito sono intervenute alcune recenti pronunce giurisprudenziali (cfr., ad esempio, C. Cass., sez. lav., 6.4.2001, n. 5201), che sono state poi recepite nella sopra richiamata circolare dell'INPS.

Tale circolare ha chiarito che gli interessi devono essere calcolati in base ai criteri previsti per tutte le prestazioni previdenziali ed assistenziali e, quindi, decorsi centoventi giorni dalla data di presentazione della domanda.

Inoltre, il termine iniziale di decorrenza non subisce alcuno spostamento anche nel caso in cui il richiedente presenti tardivamente la documentazione necessaria, in quanto viene espressamente affermato che "gli interessi legali da considerare elemento accessorio della prestazione, una volta riconosciuto il diritto principale, seguono automaticamente, indipendentemente da qualsiasi valutazione circa le cause e la responsabilità del ritardo nel pagamento e sono quindi dovuti indipendentemente da mora colpevole dell'Istituto".

L'INPS ha, infine, precisato che, in caso di corresponsione parziale dell'importo dovuto, i pagamenti degli arretrati devono essere imputati prima agli interessi e poi, per la parte residua, al capitale. Di conseguenza, sul capitale residuo matureranno interessi fino al successivo totale adempimento dell'obbligazione.

Risulta evidente che quanto previsto dalla circolare è chiaramente migliorativo rispetto al precedente orientamento della prefettura, il quale, rifacendosi ai termini previsti dal D.P.R. n. 698/1994, poteva determinare una perdita anche di un anno e mezzo di interessi.

Auspicherei quindi che, per tutte le somme arretrate spettanti agli invalidi civili, vengano applicati i criteri espressi dalla circolare dell'INPS e dal recente orientamento della giurisprudenza di legittimità. In tal senso, ho sottoposto all'attenzione dei responsabili dell'ufficio concessioni economiche della ASL Provincia di Lodi queste nuove disposizioni in materia di erogazione degli interessi legali e sono attualmente in attesa di ricevere un riscontro da parte dell'ente.

## 2.8 Previdenza

Il 2002 si apre con alcune novità introdotte dalla L. 28.12.2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) in attesa delle più sostanziali modifiche previste nel disegno di legge, collegato alla manovra finanziaria, che delega il Governo ad emanare uno o più **decreti legislativi diretti a riordinare la disciplina del sistema previdenziale**.

Il disegno riformatore, come espressamente riportato nella relazione al relativo progetto di legge, si muove lungo tre direttrici principali:

- “- tutela dei diritti pensionistici acquisiti ed incentivi alla permanenza al lavoro con garanzia del diritto ad ottenere, in ogni caso, le prestazioni pensionistiche già maturate;
- misure di sostegno alla previdenza complementare;
- riordino degli enti pubblici di assistenza e previdenza obbligatori”.

Le innovazioni in campo previdenziale sono contenute nell'art. 38 della legge finanziaria 2002.

I commi da 1 a 6 del succitato articolo stabiliscono, a decorrere dall'1.1.2002, l'aumento delle “maggiorazioni sociali” dei trattamenti pensionistici fino a garantire un reddito di 516,46 euro al mese (un milione di lire) a favore di soggetti disagiati in possesso di determinati requisiti d'età e reddituali. L'INPS, con circolare n. 17 del 16.1.2002, ha già fornito le opportune indicazioni sulle modalità di applicazione della nuova normativa e sull'invio agli interessati della comunicazione per la richiesta dell'aumento.

L'art. 38, commi da 7 a 10, reintroduce il **condono** per chi ha percepito indebitamente, ma senza dolo, prestazioni pensionistiche dall'INPS. Questa sanatoria ricalca le orme di quella precedente delineata dall'art. 1, commi 260 e seguenti della L. 23.12.1996, n. 662, a cui si è fatto cenno nella relazione relativa all'attività del 2000.



Destinatari del nuovo condono sono i soggetti che hanno percepito indebitamente prestazioni pensionistiche o quote di prestazioni pensionistiche o trattamenti di famiglia a carico dell'INPS per periodi anteriori all'1.1.2001.

Non è dovuta alcuna somma dai pensionati che risultino possessori di un reddito personale IRPEF per l'anno 2000 di un importo fino a 8.263,31 euro (corrispondenti al limite in lire di 16 milioni della precedente sanatoria della L. n. 662/1996).

La sanatoria è parziale, cioè l'indebito è recuperato nei limiti di tre quarti dell'importo riscosso indebitamente, quando il soggetto abbia conseguito un reddito pensionabile superiore a 8.263,31 euro.

Il nuovo condono è nato dall'esigenza di arginare la vera e propria ondata di provvedimenti di indebiti pensionistici conseguenti all'elaborazione, da parte dell'INPS, dei modelli reddituali riguardanti gli anni 1996-1997-1998, compilati dai pensionati con l'indicazione dei redditi personali e di quelli del coniuge o anche di tutti i componenti il nucleo familiare, nei casi di attribuzione di trattamenti di famiglia.

A proposito ricordo che si è dato corso all'operazione cosiddetta "RED" anche per il triennio 1999-2000-2001.

Sono pervenute due istanze all'Ufficio, con le quali veniva contestato l'obbligo di rivolgersi a soggetti abilitati alla certificazione del reddito (centri di assistenza fiscale - CAF -, consulenti tributari, ragionieri commercialisti e consulenti del lavoro) per la presentazione della dichiarazione reddituale.

L'Ufficio ha sottolineato di non avere alcuna competenza, né tecnica, né giuridica, per sindacare nel merito la procedura stabilita dalla direzione centrale dell'INPS al fine di acquisire dai pensionati i modelli RED compilati.

Ha, peraltro, evidenziato che non risultavano riscontrabili irregolarità o illegittimità nella suddetta procedura. Ha, inoltre, rilevato che l'assistenza dei soggetti abilitati a ricevere le dichiarazioni doveva essere fornita gratuitamente ed era dettata

dall'esigenza di ottenere dichiarazioni "certificate" e di garantire tempestività ed efficienza alla procedura di trasmissione - da effettuare in via telematica - dei dati.

Accenno ora alla facoltà di **opzione per la liquidazione del trattamento pensionistico con il sistema contributivo**, introdotta dalla cosiddetta riforma Dini (L. n. 335/1995), sia perché è diventata operante dall'1.1.2001, sia perché è emblematica della situazione di incertezza in cui può trovarsi il lavoratore che presenta domanda di pensione, sia perché l'Ufficio si è dovuto occupare di tale questione, essendo pervenute due istanze relative ad essa.

La riforma Dini del 1995 ha introdotto il sistema di calcolo contributivo in base al quale la pensione in futuro non sarà più calcolata sugli ultimi stipendi (come con il metodo "retributivo"), ma sull'intera vita lavorativa. L'applicazione del nuovo regime è graduale. I lavoratori sono stati, infatti, divisi in tre gruppi:

- a) chi, al 31.12.1995, aveva un'anzianità di almeno diciotto anni mantiene il criterio retributivo;
- b) chi, al 31.12.1995, poteva contare su meno di diciotto anni di contributi avrà la pensione calcolata con il "pro rata" (regime retributivo fino al 1995, poi contributivo);
- c) chi ha iniziato a lavorare dal 1996 avrà la pensione interamente calcolata con il contributivo.

La riforma ha, però, offerto ai lavoratori con almeno quindici anni di contributi, di cui cinque versati dal 1996 in poi, la possibilità di scegliere il sistema contributivo. Una facoltà, quindi, concretamente esercitabile dall'1.1.2001 in avanti. Convinti di poter optare per il nuovo regime, numerosi dipendenti si sono dimessi per fruire della pensione di vecchiaia, ex art. 1, comma 20, della L. n. 335/1995, anche se di importo minore, con anticipo.

All'ultimo momento la legge finanziaria 2001 (articolo 69, comma 6, della L. 23.12.2000, n. 388) ha congelato l'opzione, stabilendo che non poteva essere esercitata anteriormente all'1.1.2003.

Molti lavoratori sono, pertanto, rimasti senza stipendio e senza pensione.

A sanare la situazione è intervenuto il D.L. 3.5.2001, n. 158, convertito, senza modificazioni, nella L. 2.7.2001, n. 248, che ha ripristinato il diritto d'opzione all'1.1.2001, pur introducendo regole più severe per il computo del trattamento pensionistico.

Successivamente il D.L. 28.9.2001, n. 355, convertito nella L. 27.11.2001, n. 417, entrato in vigore dall'1.10.2001, ha sostanzialmente limitato tale facoltà ai lavoratori in possesso di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni entro il 31.12.1995.

Con riferimento alla problematica sopra prospettata, si è rivolto all'Ufficio un cittadino disoccupato dal marzo 1993, lamentando "l'illegittimità della posizione assunta dall'INPS ed anche la mancata assistenza del patronato" in relazione al non accoglimento della sua domanda di pensione, avendo cinquantasette anni di età e più di quindici anni di contributi.

L'Ufficio ha sottolineato che pressioni affinché il legislatore statale estenda la possibilità di esercitare la scelta sopra indicata anche a coloro che si trovano nella situazione contributiva esposta (disoccupati, con più di quindici anni di lavoro antecedenti all'1.1.1996) possono e devono essere esercitate dalle associazioni e/o dai sindacati di categoria.

Ha, inoltre, rilevato di non poter svolgere alcun intervento in tal senso, non solo perché ciò non rientra nei suoi compiti istituzionali, ma soprattutto perché non dispone di alcun elemento finanziario e/o giuridico per supportare tale rivendicazione.

L'altra istanza sottoposta all'attenzione dell'Ufficio è stata positivamente definita. Grazie anche ai chiarimenti dati dal competente dipartimento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono state, infatti, fornite all'interessata le precisazioni richieste circa il suo diritto a fruire dell'opzione.

Alcune tematiche cui ho accennato nella relazione dello scorso anno hanno avuto sviluppi che ritengo utile segnalare.

Con riferimento alle novità legislative introdotte dalla legge finanziaria 2001, sono stati trattati un caso relativo al riconoscimento della **maggiorazione sociale** di cui all'art. 70 della L. n. 388/2000, e due che hanno riguardato questioni attinenti alla "totalizzazione" dei periodi assicurativi, di cui all'art. 71.

La prima pratica è stata prontamente esaminata dalla sede INPS competente; nella risposta fornita veniva precisato che "gli uffici della Sede hanno contattato nei giorni scorsi l'interessato per acquisire, tramite il rilascio di apposite dichiarazioni, informazioni - indispensabili per l'accoglimento della domanda - circa la condizione reddituale". Erano, inoltre, fornite assicurazioni circa l'immediata definizione della pratica non appena fossero state restituite le suddette dichiarazioni.

Per quanto concerne la **totalizzazione**, sottolineo che tale istituto non ha ancora potuto trovare applicazione, in quanto la sua disciplina è collegata a decreti ministeriali da adottarsi entro due mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria, ma non ancora emanati, stanti anche le criticità evidenziate dagli enti gestori della previdenza dei liberi professionisti. Le due pratiche succitate non hanno, pertanto, potuto essere compiutamente definite.

La L. 30.3.2001, n. 152 ha dettato la **nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale**. Ricordo che l'Ufficio non ha rapporti diretti con i patronati, né può esplicare alcuna attività istituzionale nei loro confronti; dà seguito, però, alle istanze riguardanti domande presentate tramite essi, qualora il cittadino lamenti disfunzioni o ritardi nell'espletamento del relativo procedimento da parte di uffici della pubblica amministrazione.

Nel mese di luglio 2001 è pervenuta la risposta della sede centrale INPS circa l'attuazione di quanto disposto dalla Corte costituzionale con sentenza 14-23.12.1998, n. 417.

Il direttore centrale dell'area lavoratori autonomi e parasubordinati ha precisato che "non sono state emanate direttive circa la prassi da seguire per uniformarsi alla sentenza della C.C. n. 417/1998, in quanto, in tema di **rimborso contributi indebiti**, si rende necessario un intervento legislativo atto a colmare il vuoto normativo creato dalla citata sentenza. Di tale problema è stato investito, a più riprese, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il quale, pur condividendo l'assoluta necessità di risolvere la questione in sede legislativa, non ha ancora avuto riscontro alle ripetute iniziative a tale scopo messe in atto".

Due questioni di rilevanza generale di cui l'Ufficio si è occupato nel 2001, acquisendo chiarimenti dalla sede centrale dell'INPS, meritano di essere illustrate.

La prima concerne l'interpretazione normativa seguita dall'INPS in materia di **assegni al nucleo familiare sulla pensione ai superstiti**, erogata a favore di un coniuge, qualora lo stato di invalidità del figlio maggiorenne sia stato riconosciuto dopo il decesso del titolare della pensione diretta.

La problematica è stata sottoposta all'attenzione dell'Ufficio da una pensionata, la cui domanda era stata rigettata in quanto - motivava l'INPS - "il figlio alla data del decesso del dante causa era maggiorenne e non inabile".

Mi sono rivolto al direttore della sede INPS richiedendo il riesame della pratica.

In particolare, ho richiamato il messaggio INPS 8.5.1994, n. 19563 emanato dalla direzione centrale prestazioni temporanee, avente per oggetto "Assegno per il nucleo familiare su pensione ai superstiti. Soggetti che concorrono alla formazione del nucleo familiare".

In tale messaggio è espressamente specificato che "i figli equiparati maggiorenni non contitolari della pensione possono essere compresi nel nucleo familiare del dante causa solo quando il mancato conseguimento della pensione stessa è derivato dal fatto che gli stessi non erano a carico, secondo la normativa che regola

specificatamente le pensioni ai superstiti". Tale fattispecie - ho sottolineato - pareva riferirsi al caso in questione: il figlio della pensionata non contitolare di pensione, proprio perché non a carico (cioè non minorenni, né inabile) del de cuius al momento del decesso, aveva successivamente acquisito il requisito (inabilità) per essere compreso nel nucleo familiare.

Ho, inoltre, rilevato che in un ulteriore messaggio INPS (7.10.1998, n. 1655), è precisato, con riferimento al coniuge quale unico familiare superstite, che il requisito dell'inabilità può sopravvenire anche dopo la morte del dante causa, con conseguente diritto all'assegno dalla data in cui matura tale situazione.

L'INPS ha ribadito che la domanda di cui si tratta non poteva essere accolta poiché "dal combinato dell'art. 5 del D.L. 30.6.1972, n. 67 e dell'art. 2 del D.L. 13.3.1988 n. 69 deriva che la determinazione del nucleo dei superstiti deve essere effettuata con riferimento alla situazione familiare esistente alla morte del de cuius".

Anche il comitato provinciale INPS, a cui l'interessata ha successivamente inoltrato ricorso, ha rigettato la domanda.

Ho pertanto sottoposto la problematica alla sede centrale dell'INPS, in quanto in nessuna delle risposte pervenute erano stati dati chiarimenti esaustivi circa i criteri applicativi contenuti nel messaggio n. 19563/1994.

La sede centrale ha inviato una nota di sintesi dell'interpretazione fornita con il messaggio succitato, dalla quale "si evince la correttezza dell'operato dell'Istituto".

In tale nota è specificato che "il messaggio in questione si riferisce a figli ed equiparati maggiorenni che, pur essendo stati riconosciuti inabili a proficuo lavoro al momento della morte del dante causa, non hanno comunque conseguito il diritto alla contitolarità della pensione perché al momento del decesso non risultavano a carico del de cuius, in quanto percettori di reddito proprio superiore ai limiti di legge, secondo quanto stabilito dalla normativa che regola specificatamente le pensioni ai superstiti.

Pertanto i figli ed equiparati maggiorenni inabili a proficuo lavoro, non contitolari della pensione ai superstiti perché non a carico, possono essere compresi nel nucleo familiare del dante causa ai fini ANF (assegno nucleo familiare) soltanto nel caso in cui l'inabilità in questione sia stata riconosciuta al momento della morte del genitore.

Peraltro, con messaggio n. 1655 del 7.10.198, l'INPS ha chiarito che per il coniuge superstite non è richiesta la sussistenza dello stato di inabilità alla data della morte del dante causa in quanto il medesimo, in qualità di coniuge, fa già parte del nucleo familiare per norma di legge, indipendentemente dalla condizione di inabilità mentre il figlio maggiorenne può far parte del nucleo familiare in questione esclusivamente in caso di inabilità riconosciuta al momento della morte del genitore".

La direzione centrale INPS ha precisato che, considerata la rilevanza sociale della questione, il comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee stava approfondendo la problematica sotto diversi aspetti, al fine di un'eventuale proposta di modifica dell'attuale normativa.

L'altra questione che l'Ufficio ha ritenuto meritevole d'approfondimento ha riguardato i criteri normativi seguiti dall'istituto in relazione a richieste di **assegno per il nucleo familiare presentate per figli naturali non conviventi con il richiedente.**

Un lavoratore, padre di una bimba di due anni legalmente riconosciuta e residente con la madre disoccupata, provvedendo al sostentamento di entrambe, aveva inoltrato alla competente sede periferica INPS una richiesta di assegni per il nucleo familiare.

L'INPS aveva rigettato la domanda, in quanto il richiedente non era convivente con la figlia naturale.

L'Ufficio ha ritenuto opportuno acquisire ulteriori precisazioni, rivolgendosi alla sede centrale INPS, giacché la Corte di cassazione, sezione lavoro, si era di recente

espressa (sentenza 24.11.1999 - 7.4.2000, n. 4419) su una questione analoga a quella sopra esposta, respingendo la tesi dell'INPS secondo cui la convivenza deve considerarsi un requisito essenziale per usufruire del beneficio degli assegni al nucleo familiare.

La Corte, confermando la pronuncia del tribunale, afferma che il nucleo familiare, come individuato dalla L. 13.5.1988, n. 153 sull'assegno per il nucleo familiare, presuppone solo che l'interessato provveda al mantenimento della prole.

La motivazione fa perno principalmente sul rinvio, contenuto nella succitata legge, per quanto in essa non previsto, alle norme sul testo unico per gli assegni familiari e richiama, pertanto, il concetto della "vivenza a carico" ed i relativi criteri applicativi. La convivenza non è quindi elemento essenziale per il beneficio, ma da essa deriva una presunzione dello stato di bisogno rappresentato dalla vivenza a carico; in mancanza, la vivenza a carico può essere fornita con altri elementi di prova.

L'Ufficio, richiamando le motivazioni della Corte, ha ritenuto opportuno solo sottolineare, sotto il profilo giuridico, che l'interpretazione restrittiva dell'INPS non trova un riferimento letterale nella L. n. 153/1988, che non indica se il nucleo familiare sia quello anagrafico o possa essere considerato in modo variabile, comprendendo persone non conviventi con il lavoratore, ma per il quale lo stesso provvede al mantenimento come in precedenza ammesso per gli assegni familiari.

Sotto il profilo del merito, ha rilevato che l'assegno per il nucleo familiare è un istituto volto a tutelare situazioni di bisogno; pareva pertanto iniquo discriminare la posizione della figlia non convivente con il padre, che non solo è tenuto alla sua educazione ed al suo mantenimento (art. 261 c.c.), ma che effettivamente adempie tale obbligo.

All'istituto è stato chiesto se, alla luce dell'autorevole pronuncia succitata, ritenesse di dover rivedere la propria interpretazione restrittiva cosicché il cittadino, che si trova nella stessa situazione del ricorrente, non debba essere costretto ad adire le vie legali per ottenere la concessione degli assegni per il nucleo familiare.



L'Istituto ha fornito i seguenti chiarimenti: "La legge 153/88, istitutiva dell'Assegno per il Nucleo Familiare, individua il nucleo familiare quale unico destinatario della prestazione.

L'Istituto, nella determinazione del nucleo familiare non legittimamente costituito con il matrimonio, ha adottato finora il criterio della convivenza fra i componenti quale garanzia dell'esistenza del nucleo familiare medesimo, dando disposizioni in tal senso alle proprie Sedi (circ. n. 48 del 19.2.1992).

La scelta di tale criterio muove sia dall'art. 317 bis c.c., che stabilisce che la patria potestà è esercitata dal genitore naturale che convive con i figli e, quindi, è intorno a questo che si costituisce il nucleo, sia dall'art. 211 della L. 151/75 che, nel disciplinare i casi di separazione e divorzio individua, come nucleo meritevole di tutela, quello costituitosi attorno al genitore affidatario, riconoscendo a tale genitore il diritto a percepire la prestazione familiare sia a proprio titolo che in virtù del rapporto di lavoro dell'altro coniuge.

Alla luce di tale criterio, il genitore naturale richiedente non può essere autorizzato a percepire l'assegno per il nucleo familiare se il figlio è compreso nel nucleo dell'altro genitore, in quanto non costituisce nucleo familiare con quel figlio, e pertanto, nel caso in cui il figlio naturale viva con il genitore non provvisto di una posizione previdenziale che dia titolo alla prestazione, risulta privo di tutela in materia di assegno familiare.

Peraltro, l'Istituto è a conoscenza del fatto che la giurisprudenza si sta evolvendo in senso sfavorevole ad una tale applicazione della norma: secondo l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione, infatti, il requisito della convivenza non è richiesto dalla L. 153/88 istitutiva dell'ANF.

Il criterio della Corte, però, non può essere accolto dall'Istituto, perché la scelta di riconoscere il diritto a percepire l'ANF al genitore naturale non convivente potrebbe creare ambiguità nella individuazione del nucleo e del relativo reddito da

prendere a riferimento, in quanto la prestazione verrebbe riconosciuta sulla base della composizione e del reddito del nucleo familiare del genitore naturale richiedente, che può aver ricostituito un proprio nucleo del tutto avulso da quello per il quale si richiede la prestazione.

Tale soluzione, inoltre, creerebbe una disparità di trattamento rispetto ai nuclei formati a seguito di separazione legale o divorzio, per i quali il citato art. 211 riconosce il diritto all'ANF al solo coniuge affidatario, attorno al quale si è ricostituito il nucleo.

L'Istituto reputa pertanto opportuna una modifica del criterio vigente, ma è orientato a proporre quale possibile soluzione l'estensione della disciplina del citato art. 211 anche ai nuclei formati dal genitore naturale convivente con i figli, riconoscendo al genitore naturale convivente che non lavori il diritto a percepire in virtù del rapporto di lavoro dell'altro genitore, convivente o meno.

In considerazione della rilevanza sociale della questione, il Comitato Amministratore della Gestione Prestazioni Temporanee sta analizzando la materia nei diversi aspetti al fine di valutare l'opportunità di una eventuale proposta di modifica dell'attuale normativa nel senso sopra prospettato".

Concludo il quadro delle questioni di portata generale di cui è stato investito l'Ufficio nel 2001, accennando alle istanze inerenti alle **cartelle esattoriali riguardanti crediti contributivi** dovuti a tutto il 31.12.1999 **da parte di lavoratori autonomi**. Alcuni cittadini si sono, infatti, rivolti all'Ufficio nel corso del 2001 per ottenere assistenza al fine di contestare i crediti vantati dall'INPS nei loro confronti, notificati tramite cartelle esattoriali.

In questi casi l'Ufficio ha dovuto chiarire che, in carenza di documentazione attestante l'insussistenza oggettiva del credito iscritto al ruolo, l'opposizione alla richiesta doveva essere effettuata tramite ricorso al giudice del lavoro, seguendo il rito indicato dagli artt. 442 e seguenti del codice di procedura civile, entro quaranta

giorni dalla notifica della cartella esattoriale. A tal fine, è stato consigliato di rivolgersi ad un patronato, poiché l'intervento dell'Ufficio poteva solo limitarsi alla richiesta di eventuali precisazioni circa l'indebito contestato.

Tale intervento, oltretutto, non avrebbe assolutamente interrotto i termini per la presentazione del ricorso.

Solo in un caso l'Ufficio ha ritenuto opportuno dare seguito all'istanza, in quanto sussistevano gli estremi per invocare l'applicazione dell'istituto dell'autotutela.

Alla signora C. era pervenuta una cartella esattoriale intestata al marito, iscritto alla gestione generale artigiani e deceduto nel 1992, con la quale era richiesto il pagamento di contributi IVS, relativi all'anno 1990, a percentuale sul reddito eccedenti il minimale e delle relative somme aggiuntive, per un importo complessivo pari a lire 492.912.

L'Ufficio, esaminata la documentazione, ha accertato che tale omissione contributiva era già stata segnalata alla signora C. con nota del 21.2.1998 e che la stessa aveva tempestivamente inviato all'INPS la certificazione atta a dimostrare di avere già integralmente pagato la cifra richiesta.

Dopo l'improvvisa morte del marito, in sede d'istruttoria della pensione di reversibilità, l'INPS aveva, infatti, accertato alcune carenze contributive che la signora C. aveva provveduto a sanare pagando gli importi richiesti e quantificati dall'INPS.

Un'ulteriore comunicazione di accertamento del debito contributivo di lire 492.912 era stata trasmessa dall'INPS nel luglio 2000.

Di nuovo l'interessata si era fatta parte diligente ed aveva subito inviato all'INPS la documentazione attestante l'inesistenza dell'indebito.

Recatasi di persona, aveva anche ottenuto assicurazioni circa l'avvenuta definitiva regolarizzazione della posizione previdenziale del marito.

L'Ufficio ha segnalato quanto sopra all'INPS invocando l'istituto dell'annullamento in sede di autotutela e richiedendo una risposta in tempi particolarmente brevi, affinché non decorressero i termini per proporre un'eventuale azione giudiziaria.

Il responsabile dell'ufficio rapporti con l'utenza, dopo pochi giorni, si è messo in contatto con l'Ufficio per fornire assicurazioni circa il tempestivo esame della richiesta; l'INPS ha successivamente comunicato che gli uffici della sede avevano accertato l'inesistenza del credito richiesto nella cartella esattoriale ed avevano, pertanto, disposto lo sgravio totale delle somme richieste.

Nel 2001 sono state aperte 70 pratiche inerenti al settore previdenziale.

Le problematiche sottoposte all'attenzione dell'Ufficio hanno riguardato questioni varie; ne cito alcune a titolo esemplificativo: riscatto della laurea, indennità di maternità, regolarizzazione contributiva, liquidazione della pensione nella misura definitiva, ricongiunzione di periodi assicurativi, disdetta quote associative sindacali.

La maggior parte di queste pratiche ha avuto come interlocutori l'INPS e l'INPDAP; in particolare nel primo caso, le varie agenzie situate nel comune di Milano; nel secondo caso, la sede territoriale di Milano.

Anche nel 2001, come peraltro sempre sottolineato nelle precedenti relazioni annuali, è stata molto proficua e sollecita la collaborazione con le varie sedi INPS. Ciò testimonia l'orientamento al servizio che caratterizza l'istituto ed il suo personale tutto. L'Ufficio ne dà atto con un particolare apprezzamento.

Solo in un caso negli ultimi anni, fra le molte decine trattati, si è verificato un persistente comportamento omissivo da parte dell'INPS - sede di Milano Missori. L'Ufficio si era rivolto a tale struttura con nota del 15.12.1998 per acquisire delle precisazioni circa lo stato d'istruttoria di una pratica inerente alla liquidazione a favore degli eredi di ratei maturati e non riscossi - per un importo complessivo di lire

24.395.460 - dovuti in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 495/1993.

L'INPS aveva tempestivamente fornito assicurazioni circa il diritto degli eredi agli arretrati, precisando di essere in attesa di istruzioni dalla sede centrale per quanto riguardava le modalità di pagamento.

Successivamente l'Ufficio ha richiesto più volte di essere aggiornato in merito allo stato di istruttoria della pratica. Nonostante i ripetuti solleciti, non è pervenuto alcun riscontro. Solo in data 9.10.2001 il nuovo direttore della sede, a cui ho segnalato la vicenda, ha fornito le precisazioni richieste, scusandosi per la mancata tempestiva risposta e sottolineando che, per una serie di "disguidi incresciosi", non era stato fornito alcun riscontro alle richieste dell'Ufficio.

Meno sollecita è stata la collaborazione dell'INPDAP - sede di Milano - che, in alcuni casi, ha fornito delle risposte, a volte peraltro interlocutorie e non risolutive della vicenda esposta, solo dopo ripetuti solleciti.

Molte delle istanze, che hanno avuto come referente il suddetto istituto, hanno riguardato lagnanze circa i lunghi tempi d'istruttoria delle pratiche.

Nel mese di gennaio 2001, nel dare corso ad una richiesta relativa ad una riliquidazione del trattamento pensionistico, ho ritenuto opportuno richiedere anche precisazioni circa l'eventuale definizione di linee d'intervento per un significativo recupero dell'efficienza e della funzionalità complessiva della sede territoriale INPDAP. Ho, inoltre, chiesto di volermi trasmettere il regolamento, attualmente in vigore, di attuazione della L. 7.8.1990, n. 241 sui termini entro i quali devono essere adottati i provvedimenti di competenza dell'INPDAP e sugli uffici responsabili della relativa istruttoria ed emanazione.

Nel caso di specie, il prospetto di riliquidazione era stato trasmesso all'INPDAP dall'ex ente datore di lavoro in data 30.9.1999 e l'istituto aveva segnalato che avrebbe provveduto a dare pratica attuazione al decreto con la lavorazione

meccanografica del mese di aprile 2002, compatibilmente con le altre esigenze di servizio.

Ritardi nell'eliminazione dell'arretrato sul fronte pensionistico, nel processo di informatizzazione, nell'attuazione della banca dati degli iscritti, nell'importazione delle attività relative al service amministrativo per i fondi di pensione dei dipendenti pubblici sono - da notizie di stampa - alcuni dei rilievi avanzati dal consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) dell'INPDAP in sede di esame del bilancio preventivo 2002 predisposto dal consiglio di amministrazione dell'INPDAP.

Tale bilancio è stato approvato dal CIV in data 29.1.2002.

Nella relazione dello scorso anno avevo accennato al cosiddetto "progetto SONAR", consistente nella realizzazione di una banca dati sulla posizione contributiva degli iscritti all'INPDAP. L'attuazione di tale progetto non può essere vista che con estremo favore, in quanto permetterebbe anche ai dipendenti iscritti all'INPDAP di avere informazioni chiare e complete sulla propria situazione contributiva. Informazioni di cui i lavoratori facenti capo all'INPS possono fruire da tempo tramite gli estratti conto assicurativi.

A proposito delle incertezze collegate all'impossibilità di attingere ad una banca dati, riferisco di un'istanza inoltrata al mio Ufficio.

La signora M. aveva inoltrato una domanda di riscatto del corso legale di laurea nel 1974, che era stata definita con il pagamento del relativo onere negli anni 1980-1990.

Non ritrovando, però, tutta la certificazione inerente alla pratica, l'interessata si era ripetutamente rivolta alla sede territoriale INPDAP per ottenere una certificazione attestante l'avvenuto computo degli anni riscattati ai fini pensionistici.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, l'INPDAP ha fornito una risposta scritta in cui si dichiara che "da un esame del fascicolo previdenziale del nominativo in oggetto, risulta una domanda di riscatto laurea definita e saldata per un periodo di anni 4, il periodo lavorativo presso il Comune di Milano è dal 09.11.70 a tutt'oggi".

L'interessata ha, in seguito, ringraziato L'Ufficio, evidenziando che la chiarificazione della sua posizione previdenziale l'aveva sollevata da preoccupazioni che la angustiavano da tempo.

Per concludere l'esame dei rapporti con i destinatari degli interventi dell'Ufficio in materia previdenziale, rilevo che verso la fine del 2000 paiono essere state superate le difficoltà incontrate in corso d'anno nell'acquisire risposte da parte del provveditorato agli studi, ora ufficio scolastico, di Milano.

Purtroppo alcune delle risposte pervenute sono state di carattere interlocutorio e l'Ufficio è pertanto intervenuto di nuovo per ottenere ulteriori precisazioni.

In particolare cito la pratica della signora T.T., collocata a riposo a far tempo dal 10.9.1985. A distanza di oltre sedici anni dalla cessazione dal servizio, la stessa percepisce ancora la pensione nella misura provvisoria.

La dirigente dell'ufficio pensioni, dopo numerosi solleciti, ha comunicato che tale ufficio "per gravissime carenze di personale già più volte segnalate alle Autorità competenti, con un carico di lavoro di almeno 2000 pensioni provvisorie annue, è in grado di provvedere alla emissione di un numero molto limitato di provvedimenti di pensione definitiva".

Ha inoltre precisato che "normalmente, nessun beneficio economico discende per gli interessati dalla emissione del provvedimento formale" ed ha assicurato "che i decreti di pensione definitive verranno ultimati in tempi brevi atteso che, ai sensi del D.M. n. 275, con il totale passaggio all'INPDAP di tutte le competenze in materia pensionistica, l'Ufficio scrivente vedrà limitati i propri compiti allo smaltimento delle pratiche arretrate".

Anche nel 2001 la quasi totalità delle richieste in materia previdenziale sono pervenute dai singoli cittadini; alcune sono state trasmesse da difensori civici locali o di altre regioni; una è pervenuta tramite il mediatore europeo.

Da parte degli utenti sono stati espressi apprezzamenti per l'attività svolta dall'Ufficio a loro favore. A prescindere dai ringraziamenti pervenuti in caso di

conclusione conforme alla richiesta avanzata, ritengo opportuno sottolineare che spesso il cittadino ha espresso valutazioni positive in merito alla disponibilità all'ascolto, alla continuità ed alla trasparenza dell'assistenza fornita.



## 2.9 Assistenza sanitaria

Nelle ultime due relazioni annuali in materia di assistenza sanitaria mi ero ampiamente soffermato sulle difficoltà che incontrano i cittadini nella procedura per la richiesta **dell'autorizzazione a recarsi all'estero per cure**. In particolare, lo scorso anno avevo invitato l'assessore regionale ad adottare provvedimenti idonei a fare chiarezza sul ruolo svolto dai centri regionali di riferimento e sul margine di discrezionalità attribuito ad essi nella valutazione dei requisiti già individuati dal legislatore statale con il D.M. 3.11.1989 e i provvedimenti successivi: ciò, allo scopo di evitare - come in effetti accadeva spesso - decisioni contraddittorie, a parità di situazioni e requisiti, tra i diversi centri regionali, tali da creare gravi discriminazioni tra i cittadini. Avevo sollecitato anche l'attivazione di un processo di riorganizzazione dei centri regionali di riferimento, suggerendo di privilegiare il criterio della competenza per patologia rispetto a quello della competenza per territorio.

Con deliberazione n. VII/5641 del 20.7.2001, la Giunta regionale ha accolto l'invito formulato dall'Ufficio, dando luogo alla semplificazione della rete dei centri regionali di riferimento individuati dalla D.G.R. n. VI/9281 del 22.2.1996, contestualmente revocata, mediante una riduzione degli stessi e affidando ad essi, principalmente, competenze per patologie.

Nel provvedimento regionale sono stati, altresì, fissati i tempi massimi entro cui deve essere rilasciata l'autorizzazione per le cure all'estero, ossia tre giorni dal ricevimento della richiesta per il suo inoltro da parte della ASL al centro regionale di riferimento, e sette giorni dal ricevimento della documentazione per la risposta all'ASL da parte del centro regionale di riferimento, con l'indicazione di un diverso centro estero, qualora non fosse possibile autorizzare le prestazioni presso quello prescelto dall'assistito.

Si eviteranno, in questo modo, i ritardi burocratici che spesso hanno costretto i pazienti - in mancanza di una tempestiva risposta - ad effettuare comunque il trasferimento all'estero, salvo poi dover presentare una nuova richiesta per ottenere il rimborso delle spese sostenute, con l'ulteriore onere di dover dimostrare l'urgenza delle cure, in base a quanto previsto dall'art. 7, comma 2, del D.M. 3.11.1989.

Sicuramente positiva è stata, poi, la specifica previsione, nel provvedimento regionale, della necessità che i centri regionali di riferimento, qualora motivino il diniego all'autorizzazione al trasferimento all'estero adducendo il fatto che le cure sono praticabili anche in Italia, predispongano il piano terapeutico in base alla diagnosi e identifichino la struttura italiana in grado di eseguire tempestivamente ed adeguatamente la prestazione richiesta, assicurandosi della presa in carico dell'assistito.

In passato, infatti, sovente i centri regionali di riferimento si limitavano a dichiarare in modo del tutto generico che la prestazione era ottenibile in Italia, senza fornire vere e proprie alternative al paziente, lasciato, di fatto, in balia di se stesso.

Si auspica che la nuova procedura, più snella e trasparente, consenta di superare le criticità finora evidenziate in materia di ricoveri all'estero.

Ulteriori interventi sono stati disposti dalla citata deliberazione regionale relativamente al rimborso delle spese di soggiorno, anche nel caso di utilizzazione di strutture abitative private, sostenute da disabili durante la permanenza all'estero per cure: si è prevista, in particolare, la possibilità di ottenere il rimborso di tali spese - secondo i criteri stabiliti dal D.P.C.M. 1.12.2000 "Atto di indirizzo e di coordinamento concernente il rimborso delle spese di soggiorno per cure dei soggetti portatori di handicap in centri all'estero di elevata specializzazione", con cui si è finalmente dato applicazione all'art. 11 della L. 5.2.1992, n. 104 - anche per un secondo accompagnatore, nei casi di comprovata gravità delle condizioni del disabile e per i soggetti minori di età, previa presentazione di specifica documentazione.

E' stato, inoltre, esteso il rimborso delle spese di soggiorno anche ai cittadini che si recano all'estero per sottoporsi a trapianti di organo o di tessuti, autorizzati ai sensi del D.M. 3.11.1989, in conformità a quanto previsto dalla L.R. 15.9.1989, n. 47: quest'ultima normativa non aveva finora potuto trovare sostanziale applicazione, a causa della mancata adozione dei provvedimenti attuativi regionali ivi previsti.

Con la deliberazione n. 5641/2001 si è, infine, provveduto a disciplinare un'ulteriore problematica già da anni all'attenzione di questo Ufficio, ossia il rimborso delle spese per il trattamento riabilitativo Doman, utilizzato per la rieducazione motoria e lo sviluppo psicofisico dei soggetti cerebrolesi, sostenute dai cittadini che si recano presso l'associazione "Istituti per il raggiungimento del Potenziale Umano Europa", con sede a Fauglia (PI), come proseguimento del trattamento terapeutico iniziato a Philadelphia (USA).

In passato, infatti, i cittadini che intendessero ottenere il rimborso delle spese sostenute per recarsi presso il centro toscano venivano invitati dalle competenti ASL a presentare un'istanza di autorizzazione per cure all'estero, ai sensi del D.M. 3.11.1989, ottenendo spesso parere negativo dal centro regionale di riferimento.

La citata normativa, peraltro, non può trovare applicazione con riferimento alla fattispecie in esame, come correttamente chiarito anche dal Ministero della sanità, che, in risposta ad un quesito posto dalla direzione generale sanità della Giunta regionale, ha sottolineato che le disposizioni del suddetto decreto hanno lo scopo di disciplinare esclusivamente l'assistenza sanitaria all'estero in forma indiretta presso centri di altissima specializzazione. Poiché le cure sono da effettuarsi presso una struttura con sede in Italia, tali norme non si prestano ad una interpretazione così estensiva per il conseguimento di uno scopo completamente estraneo a quello prefigurato dal legislatore.

Nella nota ministeriale si richiama, poi, il parere già espresso nel 1995 dal consiglio superiore di sanità circa "l'assenza di validità medico-scientifica del

metodo Doman, nonché la non sussistenza di una dimostrata documentabilità di beneficio terapeutico derivante dai predetti trattamenti”. Tali prestazioni, quindi, non possono essere incluse tra i livelli essenziali riconosciuti dal servizio sanitario nazionale, perché in contrasto con l’art. 1, comma 7, lett. b), del D.Lgs. 19.6.1999, n. 229.

Nonostante ciò, il Ministro della sanità, nell’ottobre 1995, aveva sollecitato i competenti assessorati regionali ad offrire ogni sostegno alle famiglie che intendessero avvalersi delle metodiche riabilitative Doman, ammettendo a rimborso le spese sostenute per i viaggi all’estero ed agevolando, altresì, l’utilizzazione di personale al domicilio dei pazienti.

Appariva chiaro l’intento ministeriale di sensibilizzare le regioni a predisporre interventi volti ad agevolare le famiglie dei disabili cerebrolesi che facevano ricorso alla suddetta pratica, con l’obiettivo di uniformare le diverse risposte delle singole regioni.

Nel febbraio 1996 l’assessore regionale alla sanità faceva propria la sollecitazione del ministro, invitando le ASL a rimborsare le spese sostenute per i viaggi all’estero, nonostante il parere sfavorevole generalmente espresso dai centri regionali di riferimento.

Con gli anni, peraltro, la diversificazione degli interventi assunti in materia a livello locale si è acuita, mentre si sono contestualmente ridotte le richieste di trasferimento all’estero, in seguito alla creazione del centro Doman con sede a Fauglia.

Da un’indagine condotta dall’Ufficio nell’anno 2000 presso le ASL lombarde, al fine di conoscerne l’orientamento in merito alle richieste di rimborso presentate da cittadini residenti nei territori di rispettiva competenza, è emerso un quadro estremamente diversificato: solo due aziende (Lecco e Sondrio) hanno adottato un atto generale, mentre le altre si sono limitate ad affrontare il problema con

riferimento a singole richieste, con conseguente impegno di spesa. Di queste ultime, molte hanno trasmesso le istanze di rimborso ai centri regionali di riferimento, che in alcuni casi hanno espresso parere sfavorevole, mentre solo poche ASL hanno disposto direttamente i rimborsi, unica procedura che - come già visto - può considerarsi corretta sotto il profilo giuridico.

L'Ufficio ha sollecitato, pertanto, nel maggio 2001 l'amministrazione regionale ad intervenire affinché venissero individuati i criteri da applicare per l'erogazione dei contributi per il rimborso delle spese predette in modo svincolato dalla procedura di cui al D.M. 3.11.1989, richiamando le iniziative già assunte in proposito con deliberazione e/o legge regionale da altre regioni (es., Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Veneto).

Con la D.G.R. n. 5641/2001, la Giunta regionale ha accolto la sollecitazione dell'Ufficio, ammettendo al rimborso le spese sostenute dai cittadini che si recano presso il centro Doman di Fauglia.

Non ha trovato, invece, accoglimento la richiesta formulata dall'Ufficio di adottare una specifica iniziativa regionale al fine di risolvere il problema - già ampiamente descritto nelle relazioni precedenti - del mancato rimborso delle spese sostenute dai cittadini che si sono recati a Cuba per sottoporsi al trattamento praticato presso il centro "C. Cienfuegos" per la cura della retinite pigmentosa.

Nel marzo 2001 è, infatti, pervenuta la risposta del Ministero della sanità, che ha sconsigliato - per non pregiudicare definitivamente la possibilità per i pazienti di ottenere il rimborso delle spese sostenute - di attivare il procedimento finalizzato ad una pronuncia del consiglio superiore di sanità sull'efficacia della metodica applicata, che potrebbe anche concludersi con un parere sfavorevole, come già avvenuto in occasione della pronuncia per il metodo Doman: sarebbero ancora molti, infatti, gli esponenti di commissioni scientifiche che manifestano il convincimento secondo il quale, allo stato attuale, non esistono prove scientifiche di trattamenti medici o chirurgici per la cura di tale patologia.

Di conseguenza, ho chiesto all'assessore alla sanità di adottare iniziative a livello regionale, anche in considerazione del fatto che sulla questione specifica si è già pronunciato il T.A.R. Lombardia, con sentenza 8.3.2001, n. 2114, che ha dichiarato l'illegittimità del diniego opposto dalla ASL al rilascio dell'autorizzazione ad effettuare le cure presso il centro cubano.

In particolare, il tribunale ha contestato - in senso analogo a quanto già espresso dall'Ufficio nelle numerose note indirizzate alle diverse aziende sanitarie e all'amministrazione regionale - che il diniego all'autorizzazione venga giustificato con la motivazione per cui la terapia non avrebbe fondamento scientifico.

Con tale laconica affermazione, infatti, non è stata valutata la possibilità per il cittadino di ricevere le medesime prestazioni, in forma adeguata, presso strutture pubbliche in Italia, come richiede la legge. Secondo il collegio giudicante, ogni valutazione in ordine all'opportunità dell'intervento, e alla sua efficacia concreta sulla patologia, sfugge alla cognizione del centro regionale di riferimento e della ASL, in quanto andrebbe ad incidere sulla libertà di cura dell'assistito. E' l'azienda sanitaria che deve, invece, farsi carico di individuare le possibili, adeguate e tempestive cure alternative in Italia: in caso contrario, il rifiuto deve essere ritenuto illegittimo.

Come già accennato, la Giunta regionale non ha finora assunto alcuna iniziativa propria. Resta il fatto che tutti i pazienti che avevano chiesto l'intervento dell'Ufficio si sono rivolti all'autorità giudiziaria, sede in cui troveranno presumibile accoglimento le richieste di rimborso dagli stessi formulate, con un ulteriore aggravio di spesa a carico delle ASL.

Ancora numerose sono state le doglianze pervenute all'Ufficio da parte di cittadini che non sono riusciti ad ottenere dalle competenti ASL il rimborso delle spese sostenute per sottoporsi a **cure urgenti a causa dell'insorgenza di patologie acute durante il soggiorno all'estero per motivi turistici.**

In materia, si deve sottolineare una profonda divergenza tra la posizione assunta dalle aziende sanitarie, che trova conforto nella giurisprudenza amministrativa, e le decisioni adottate dai tribunali civili, a cui si rivolgono i cittadini per la tutela del proprio diritto alla salute.

Nell'attuale ordinamento, la tutela sanitaria del cittadino all'estero è disciplinata dal legislatore relativamente a diverse fattispecie.

Copertura assicurativa viene garantita ai cittadini italiani il cui stato di salute necessiti di prestazioni immediate durante il soggiorno nel territorio di uno Stato membro dell'Unione Europea: gli articoli 22.1.a.i, 22.3 e 31.a del Regolamento CEE n. 1408/71 e gli articoli 20.4, 21.1, 23, 31.1 e 3 del Regolamento CEE n. 574/72 - normativa ulteriormente esplicitata dalla circolare del Ministero della sanità n. 1000/II/1372 del 29.3.1996 - consentono, previa compilazione del modello E111, di beneficiare delle cure mediche urgenti ed eventualmente del ricovero ospedaliero nel territorio di soggiorno.

Analogamente avviene qualora lo Stato estero, pur non appartenendo all'Unione Europea, abbia stipulato con l'Italia accordi bilaterali o multilaterali che regolano, con carattere di reciprocità, l'assistenza sanitaria dei rispettivi cittadini che si trovino nel territorio dell'altro Stato.

Anche la permanenza all'estero per motivi di lavoro o per la fruizione di borse di studio trova tutela sotto il profilo sanitario in base al disposto del D.P.R. 31.7.1980, n. 618, che individua, oltre ai soggetti aventi diritto, le forme di assistenza e le procedure da osservare per ottenere l'erogazione di prestazioni sanitarie.

In tutte le altre ipotesi, la tutela sanitaria si può ottenere solo stipulando una polizza assicurativa.

La giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 9.11.1999-7.2.2000, n. 669; Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 1463/95 del 15.11.1995 in merito ad un ricorso straordinario al Capo dello Stato) esclude la possibilità di

ottenere il rimborso delle spese sostenute adducendo l'errata applicazione delle norme regolatrici l'assistenza sanitaria all'estero, ossia delle disposizioni previste dal D.M. 3.11.1989, con particolare riferimento all'art. 7, comma 2.

Quest'ultima normativa, infatti, come noto, riguarda solo l'ipotesi in cui il cittadino si trasferisca all'estero per ricevere cure in centri stranieri di altissima specializzazione, dove ottenere quella tempestiva ed adeguata assistenza che le strutture sanitarie nazionali non sono in grado di prestare.

Nonostante l'art. 7, comma 2, del citato decreto dispone che si prescinda dalla preventiva autorizzazione per le prestazioni di comprovata gravità e urgenza "ivi comprese quelle fruite dai cittadini che si trovino già all'estero", tale deroga - secondo il Consiglio di Stato - è consentita "fermo restando la sussistenza dei presupposti e delle condizioni di cui all'art. 2", la cui operatività ha riguardo alla situazione dei cittadini residenti in Italia per prestazioni non ottenibili tempestivamente o in forma adeguata nel nostro paese. Nella sostanza, la suddetta previsione sembra doversi riferire esclusivamente alla posizione di quei cittadini che, debitamente autorizzati a curarsi all'estero, debbano essere ivi sottoposti ad interventi curativi ulteriori e diversi rispetto a quelli per i quali sono stati autorizzati.

Tutto il sistema dell'assistenza sanitaria dei cittadini in territorio straniero é, infatti, disciplinato dall'art. 37 della L. 23.12.1978, n. 833, che limita le coperture assicurative ai casi ivi previsti (tra i quali non rientrano le ipotesi delle malattie contratte durante i viaggi per motivi di turismo) e al di fuori di essi è da ritenere che nessun obbligo debba far carico alla sanità pubblica.

Di contrario avviso è, invece, il giudice ordinario - competente a verificare l'illegittimità del diniego al rimborso alla luce del fondamentale diritto alla salute, sancito dall'art. 32 della Costituzione - che ammette, invece, l'applicazione per analogia dell'art. 7, comma 2, del D.M. 3.11.1989, con la necessità, peraltro, di un adattamento interpretativo o di una "lettura ragionevole" della norma (C. App. di Milano, sez. Lavoro, 16.11.2000, n. 288).



Secondo la Corte d'appello di Milano, non è possibile ritenere che le prestazioni garantite dal servizio sanitario nazionale siano governate dal principio della territorialità quanto al luogo dell'avvenimento del fatto morboso: il riferimento al territorio nazionale di cui all'art. 2 della L. 23.10.1985, n. 595 si deve intendere solo nella prospettiva di un'organizzazione pratica dei servizi sanitari e non in quella di una delimitazione della sfera dei beneficiari. Nel caso in cui la patologia sopraggiunga all'estero, diventa necessario apportare dei correttivi in sede di interpretazione dei requisiti previsti dall'art. 2 del D.M. 3.11.1989: non avrebbe senso, infatti, pretendere la condizione dell'inesistenza in Italia di presidi sanitari di altissima specializzazione. Il cittadino italiano all'estero è per definizione nell'impossibilità di trovare in Italia una qualsivoglia struttura e quindi il richiamo alle condizioni di cui all'art. 2 del decreto citato va letto come limitato alla condizione della comprovata eccezionale ed urgente gravità.

In questi casi, la condizione per ottenere il rimborso delle spese sostenute può essere verificata direttamente dal giudice, a prescindere da ogni procedimento amministrativo.

Quest'ultimo orientamento giurisprudenziale è ormai consolidato e consente ai cittadini che si rivolgono all'autorità giudiziaria di ottenere il rimborso delle spese sostenute: diventa indispensabile, però, agire in giudizio, perché solo il giudice può garantire tutela in una fattispecie non disciplinata espressamente dal legislatore.

L'art. 4, commi 4 e 5, della L.R. 3.4.2001, n. 6 "Modifiche alla legislazione per l'attuazione degli indirizzi contenuti nel documento di programmazione economico-finanziaria regionale - Collegato ordinamentale 2001" ha ripristinato, a decorrere dalla data di abrogazione (disposta dall'art. 4, comma 3, della L.R. 2.2.2001, n. 3), la vigenza della L.R. 5.11.1993, n. 36 in materia di **assistenza indiretta**.

Avevo già sottolineato nella relazione dello scorso anno, infatti, che la suddetta abrogazione si poneva in contrasto con l'art. 92, comma 16, della L. 23.12.2000, n.

388 (legge finanziaria 2001), che aveva prorogato al 31.12.2001 il termine per l'abolizione dell'assistenza in forma indiretta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e in regime di degenza.

La L.R. n. 6/2001 ha dovuto tenere necessariamente conto della pronuncia di incostituzionalità delle disposizioni di cui alla L.R. n. 36/1993, introducendo il ricorso all'assistenza indiretta senza preventiva autorizzazione nel caso di prestazioni di comprovata gravità ed urgenza.

Con nota del 26.4.2001, la direzione generale sanità della Giunta regionale ha invitato le ASL a valutare la sussistenza delle condizioni sopra indicate, al fine di ammettere a rimborso, anche in assenza di preventiva autorizzazione, le prestazioni ottenute presso strutture non accreditate.

La L. 28.12.2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) non ha ulteriormente prorogato l'assistenza indiretta, che pertanto è stata definitivamente abolita.

La Lombardia non ha finora adottato alcuna iniziativa al fine di disporre un'ulteriore proroga, al contrario di altre regioni (ad es., la Puglia), in cui buona parte delle prestazioni sanitarie sono erogate da strutture private: ciò è conseguenza della politica di accreditamento già adottata dalla Regione Lombardia, che ha reso marginale il ricorso al c.d. "privato puro".

Con D.P.C.M. 26.5.2000 sono state trasferite alle regioni - in attuazione di quanto previsto dall'art. 114 del D.Lgs. 31.3.1998, n. 112, che ha conferito alle regioni tutte le funzioni e i compiti amministrativi in tema di salute umana e sanità veterinaria, salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato - le funzioni in materia di **indennizzi a favore di soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati di cui alla L. 25.2.1992, n. 210, e successive modificazioni, nonché di vaccinazione antipoliomelittica non obbligatoria di cui all'art. 3, comma 3, della L. 14.10.1999, n. 362.**

La Regione Lombardia ha, a sua volta, trasferito i suddetti compiti, con L.R. 2.2.2001, n. 3, alle ASL, che ora dovranno gestire l'intera procedura di indennizzo.

Precise indicazioni sono state, comunque, fornite alle ASL con le "Direttive per lo svolgimento del processo di indennizzo ex legge 210/92", adottate con decreto del dirigente unità organizzativa 13.9.2001, n. 21358.

Sono, invece, conservate allo Stato (art. 123 del D.Lgs. n. 112/1998) le funzioni in materia di ricorso avverso il giudizio della commissione medica ospedaliera, i cui termini procedurali sono quelli già previsti dall'art. 5 della L. n. 210/1992.

Con accordo 8.8.2001 in sede di conferenza unificata tra Governo e regioni si è disposto che il Ministro della sanità manterrà nella propria competenza i benefici previsti dalla L. n. 210/1992, per gli indennizzi riconosciuti sino al 21.2.2001, nonché la liquidazione dell'assegno una tantum di cui all'art. 1, comma 2, della L. 25.7.1997, n. 238, ed assicurerà il massimo livello possibile di coordinamento con le regioni nello svolgimento delle competenze che rimarranno a suo carico.

Le regioni si sono, invece, impegnate a definire tutte le istanze, già trasmesse dal Ministero nel primo invio di pratiche effettuato poco dopo il trasferimento della funzione, entro il 30.5.2002, e alla individuazione di linee guida, da adottarsi in conferenza Stato-regioni, al fine di raggiungere il necessario coordinamento fra tutte le regioni per la gestione uniforme delle problematiche della L. n. 210/1992.

Il primo trasferimento delle pratiche dal Ministero alle regioni è avvenuto entro la metà del 2001.

Per le pratiche pendenti presso l'Ufficio, si è provveduto a contattare i servizi di medicina legale delle competenti ASL, al fine di chiedere chiarimenti in merito allo stato di avanzamento delle relative procedure per l'erogazione degli indennizzi.

Verso la fine dell'anno 2001, molti cittadini hanno comunicato di aver ottenuto la liquidazione dell'indennizzo.

Sembra, pertanto, che ci siano le premesse per sperare in una notevole riduzione dei tempi - che presso il Ministero della sanità erano diventati "biblici" - per gli accertamenti e la definizione delle richieste di indennizzo di cui alla L. 210/1992.

Con il trasferimento delle suddette funzioni alle regioni, e quindi alle ASL, l'Ufficio potrà, inoltre, esprimere appieno le proprie competenze, mentre in passato gli interventi di sollecitazione presso il Ministero potevano fondarsi esclusivamente sul principio di collaborazione.

Numerose segnalazioni sono pervenute nel corso dell'anno da parte di cittadini che contestavano le **modalità di compilazione dell'attestato di esenzione dal pagamento della quota di partecipazione alla spesa sanitaria per patologia.**

Sull'attestato di esenzione - che l'utente deve esibire per far valere il proprio diritto - veniva, infatti, riportato non solo il codice, ma anche la patologia.

L'Ufficio è intervenuto presso diverse ASL, chiarendo l'illegittimità della suddetta specificazione, che non può ricavarsi dal D.M. 28.5.1999, n. 329 "Regolamento recante norme di individuazione delle malattie croniche e invalidanti ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124": l'art. 4, comma 2, del citato decreto prevede, infatti, che l'attestato di esenzione rechi in forma codificata l'indicazione della condizione o della malattia per la quale è riconosciuto il diritto all'esenzione.

Analogamente, nella circolare regionale 20.12.1999, n. 63, recante indicazioni procedurali per l'applicazione del D.M. n. 329/1999, è ribadita l'obbligatorietà dell'utilizzo del codice identificativo, sia ai fini dell'attestazione del diritto all'esenzione, che per la compilazione delle prescrizioni a favore degli utenti.

Appare, del resto, del tutto evidente che l'indicazione esplicita della patologia, anziché del codice identificativo della stessa, si pone in contrasto con la normativa vigente in materia di tutela della riservatezza (L. 31.12.1996, n. 675).

A questo proposito, il garante per la protezione dei dati personali - nel parere reso al Ministero della sanità in data 19.12.1998 sullo schema del D.M. n. 329/1999 - ha considerato anche il sistema di codificazione definito dalla citata normativa non idoneo ad impedire l'identificazione delle patologie e, quindi, a garantire la riservatezza degli interessati.

Le ASL coinvolte nelle segnalazioni dei cittadini hanno, poi, comunicato all'Ufficio che, in attesa del completamento della procedura informatica di rilascio delle nuove tessere di esenzione nelle quali è previsto unicamente il codice della patologia, era stato utilizzato, in via provvisoria, un facsimile di documento predisposto dalla Regione Lombardia, che conteneva, prestampata, anche la descrizione della patologia.

Le aziende, peraltro, hanno prontamente provveduto a sostituire le tessere ai cittadini interessati, nonché ad informare che avrebbero garantito, per il futuro, il rilascio del facsimile privo di ogni indicazione relativa alla patologia.

Sono andate progressivamente aumentando, negli ultimi tempi, le lamentele dei cittadini in merito alla **qualità e quantità delle prestazioni riabilitative erogate dalle aziende sanitarie locali**, soprattutto per le prestazioni rese a domicilio, nonché relativamente al rifiuto, da parte delle aziende, di autorizzare l'erogazione di prestazioni in regime residenziale, a ciclo diurno e/o continuativo.

In seguito all'approvazione dell'atto con cui la conferenza Stato-regioni ha sancito, in data 7.5.1998, l'accordo sul documento "Linee-guida del Ministero della sanità per le attività di riabilitazione", si è verificato un diverso orientamento delle ASL, che - sulla base delle indicazioni contenute nel citato documento - hanno ridotto in modo significativo le autorizzazioni a fruire di prestazioni sanitarie riabilitative extra-ospedaliere ex art. 26 della L. n. 833/1978.

E' stato chiarito, infatti, che queste ultime sono destinate a quei soggetti che hanno un grado di disabilità tale da richiedere un intervento riabilitativo complesso e

multidisciplinare. Le attività di riabilitazione erogate nella rete dei servizi extra-ospedalieri ex art. 26 sono, pertanto, mirate al recupero di disabilità di grado importante con esiti permanenti e modificabili, che richiedono una presa in carico globale della persona, con l'elaborazione di un progetto riabilitativo personalizzato da parte dell'equipe riabilitativa multidisciplinare, nel quale sono definiti gli obiettivi da perseguire, le azioni da intraprendere, i tempi previsti.

Da ciò, la Regione Lombardia - nella risposta fornita in data 2.3.1999 ad un quesito formulato dall'ASL di Bergamo - ha ricavato di escludere dall'accesso alle prestazioni rese dagli istituti di riabilitazione ex art. 26 accreditati le persone con semplici patologie, quali ad esempio: le patologie secondarie con problemi ortopedici semplici, le artropatie degenerative (artrosi), le patologie post-traumatiche non complicate, ecc...

Non possono, pertanto, considerarsi prestazioni riabilitative ex art. 26 quelle esclusivamente di terapia fisica strumentale (marconiterapia, radioterapia, ultrasuoniterapia, ecc...), di pressoterapia, di linfodrenaggio manuale o strumentale, meccanoterapia, di trattamenti di ginnastica posturale: tali prestazioni vengono, di conseguenza, erogate in regime ambulatoriale.

Nelle segnalazioni dei cittadini che contestano la mancata autorizzazione a ricoveri in istituti di riabilitazione ex art. 26, l'Ufficio - privo delle competenze tecniche necessarie - non ha alcuna possibilità di contestare le valutazioni rese dal medico prescrittore che, nella predisposizione del piano di riabilitazione, ritiene non sussistenti i presupposti per un intervento riabilitativo complesso e multidisciplinare.

In altri casi, con particolare riferimento ad alcune tipologie di prestazioni riabilitative - ad esempio, di logopedia - gli utenti denunciano tempi di attesa così lunghi da vanificare la tempestività e l'efficacia terapeutica delle prestazioni stesse, pregiudicando seriamente la possibilità di recupero dei pazienti, di solito minori.

Le ASL, peraltro, indicano come periodo di attesa per le prestazioni di logopedia quello - decisamente inferiore rispetto al reale - previsto dalla D.G.R. 29.12.1999, n. VI/47675, pari a venticinque giorni.

L'Ufficio ha, in questi casi, segnalato alle ASL che la deliberazione sopra indicata, nonché la successiva D.G.R. 22.12.2000, n. VII/2859 stabiliscono che deve essere "garantita una compatibilità territoriale delle strutture di erogazione, cioè che sia possibile assicurare l'erogazione della prestazione, almeno in un tempo comunque di norma riferibile alle indicazioni della regione e dell'ASL, in una struttura presente sul territorio, tenendo in considerazione la reale accessibilità da parte dei pazienti, tramite la rete viaria e i mezzi di comunicazione".

La suddetta condizione è disposta nei citati provvedimenti regionali anche nell'ambito dell'area della medicina fisica e della riabilitazione, prestazioni per le quali è prevista la possibilità di concedere deroghe ai tempi di attesa massimi stabiliti a livello regionale.

E' comunque compito della struttura erogatrice assicurare, qualora non fosse rispettato il tempo di attesa previsto, l'erogazione della prestazione in regime libero professionale entro il medesimo tempo, facendosi carico dell'intera tariffa, detratto l'eventuale ticket che risulta a carico del paziente (punto 8 della D.G.R. 47675/1999).

Quest'ultima disposizione, peraltro, è rimasta "lettera morta": non risulta, infatti, all'Ufficio che sia stata mai applicata dalle aziende sanitarie.

Sebbene il punto 9 della deliberazione già citata preveda che il reiterato mancato rispetto dei tempi di attesa concordati formi oggetto di valutazione da parte della Regione nei confronti del direttore generale dell'azienda sanitaria, nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo di cui all'art. 32, comma 9, della L. 27.12.1997, n. 449, l'Ufficio ha sottolineato la necessità di individuare forme di garanzia più dirette a tutela del cittadino a cui, nel caso di specie, viene nella sostanza negato il diritto a curarsi.

Le ASL e le aziende ospedaliere interpellate hanno chiarito che di solito il tempo di attesa indicato si riferisce all'utenza adulta, mentre l'attesa è molto più lunga per le prestazioni erogate a favore di pazienti pediatrici (U.O. di neuropsichiatria infantile), per le caratteristiche dell'intervento riabilitativo attuato nei loro confronti.

Le aziende hanno, però, alla fine ammesso che il vero problema consiste nella carenza di personale in grado di far fronte all'estesa domanda di prestazioni di siffatta natura.

Anche la Giunta regionale ha sottolineato che i tempi di attesa previsti e comunicati all'utenza si riferiscono "al primo accesso" alla struttura, e cioè alla prima valutazione; eventuali trattamenti terapeutici necessari dopo la prima valutazione devono essere programmati dalla struttura erogatrice in base alle necessità cliniche e alle possibilità organizzative.

La direzione generale sanità della Giunta regionale ha spesso segnalato alle aziende la possibilità di definire rapporti di convenzione con enti e associazioni impegnati nel settore, al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni richieste e regolarmente prescritte agli utenti.

Anche quest'ultima soluzione non sempre risulta praticabile, soprattutto nel caso in cui le aziende si trovino in gravi difficoltà economiche, in seguito alla fissazione dei tetti di spesa, da parte della stessa Regione Lombardia, in sede di definizione dei bilanci di previsione.

L'Ufficio ha, comunque, ribadito alle aziende e all'amministrazione regionale la necessità di trovare soluzioni urgenti al problema della mancata erogazione delle prestazioni nell'ambito della neuropsichiatria infantile, in considerazione del grave pregiudizio che ne deriva agli interessati: in molti casi, infatti, solo la tempestività e la continuità dell'intervento riabilitativo ne consentono un'effettiva efficacia terapeutica.

Maggiori difficoltà incontreranno a breve gli utenti, in seguito al recepimento, da parte delle regioni, della disciplina prevista dall'accordo Stato-regioni 22.11.2001 sui



livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA), ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 30.12.1992, n. 502 e successive modificazioni, approvato con D.P.C.M. 29.11.2001, pubblicato sulla Gazz. Uff. n. 33 dell'8.2.2002: molte prestazioni di medicina fisica, riabilitativa e ambulatoriale, infatti, sono state escluse dai livelli essenziali di assistenza (per citarne solo alcune, idromassoterapia, ipertermia Nas, pressoterapia, elettroterapia antalgica, laserterapia antalgica, trazione scheletrica, ultrasuonoterapia, mesoterapia, ionoforesi).

Anche l'erogazione di tutte le altre prestazioni di medicina fisica, riabilitativa e ambulatoriale sarà subordinata alla sussistenza di alcuni presupposti (quali la presenza di quadri patologici definiti, l'età degli assistiti, un congruo intervallo di tempo rispetto alla precedente erogazione, ecc...), ovvero a specifiche modalità di erogazione (ad es., durata minima della prestazione, non associazione con altre prestazioni definite, ecc...).

Con il citato accordo è stato, più in generale, ridefinito l'ambito entro cui il servizio sanitario nazionale potrà gestire i propri servizi e sono stati fissati limiti nel rapporto spesa/prestazioni: sono state individuate, in particolare, le prestazioni totalmente escluse (allegato 2A), quelle parzialmente escluse, in quanto erogabili solo secondo specifiche indicazioni cliniche (allegato 2B) e quelle incluse nei LEA, che presentano però un profilo organizzativo potenzialmente inappropriato, o per i quali occorre comunque individuare modalità più appropriate di erogazione (allegato 2C).

Per consentire un'adeguata informazione e per evitare situazioni di disagio agli utenti per la mancata erogazione delle prestazioni incluse nell'allegato 2A - per le quali è prevista l'esclusione dalla rimborsabilità con decorrenza dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione del D.P.C.M. 29.11.2001, cioè dal 23.2.2002 - la Giunta regionale ha approvato la D.G.R. n. 8077 del 18.2.2002, con la quale è stato recepito il citato D.P.C.M. e sono state dettate alcune disposizioni.

In particolare, si è stabilito che le prestazioni contenute nell'allegato 2A nei punti a), b), c), d), e) (ad es., per citarne solo alcune, chirurgia estetica non

conseguente ad incidenti, malattie o malformazioni congenite; medicine non convenzionali, quali omeopatia, chiropratica, fitoterapia; alcune certificazioni mediche) non sono più erogabili con il S.S.R. dal giorno 23.2.2002. Le prestazioni indicate nella lettera f) dell'allegato 2A "Prestazioni di Medicina fisica e riabilitazione", se prenotate prima del 23.2.2002, sono erogabili con il S.S.N. per sessanta giorni da tale data, ovvero sino al 24.4.2002. Tutte le prestazioni dell'allegato 2A non sono più prenotabili dal 23.2.2002.

Per le prestazioni contenute nell'allegato 2B del D.P.C.M. 29.11.2001 (assistenza odontoiatrica, le altre prestazioni di medicina fisica e riabilitativa, densitometria ossea, chirurgia refrattiva con laser ad eccimeri), la Giunta regionale individuerà i criteri di erogazione entro il 24.4.2002: le prenotazioni delle suddette prestazioni sono sospese se l'erogazione delle stesse è programmata dopo il 24.4.2002; potranno, invece, essere prenotate le prestazioni che saranno effettuate entro tale data.

Le modalità di applicazione di quanto previsto nell'allegato 2C del D.P.C.M. citato sono, invece, contenute nella D.G.R. n. VII/8078 del 18.2.2002, avente come oggetto "Indicazioni sulle modalità di controllo delle prestazioni sanitarie per l'anno 2002".

Con la circolare n. 14 del 19.2.2002, la direzione generale sanità della Giunta regionale ha invitato le strutture sanitarie lombarde ad effettuare un'adeguata campagna di comunicazione per divulgare alla cittadinanza i contenuti del D.P.C.M. e ha fornito specifiche indicazioni alle strutture erogatrici sulle modalità con cui provvedere a disdire le prenotazioni.

Solo in futuro si potrà verificare quali conseguenze comporterà sui cittadini l'attuazione del federalismo sanitario, mediante l'applicazione di questa nuova metodologia per l'erogazione dell'assistenza sanitaria: il rischio maggiore - che dovrà, invece, essere evitato - è che si creino gravi disomogeneità sul territorio nazionale tra le diverse regioni.

Nel 2001 non si è verificato nessun miglioramento rispetto agli anni precedenti per quanto concerne i rapporti con le unità organizzative e le strutture della direzione generale sanità della Giunta regionale. Sono, in particolare, ancora consistenti i ritardi delle risposte, con conseguente mancato rispetto del termine fissato con D.G.R. n. VI/31863 del 24.10.1997, soprattutto relativamente alle questioni più complesse.

Si è mantenuto, inoltre, l'approccio burocratico e scarsamente collaborativo e non sempre vengono prese in considerazione le proposte formulate dall'Ufficio al fine di risolvere le problematiche rappresentate dai cittadini.

E' stata costante, invece, la disponibilità dimostrata dalle ASL e dalle aziende ospedaliere, sempre più attente ad attuare politiche rivolte alla soddisfazione dell'utenza.

Buona parte delle richieste dell'Ufficio, formulate a sostegno delle istanze dei cittadini, ha avuto un riscontro positivo. Anche nelle ipotesi in cui gli interessati non hanno ottenuto i risultati auspicati, vi è stato, da parte loro, il riconoscimento dell'utilità della funzione svolta dal difensore civico, che, spesso, si concretizza in una vera e propria attività di consulenza giuridica.

## 2.10 Istruzione e assistenza scolastica

Il settore istruzione e assistenza scolastica si occupa di tutte le problematiche connesse alle funzioni, ai servizi e alle attività esercitati dalla pubblica amministrazione per fornire ai cittadini un'istruzione scolastica di buona qualità e per favorire l'effettiva attuazione del diritto allo studio, secondo quanto sancito dalla Costituzione italiana e ora anche dall'art 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata il 7.12.2000)<sup>1</sup>.

Il settore in esame esercita, quindi, la propria funzione nelle questioni relative alla didattica, all'organizzazione e razionalizzazione della rete scolastica, all'erogazione di contributi per sopperire alle disuguaglianze economiche, ai servizi per l'integrazione scolastica delle persone non normodotate, alla gestione delle attività di supporto alle famiglie (quali ad esempio, i pre/dopo scuola, le mense, il trasporto alunni) e, inoltre, in riferimento a tutte le vicende attinenti alla costruzione e alla manutenzione degli edifici destinati a scuole di ogni ordine e grado (compresi gli asili nido e le scuole materne).

Relativamente a tali materie, l'Ufficio attiva rapporti, non solo, evidentemente, con l'amministrazione regionale, ma anche e in prevalenza con gli altri soggetti istituzionali, di volta in volta competenti su uno o sull'altro aspetto oggetto della singola richiesta d'intervento. Nel campo dell'istruzione, dunque, come in molti altri settori d'intervento operanti presso la struttura lombarda, il difensore civico regionale è chiamato, con sempre maggiore frequenza, a svolgere i propri compiti ben al di là di quanto previsto dalla legge istitutiva del 1980. In base all'art. 16 della L. n. 127/1997 rientra, infatti, nelle sue competenze istituzionali anche l'intervento

---

<sup>1</sup> Articolo 14

*Diritto all'istruzione*

1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.
2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.
3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato ed è, oramai, ordinaria l'estensione dell'attività di collaborazione e mediazione a tutti gli enti pubblici, attivi sul territorio regionale, privi di un autonomo servizio di difesa civica.

Del resto, l'**evoluzione organizzativa del Ministero della pubblica istruzione** - sancita nella L. 15.3.1997, n. 59 (c.d. *Bassanini I*) e avviata alla fine dell'anno 2000 - congiuntamente all'**attribuzione di molte attività amministrative ai singoli istituti scolastici, agli enti territoriali regionali e locali**, nonché la prossima **assegnazione di maggiori spazi di potestà legislativa concorrente alla regione** (secondo quanto stabilito dalla legge n. 3/2001 di revisione costituzionale in vigore dal 9.11.2001) ha ricondotto, con forza, **in ambito "regionale"** l'attuazione concreta degli obiettivi generali determinati a livello centrale, favorendo per conseguenza l'individuazione, da parte dei cittadini, del difensore civico regionale quale soggetto di collegamento con le strutture, interne o esterne all'ente regione, erogatrici del servizio scolastico e/o titolari di competenze di cura del diritto allo studio.

La riforma scolastica ha, infatti, prodotto un nuovo sistema di organizzazione e governo della scuola, caratterizzato da un livello **centrale/nazionale** di programmazione e indirizzo e da un livello **periferico/regionale** - i cui attori sono gli uffici scolastici regionali, le istituzioni scolastiche autonome, le regioni, le province e i comuni - di gestione diretta del servizio scolastico e formativo.

Nel nuovo assetto, lo Stato (ex art. 1 della L. n. 59/1997, comma 3, lett. q) e art. 137 del D.Lgs. n. 112/1998 deve limitarsi a garantire l'identità nazionale dei percorsi educativi, mantenere l'omogeneità degli standard di qualità del servizio e fissare i criteri di sviluppo del sistema educativo. A livello statale rimangono, quindi, le funzioni amministrative relative all'istruzione universitaria, alla determinazione degli ordinamenti e dei programmi scolastici, nonché i compiti relativi all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e allo stato giuridico del personale (reclutamento, mobilità, contrattazione nazionale).

Coerentemente allo snellimento funzionale, la ristrutturazione del Ministero della pubblica istruzione (ora MIUR, ossia Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca) - attuata alla fine dell'anno 2000 con l'emanazione del **D.P.R. 6.11.2000, n. 347** (*“Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica istruzione attuativo del D.Lgs. n. 300/1999 - pubblicato sulla Gazz.Uff. 27.11.2000, n. 277”*) - ha previsto la creazione di **due soli dipartimenti** (*dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione e dipartimento per i servizi nel territorio*) e **tre servizi** (*servizio per gli affari economico-finanziari, servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica e servizio per la comunicazione*), a fronte di una passata strutturazione in due ispettorati e sei direzioni generali.

I dipartimenti concretizzano gli indirizzi politici del ministro e costituiscono il luogo di programmazione e orientamento delle politiche educative che poi vengono attuate e gestite localmente dagli uffici regionali e dalle singole istituzioni scolastiche.

I servizi sono strutture specializzate il cui compito è quello di supportare il lavoro dei dipartimenti e degli uffici scolastici regionali.

L'amministrazione periferica viene profondamente rinnovata mediante la creazione degli uffici scolastici regionali e la contemporanea soppressione delle previgenti strutture (le sovrintendenze scolastiche regionali dal marzo 2001 e i provveditorati agli studi a partire dall' 1.1.2002).

Gli **uffici scolastici regionali** sono le istituzioni cui è demandata la pianificazione delle politiche scolastiche nelle singole regioni. Essi raccordano gli indirizzi generali del ministero con le diversità e le esigenze locali ed esercitano, nel rispetto dell'autonomia degli istituti scolastici, funzioni di indirizzo, assistenza e supporto, nonché di supervisione sui più importanti atti di gestione della scuola.

Le loro funzioni comprendono, per esempio, la ricognizione delle esigenze formative e lo sviluppo dell'offerta formativa sul territorio, l'assegnazione alle scuole delle risorse umane, finanziarie e strumentali, la promozione e il sostegno dell'innovazione educativa, la cura dei rapporti con la regione e gli enti locali relativamente all'offerta formativa integrata, la cura delle relazioni sindacali a livello regionale, il reclutamento e valutazione dei dirigenti scolastici (si veda per approfondire l'art. 6, comma 3, del D.P.R. n. 347/2000).

Gli uffici scolastici regionali sono istituiti in ciascun capoluogo di regione ordinaria (per le regioni e province autonome si veda l'art. 6, comma 4, del D.P.R. n. 347/2000) e si articolano per funzioni e sul territorio. Tale articolazione è definita con decreto del direttore generale dell'ufficio scolastico, sentita la regione.

In Lombardia, il decreto del direttore generale 8.10.2001, n. 3684 (reperibile alla pagina web) ha stabilito di istituire - in conformità alle Linee guida prodotte dal Dipartimento per i servizi nel Territorio del MIUR nell'aprile 2001 e "al fine di realizzare la presenza dell'amministrazione sul territorio e di facilitare l'accesso dell'utenza ai servizi da essa erogati - **undici centri di servizi amministrativi o C.S.A.** (ma il C.S.A. di Milano avrà due sportelli decentrati a Legnano e Monza).

I C.S.A. sostituiscono, dall'1.1.2002, i soppressi provveditorati e svolgono prevalentemente le funzioni giuridico amministrative di gestione delle risorse umane (gestione dei ruoli provinciali di reclutamento, accoglienza, informazione, acquisizione di pratiche amministrative, rilascio di atti amministrativi, assistenza giuridica).

Lo stesso decreto di articolazione ha, inoltre, previsto - "al fine di promuovere e assistere lo sviluppo delle scuole, garantendo disponibilità di competenze professionali-chiave nella gestione dei processi didattici, organizzativi e gestionali" - la costituzione dei **servizi territoriali per lo sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome**, la cui concreta realizzazione è stata però rimandata ad un successivo

provvedimento. I servizi territoriali sono concepiti come strutture flessibili, non appesantite dalla gestione di procedure amministrative e poste al servizio delle scuole autonome. Gli operatori dei servizi territoriali hanno competenze prevalentemente didattico-funzionali, di consulenza, di supporto alla formazione e di promozione dei processi innovativi. I servizi territoriali assorbiranno le competenze dei nuclei dell'autonomia e in parte svolgeranno, integrandole, le funzioni degli uffici studi degli estinti provveditorati.

E', inoltre, stabilita la costituzione di organismi consultivi e di coordinamento quali il consiglio regionale per l'istruzione, avente competenze consultive e di supporto all'amministrazione scolastica a livello regionale, anche in materia di stato giuridico del personale; l'organo collegiale - a composizione mista, con rappresentanti dello Stato, della Regione Lombardia, delle autonomie territoriali - cui compete il coordinamento delle attività gestionali di tutti i soggetti interessati e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi programmati; il comitato per la valutazione del sistema scolastico regionale che, composto con la collaborazione della Regione e delle province della Lombardia, risulta particolarmente importante per garantire la programmazione delle opportune attività di verifica sui processi formativi attivati dalle istituzioni scolastiche autonome.

Come si vede, la gran parte delle funzioni esercitate dagli uffici ministeriali periferici sono finalizzate - più che alla gestione diretta del servizio scolastico - alla promozione e al sostegno dell'attività didattica ed organizzativa svolta dalle nuove scuole autonome. Sono, dunque, queste ultime il fulcro su cui si regge, quasi per intero, il nuovo ordinamento scolastico voluto dal legislatore del 1997.

L'art. 21 della L. n. 59/1997, infatti, (attuato con D.P.R. 8.3.1999, n. 275 - Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, pubblicato in SO 152/L della Gazz. Uff. 10.8.1999, n. 186), superando l'idea di una scuola mera esecutrice delle direttive e dei programmi ministeriali, attribuisce a



ciascun istituto - insieme al compito di garantire l'efficace gestione del servizio scolastico - una sostanziosa dose di nuove competenze, responsabilità e indipendenza.

In particolare, il primo comma dell'articolo 21 citato stabilisce, anzitutto, che **tutte le funzioni dell'amministrazione centrale e periferica della pubblica amministrazione in materia di gestione del servizio di istruzione** - fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione e salve le funzioni espressamente conferite alle regioni e agli enti locali - **sono attribuite alle istituzioni scolastiche**. Mentre i successivi commi 8, 9, 10 dello stesso articolo declinano i caratteri della loro nuova **autonomia didattica, organizzativa, finanziaria, di ricerca, di sperimentazione e sviluppo**.

Dal punto di vista della gestione amministrativa, spettano, dunque, oggi, alle istituzioni scolastiche tutte le funzioni relative alla carriera scolastica e al rapporto con gli alunni, i compiti di amministrazione del patrimonio e delle risorse, le funzioni relative allo stato giuridico ed economico del personale (esclusi, come detto, il reclutamento a tempo indeterminato dei docenti e del personale, tecnico, amministrativo e ausiliario, la mobilità, la contrattazione a livello nazionale e regionale) e sono, conseguentemente, abolite tutte le autorizzazioni e le approvazioni ministeriali concernenti le funzioni stesse.

Inoltre, le scuole autonome possono creare e utilizzare nuovi strumenti didattici, sperimentare nuove metodologie d'insegnamento e finanche nuovi metodi di valutazione (art. 4, 5, 6 del D.P.R. n. 275/1999).

A tal proposito, è fondamentale la previsione della possibilità per ciascuna scuola di differenziare - pur nel rispetto degli obiettivi educativi generali dei diversi tipi di istituto stabiliti a livello nazionale - il curriculum formativo degli alunni mediante la produzione di un **piano dell'offerta formativa** (il c.d. P.O.F.), originale

e capace di tenere conto delle esigenze e delle attese espresse dalle famiglie, dagli enti locali, dai contesti sociali, culturali ed economici del territorio in cui la scuola stessa si trova ad operare. Si passa da un titolo di studio genericamente uguale su tutto il territorio nazionale ad uno parzialmente diversificato che "personalizza" l'offerta formativa in relazione al contesto in cui lo studente vive e studia. Il P.O.F. è un atto pubblico generale contenente il progetto educativo, curricolare ed extracurricolare, proposto dalla scuola. Esso è una sorta di manifesto educativo o di carta d'identità dell'istituto, in cui genitori e studenti possono reperire la mappa delle discipline, le modalità organizzative di insegnamento, le iniziative culturali proposte, ecc...

Le istituzioni scolastiche, singolarmente o associate, esercitano anche l'autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, curando tra l'altro **la formazione e l'aggiornamento culturale e professionale del personale scolastico**, l'innovazione metodologica e disciplinare, la documentazione educativa e la sua diffusione all'interno della scuola.

Per svolgere i summenzionati nuovi compiti, alle scuole è stata attribuita una certa discrezionalità nell'utilizzazione delle risorse finanziarie. La loro dotazione economica, infatti - pur costituita dall'assegnazione perequativa di risorse da parte dello Stato - è priva di vincoli di destinazione, se non quello, ovvio, dell'utilizzo per attività di istruzione, formazione e orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo scolastico (art. 21, comma 5, della L. n. 59/1997).

Va peraltro rimarcato che ciò non significa che l'intera responsabilità della buona qualità del sistema formativo grava sulle sole scuole autonome sia perché, come detto, è ancora lo Stato ha determinare i parametri delle politiche scolastiche - e, in particolare, a fissare il quantum delle risorse umane e finanziarie destinate a ciascun istituto - sia perché, nel sistema disegnato dalla riforma, giocano un ruolo decisivo gli enti territoriali, chiamati a partecipare alla pianificazione e

programmazione dell'offerta scolastica regionale e titolari di importanti funzioni di promozione e di supporto alle attività di gestione del servizio scolastico, nonché di numerose competenze in materia di assistenza scolastica e attuazione del diritto allo studio.

Infatti, l'art. 21 della L. n. 59/1997 e, in particolare, il citato D.Lgs. n. 112/1998, riducendo il ruolo dello Stato in materia scolastica al fine di aumentare il contatto tra territorio e cittadini, hanno di conseguenza ampliato anche le competenze in materia di istruzione della regione e degli enti locali.

Tra la novità risaltano le nuove competenze attribuite alla regione, alla province - per le scuole superiori - e ai comuni - per le scuole di grado inferiore - relative alla determinazione della rete scolastica e al dimensionamento degli istituti autonomi.

Spettano, infatti, alla **regione** (ai sensi dell'art. 138 del D.Lgs. n. 112/1998, dell'art. 3, comma 8, del D.P.R. 18.6.1998, n. 233 *“Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'art. 21 della legge 15.3.1997, n. 59”*, e dell'art. 4, comma 121, lettere b) e c), della L.R. n. 1/2000 di *“Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia”*) *“la definizione degli indirizzi e dei criteri generali di programmazione della rete scolastica in relazione al coordinamento regionale dei piani provinciali”* e *“la suddivisione del territorio regionale, sulla base delle proposte degli enti locali interessati, in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa”*, mentre agli **enti locali** sono attribuiti (ai sensi dell'art. 139 del D.Lgs. n. 112/98 e dell'art. 4, comma 122, lettera b) della cit. L.R. n. 1/2000) i compiti concernenti *“la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche e l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento delle dimensioni ottimali delle istituzioni scolastiche, nel rispetto degli indirizzi e dei criteri generali sanciti dalla regione”*.

Dette funzioni sono estremamente importanti perché la corretta definizione della rete scolastica e il raggiungimento delle dimensioni ottimali degli istituti scolastici

costituiscono presupposti indispensabili per l'efficace esercizio delle funzioni da parte delle scuole, nonché per offrire alle famiglie e agli studenti "una pluralità di scelte, articolate sul territorio" agevolando l'esercizio del diritto all'istruzione" (art. 1 del D.P.R. 18.6.1998, n. 233).

Nell'esercitarle, la regione e gli enti locali dovranno quindi tenere conto di svariati fattori tra cui innanzi tutto "la popolazione scolastica residente nell'area territoriale di pertinenza, con riferimento a ciascun grado, ordine e tipo di scuola contemplato nell'ordinamento scolastico vigente, le caratteristiche demografiche, economiche e socio culturali del bacino d'utenza, l'estensione dei fenomeni di devianza giovanile e criminalità minorile, la complessità di direzione, gestione e organizzazione didattica con riguardo alla pluralità di gradi di scuole e indirizzi di studio coesistenti nella stessa istituzione".

In Lombardia, la Regione - con D.G.R. n. 39037 del 19.10.1998 - ha provveduto all'approvazione del documento "Indicazioni generali e criteri regionali ai sensi del regolamento per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche - D.P.R. 18.6.1988, n. 233", mentre il piano regionale di dimensionamento ottimale della rete scolastica è stato definitivamente approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 48116 del 14.2.2000 (*Dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche - Piano regionale sulla base dei piani provinciali ai sensi del d.p.r. 18.6.1998, n. 233, art. 3, c. 8*" reperibile alla pagina web) ed è attivo dall'1.9.2000.

Ulteriori funzioni amministrative della regione previste dai citati artt. 138 del D.Lgs. n. 112/1998 e 4, comma 121, della L.R. n. 1/2000 sono poi: la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, la determinazione del calendario scolastico, l'erogazione dei contributi alle scuole non statali, l'assegnazione di buoni scuola alle famiglie degli allievi frequentanti le scuole statali e non statali (vedi oltre) e l'effettuazione di iniziative di promozione nell'ambito delle funzioni svolte.

Rientrano invece nei compiti e nelle funzioni di province e comuni (oltre all'esercizio delle deleghe alle leggi regionali 20.3.1980, n. 31 sul diritto allo studio e 6.6.1980, n. 70 sull'edilizia scolastica minore): l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione, i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni portatori di handicap o in situazione di svantaggio, il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche, la sospensione delle lezioni, in casi gravi e urgenti, la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento degli organi scolastici a livello territoriale, nonché la realizzazione di iniziative relative all'educazione degli adulti, alla realizzazione di pari opportunità di istruzione.

Nel corso del 2001, in realtà, la riforma del sistema scolastico non ha prodotto un impatto quantitativo di particolare evidenza sull'attività del difensore civico regionale.

Le istanze pervenute sono, infatti, state pari a circa il 3,5% del totale, secondo un trend consolidatosi già da alcuni anni.

Il cambiamento rispetto al passato è individuabile, dunque, solo nell'aspetto qualitativo delle richieste d'intervento, che risultano nuove in particolare per ciò che attiene agli attori istituzionali coinvolti.

Rileviamo, in tal senso, una diminuzione delle segnalazioni relative alle modalità di fornitura dei servizi di assistenza scolastica da parte dei comuni (trasporto alunni, servizio mensa ecc. - per le quali si veda la relazione 1999) e al contrario un aumento delle richieste di intervento nei confronti delle singole istituzioni scolastiche, degli uffici periferici dello Stato e infine della Regione Lombardia stessa, in quanto titolare delle nuove competenze ex art. 138 del D.Lgs. n. 112/1998.

Esempi emblematici e importanti di questa tendenza sono state le richieste d'intervento relative al buono scuola e all'insegnamento di sostegno per gli studenti non normodotati.

La Regione Lombardia ha istituito il **buono scuola** con la L.R. 5.1.2001, n. 1. Tale legge, come accennato, stabilisce, infatti, tra l'altro - all'art. 4, comma 121, lett. e) - che la Regione esercita le funzioni amministrative relative " [...] all'attribuzione, nei limiti delle risorse regionali disponibili, di buoni scuola alle famiglie degli allievi frequentanti le scuole statali e non statali, legalmente riconosciute e parificate, al fine di coprire, in tutto o in parte, le spese effettivamente sostenute".

Il buono scuola costituisce una forma di sostegno alle famiglie ulteriore rispetto a quelle previste dallo Stato, sostanzialmente finalizzata a favorire la libera scelta educativa dei genitori e degli studenti maggiorenni (punto 1 dell'allegato A alla deliberazione del Consiglio regionale 27.7.2000 - n. VII/18, Indirizzi e criteri per l'erogazione del buono scuola).

Il buono scuola, ai sensi della citata normativa regionale, è un assegno rapportato al reddito, alle disagiate condizioni economiche, al numero dei componenti il nucleo familiare e all'entità delle spese scolastiche gravanti complessivamente sul nucleo familiare stesso.

Le modalità per l'attuazione dell'intervento sono definite dalla Giunta sulla base degli indirizzi generali fissati dal Consiglio (vedasi per l'anno 2000 - 2001 la citata deliberazione consiliare e "*le modalità operative di applicazione del buono scuola*" di cui al decreto del direttore generale formazione, istruzione e lavoro 3.8.2000, n. 19449, pubblicate in data 14.9.2000 sul 3° S.O. al n. 37 del B.U.R.L.).

Come è noto, il buono scuola è stato (ed è) oggetto di un'intensa disputa politica e sociale. La sua ideazione ha, infatti, prodotto, contemporaneamente, reazioni contrastanti: da un lato, la presentazione di un ricorso alla Corte costituzionale da parte del passato governo di centro sinistra - successivamente ritirato dal governo in

carica - l'avvio di numerosi ricorsi al T.A.R. su iniziativa di singoli cittadini, petizioni e proteste dei sindacati confederati della scuola e di alcune associazioni di genitori; dall'altro, plausi e vive approvazioni da parte di altrettanti cittadini, partiti, gruppi, associazioni favorevoli alla parificazione delle condizioni di accesso alla scuola privata, anche mediante l'utilizzo di risorse della finanza pubblica.

Le considerazioni critiche rivolte al buono scuola hanno fundamentalmente denunciato la sua inidoneità ad essere fruito dalla famiglie degli alunni frequentanti le scuole pubbliche (per esempio, a causa della tipologia delle spese ritenute ammissibili, che non includono i costi sostenuti per il trasporto scolastico e i libri di testo, ovvero a causa della previsione che limita il diritto al contributo a chi sostiene una spesa scolastica, per figlio, superiore a lire 400.000) e la sua attitudine a sostenere anche famiglie con un reddito relativamente alto (nell'anno 2000-2001, il buono scuola, è stato, infatti, erogato alle famiglie con un reddito individuale lordo - reddito complessivo diviso per i componenti il nucleo familiare, esclusi i figli non a carico - pari o inferiore a 60 milioni di lire). In altre parole, il buono scuola è stato indicato come uno strumento discriminatorio, di fatto favorevole ai soli studenti delle scuole private.

Alcune delle richieste pervenute a quest'Ufficio, riprendendo tali considerazioni critiche, hanno proposto al difensore civico regionale l'effettuazione di un'azione politica preventiva che inducesse l'ente regionale ad una diversa regolamentazione della materia.

Le istanze formulate in tal senso non hanno avuto seguito sia perché non è compito del difensore civico entrare nel merito delle scelte politiche della Regione, sia perché i profili di illegittimità segnalati dagli istanti non erano diversi da quelli posti alla base dei sopra indicati ricorsi giurisdizionali e quindi non aprivano la strada ad un eventuale provvedimento di autotutela della Regione.

Al contrario, l'Ufficio è intervenuto nel caso di richieste concretamente connesse ad un'istanza - *rigettata* - di assegnazione del buono scuola, cogliendo

l'occasione, in tale ambito, per chiedere la revisione di taluni aspetti delle modalità operative di erogazione del contributo.

E' il caso, ad esempio, della segnalazione di una cittadina di Desenzano del Garda, rinviata al nostro Ufficio dal difensore civico comunale.

La signora in questione, madre di un bambino frequentante la scuole medie presso un istituto pubblico, aveva regolarmente presentato istanza di assegnazione del buono scuola, indicando le spese sostenute per l'acquisto del materiale didattico, secondo quanto certificato dal dirigente scolastico, ma la sua istanza, dopo una prima richiesta di un'integrazione documentale, era stata rigettata con la seguente motivazione: "gli importi specificati dal richiedente [ai sensi delle modalità operative di cui al citato decreto dirigenziale] non sono ammissibili".

Tale succinta motivazione risultava peraltro non sufficientemente trasparente né all'istante, né al difensore civico di Desenzano del Garda, al quale la signora si era dapprima rivolta.

La richiesta di spiegazioni è ben comprensibile se si tiene conto del fatto che il punto 4 del citato decreto di attuazione include tra le spese ammesse alla contribuzione, per l'anno 2000/2001, proprio il "materiale didattico ritenuto e certificato come espressamente necessario dagli organi scolastici, il cui onere economico è integralmente a carico delle famiglie" e che, come detto, la signora in questione aveva prodotto, a sostegno dell'istanza di assegnazione del buono scuola, un attestato in cui - facendo espresso riferimento all'anzidetta regolamentazione - il dirigente dell'istituto scolastico certificava come materiale didattico necessario vari oggetti costituenti il tradizionale equipaggiamento dello studente italiano (lo zainetto, la tuta per l'educazione fisica invernale ed estiva, la cancelleria, i dizionari, l'atlante geografico, il flauto dolce, il materiale per l'educazione tecnica).

La cittadina istante aveva dunque tutti i motivi per lamentare un certo smarrimento, trovandosi di fronte a due atti pubblici l'uno (la lettera di diniego della Regione) contraddicente l'altro (il certificato del dirigente scolastico).



L'Ufficio ha quindi deciso, indipendentemente dalla valutazione circa la legittimità dell'esclusione - legittimità che a parere dell'Ufficio, nella sostanza, sussiste - di chiedere alla direzione generale formazione, istruzione e lavoro una migliore spiegazione dei motivi di rigetto, sottolineando, in particolare, la difettosa macchinosità del meccanismo scelto per distinguere le spese ammissibili dalle spese non ammissibili.

La regolamentazione adottata, infatti, da un lato demanda ad un'entità esterna all'amministrazione regionale il potere di certificare il materiale didattico necessario e quindi di stabilire l'ammissibilità o meno della spesa, dall'altro limita molto tale potestà sia con una serie d'inammissibilità espresse (le spese per i libri di testo, per il servizio mensa e le spese di trasporto, le attrezzature, gli strumenti didattici ed educativi, informatici e non, le spese di soggiorno e convitto) - che rendono addirittura difficile immaginare teoricamente in cosa possa concretarsi il materiale didattico accettabile - sia con il mantenimento in capo alla Regione della possibilità di verificare l'effettiva accettabilità delle spese esposte.

Rispondendo alla richiesta di maggiore chiarezza, la direzione generale interrogata ha precisato che il punto 4 delle "modalità operative di assegnazione del buono scuola" - laddove indica tra le spese ammissibili quelle relative ai "costi di gestione ordinaria con esclusivo riferimento all'attività didattica strettamente intesa" (nel cui novero rientra il suddetto materiale didattico certificato dalla scuola) - intende riferirsi al solo materiale didattico "caratterizzato da **esplicito ed esclusivo utilizzo all'interno della scuola**" e che, al contrario, le voci indicate dalla signora in questione non appartengono a tale definizione di materiale didattico.

Le spiegazioni fornite chiariscono meglio i motivi del diniego di contribuzione ma, d'altro canto, denunciano un certo disagio nella parte in cui riferiscono di spese "indicate dalla signora", tralasciando il fatto che quelle stesse spese sono state ritenute necessarie e ammissibili, non da lei sola, ma anche da un dirigente scolastico.

Peraltro, è proprio in tale disagio che risiede l'esito positivo della vicenda.

La signora, infatti, ha ottenuto solo una conferma e una spiegazione in merito al diniego precedentemente ricevuto poiché la Regione non ha ritenuto di mutare il proprio orientamento negativo. Tuttavia, forse anche grazie alla sua segnalazione, la direzione generale formazione, istruzione e lavoro, ha scelto di cambiare, per l'anno scolastico 2001/2002, la definizione delle spese ammesse all'assegnazione del contributo.

Al punto 4 del decreto del direttore generale formazione, istruzione e lavoro del 30.1.2002, n. 1166 (modalità operative di applicazione del Buono scuola 2002) si legge ora che "il buono scuola viene erogato quale contributo per l'anno scolastico 2001-2002 alle spese effettivamente sostenute dalle famiglie relative a tasse, rette e contributi anche volontari di iscrizione e funzionamento **versati alla scuola** con riferimento ai costi di gestione ordinaria e relativamente alle sole attività scolastiche obbligatorie strettamente intese con esclusione di attività di pre-scuola, dopo-scuola, gite d'istruzione e mense".

È, dunque, scomparso il farraginoso meccanismo dell'attestazione in merito al materiale didattico ed è stata precisata l'ammissibilità delle spese - anche relative ai costi di gestione ordinaria - **versate direttamente alla scuola**, evitando o quantomeno non favorendo fraintendimenti simili a quelli in cui era incorsa la signora di Desenzano e, come lei, molti altri genitori.

Relativamente ad alcune altre richieste d'intervento, l'Ufficio ha svolto un ruolo di comunicazione, semplicemente offrendo all'amministrazione regionale un'ulteriore possibilità di giustificazione dell'azione effettuata (appunto il diniego di erogazione). In questo senso può ricordarsi la vicenda di un genitore escluso dall'assegnazione del buono scuola in quanto l'istanza da lui presentata era priva di idonea sottoscrizione.

In tal caso, il difensore civico non ha potuto sostenere le ragioni del cittadino - la mancanza di firma integra, infatti, un vizio di nullità della domanda alla pubblica

amministrazione, come tale non regolarizzabile dopo la scadenza del bando - ma ha potuto chiarire le motivazioni della mancata assegnazione, "rendendosi garante" della legittimità dell'esclusione operata dall'ufficio regionale. In questo modo, come spesso avviene, attraverso l'opera di comunicazione del difensore civico è stata consentita al cittadino una maggiore condivisione dell'azione pubblica di diniego, che può così essere letta come applicazione di regole uguali per tutti e non come espressione di abuso o eccesso di formalismo nei confronti del singolo.

Le notevoli criticità dell'**insegnamento di sostegno**, fornito nelle scuole pubbliche italiane, sono note. Da anni esse costituiscono, infatti, oggetto di pressanti denunce da parte di genitori, alunni, insegnanti ed operatori che non si stancano di segnalare i gravi disagi provocati dalla mancanza di personale specializzato (e talvolta di personale *tout court*), dalla discontinuità educativa - determinata a sua volta dal maggior grado di mobilità "affliggente" i docenti di sostegno - dalla riduzione della quantità di ore attribuita a ciascun soggetto disabile e, ancora, dalla scarsa qualità dell'insegnamento e dell'integrazione scolastica in genere.

Anche sul territorio lombardo, i problemi summenzionati determinano più volte la violazione del diritto all'istruzione di molti cittadini non normodotati, costringendo le loro famiglie a richiedere - quasi fossero concessioni e non prestazioni dovute - l'applicazione dei disposti della L. n. 104/1992 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

Basti pensare, a tal proposito, che ancora nel settembre 2001, il direttore generale dell'ufficio scolastico per la Regione Lombardia, nel discorso di avvio dell'anno scolastico, ha richiamato l'attenzione del ministro e di tutti gli operatori sulla mancanza a livello regionale di mille insegnanti di sostegno.

Nel corso del 2001, alcuni genitori - impegnati nella sopraindicata "lotta" per l'integrazione scolastica dei loro figli - si sono rivolti al difensore civico regionale, individuandolo, in tale ambito, come soggetto idoneo ad ottenere dalle

amministrazioni competenti almeno un po' di chiarezza sui motivi che avevano condotto alla disfunzione del servizio scolastico di sostegno.

Partendo da tale ruolo attribuitogli dai cittadini, l'Ufficio ha cercato - sulla base del reperimento, nella vigente normativa, di alcune possibilità per le singole scuole di migliorare, se non ottimizzare, il servizio di integrazione dei disabili e, d'altro canto, in considerazione dell'indubbia esistenza di problemi strutturali che si collocano a livelli istituzionali più alti - di fungere, da un lato, da "pungolo" nei confronti del singolo istituto e, dall'altro, da cassa di risonanza della voce del singolo cittadino, e anche della singola scuola, al fine di farla giungere fino alle strutture deputate a governare complessivamente il sistema.

Una valenza dimostrativa assume, in quest'ottica, la vicenda coinvolgente un cittadino della Provincia di Bergamo, padre di un bambino affetto da disabilità psichica frequentante una scuola elementare pubblica.

Il signore in questione si rivolse a quest'Ufficio per ottenere dal dirigente scolastico le informazioni, fino ad allora negategli, in merito alla formazione dell'insegnante di sostegno e in genere del corpo docente in materia di handicap. Egli riteneva, infatti, che l'insegnamento fornito a suo figlio fosse qualitativamente carente e soprattutto non fondato su un'adeguata consapevolezza delle peculiarità proprie dell'attività didattica diretta ai bambini con problemi psichici.

Apparve, dunque, subito evidente che il problema, sottostante la richiesta di informazioni, fosse in realtà individuabile nell'insufficiente qualità dell'integrazione scolastica fornita dalla scuola e che l'intento del genitore istante fosse proprio quello di raccogliere "prove oggettive" di un caso di "improvvisazione" dell'offerta formativa indirizzata ai bambini con difficoltà d'apprendimento e quindi di un episodio di violazione sostanziale del diritto all'istruzione.

In ogni caso, comunque, indipendentemente dai motivi fondanti la richiesta di informazioni, essa era indubbiamente legittima.

L'insegnante di sostegno è, infatti, secondo quanto previsto dalla L. 4.8.1977, n. 517 e dalla cit. L. n. 104/1992, un insegnante **specializzato**, contitolare, insieme agli altri docenti, della classe in cui è inserito l'alunno disabile e delegato ad attuare "forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicap" e a realizzare "interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni".

L'integrazione scolastica dei soggetti portatori di handicap non è però compito del solo insegnante di sostegno: la formazione e l'educazione di ciascun alunno costituisce, infatti, l'obiettivo di tutto il corpo docente che, per svolgere adeguatamente tale funzione, deve quindi essere istruito in merito all'insegnamento a bambini non normodotati.

Deve essere sottolineato che l'insegnante di sostegno non è l'unico insegnante del soggetto disabile. Egli è uno degli insegnanti, capace, in virtù della sua formazione specialistica, di attivare le strategie e gli interventi - definiti dal P.E.I. (Piano educativo individualizzato) - che poi, tuttavia, devono essere messi in atto da tutto il corpo docente.

In molte occasioni purtroppo, la realtà è, però, diversa. La formazione di molti insegnanti non è, infatti, adeguata e numerosi insegnanti di sostegno non sono specializzati (basti pensare che già la L. n. 104/1992, all'art. 14, comma 6, prevedeva l'utilizzo di docenti privi di specializzazione se pur unicamente qualora mancassero docenti di ruolo o non di ruolo specializzati).

In tale contesto di parziale scollamento tra realtà di fatto e realtà normativa, è quindi indubitabile l'interesse dei genitori a conoscere la preparazione di base degli insegnanti, nonché l'investimento che ogni singola scuola autonoma ha devoluto, o intende devolvere, alla formazione degli insegnanti in materia di integrazione scolastica delle persone portatrici di handicap.

Purtroppo, nonostante lo scambio di alcune lettere, il dirigente scolastico in questione non ha risposto positivamente alla richiesta di informazioni. Egli si è,

infatti, limitato a comunicare che l'insegnante di sostegno, nominato dall'ufficio scolastico provinciale, non era specializzato e ad inviare un elenco di corsi organizzati dall'ufficio scolastico stesso, senza specificare - trincerandosi dietro lo scudo della tutela della riservatezza - quali o quanti insegnanti vi avessero partecipato.

Conseguentemente quest'Ufficio, pur non avendo alcun elemento - salva ovviamente la segnalazione del genitore - per sostenere che la scuola fosse effettivamente inadempiente ai propri obblighi o potesse fare di più in materia di handicap, ha deciso di segnalare l'accaduto sia all'ufficio scolastico regionale (presso il quale dovrebbe, tra l'altro, essere istituito l'osservatorio regionale sulla formazione del personale della scuola, ex art. 12, lett. b), del cit. decreto di articolazione dell'ufficio scolastico regionale della Lombardia), sia all'osservatorio permanente per l'integrazione scolastica delle persone in situazione di handicap (Via Ippolito Nievo, 25 - 00153 Roma), nell'intento, da un lato, di ottenere una presa di posizione chiara sul diritto dei genitori ad essere informati, anche in merito alla formazione sull'handicap posseduta dai docenti, e, dall'altro, di richiamare l'attenzione su un possibile luogo di debolezza del sistema di integrazione scolastica dei disabili.

Tale conclusione della vicenda ha soddisfatto parzialmente il genitore istante, che ha comunque nel frattempo deciso di trasferire il figlio presso un altro istituto.

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

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

Nella seduta del 5.6.2001 il Consiglio ha preso atto delle relazioni del difensore civico concernenti l'attività svolta negli anni 1996, 1997 e 1998.

I consiglieri intervenuti nel dibattito che si è sviluppato in aula nell'occasione hanno posto in evidenza tre questioni rilevanti. Innanzitutto è stata sottolineata l'urgenza di procedere ad un aggiornamento della legge regionale che disciplini l'istituto del difensore civico anche senza attendere il nuovo Statuto, ma procedendo con un iter parallelo a quello di elaborazione di questo. La seconda questione attiene alla necessità di dare un nuovo impulso al ruolo del difensore civico nel mutato quadro di rapporti tra i diversi organi istituzionali e tra questi e i soggetti esterni alle amministrazioni. La terza sottolineatura emersa dal dibattito è stata orientata a manifestare la necessità di favorire il coordinamento tra i difensori civici operanti in territorio lombardo.

Nel corso del 2001 è stato avviato l'iter relativo alle relazioni annuali sull'attività svolta negli anni 1999 e 2000. Esse sono però state esaminate solamente dalla Commissione consiliare ambiente e protezione civile (27 giugno) e dalla Commissione programmazione e bilancio (18 ottobre).

Ha avuto un seguito anche la relazione, rassegnata alla competente Commissione consiliare dall'Ufficio di Presidenza all'avvio di legislatura in quanto da considerare non decaduta per la fine della legislatura precedente, concernente la possibilità di rimborsare il cittadino della somma versata per prestazioni in materia di igiene e sanità pubblica qualora la prestazione richiesta risultasse d'interesse generale e il reclamo si manifestasse fondato.

In occasione dell'approvazione della legge regionale avente ad oggetto "Rendiconto generale esercizio finanziario 2000" il Consiglio ha approvato un o.d.g. - D.C.R. 24.7.2001, n. VII/275 - che impegna la Giunta a modificare la disciplina vigente "nel senso di abolire il ticket riguardante richieste di controlli su inquinamenti di aria, acqua, suono, fumi, vibrazioni, quando la verifica effettuata confermi la non pretestuosità e anzi la fondatezza della richiesta, incrementando la relativa U.P.B."

Al di là degli elementi di merito che le relazioni del difensore civico portano all'attenzione del Consiglio per le conseguenti autonome valutazioni ed eventuali determinazioni, devo sottolineare che l'eccessiva dilatazione dei tempi di esame delle relazioni riduce inevitabilmente l'efficacia delle segnalazioni in esse contenute.

E' evidente che nelle autonome determinazioni dell'assemblea e dei suoi organi si colloca anche la programmazione dei lavori e quindi anche l'inserimento dell'esame delle relazioni inviate dal difensore civico nel calendario di attività delle Commissioni consiliari e del Consiglio. Ritengo tuttavia doveroso segnalare la questione, affinché se ne tenga conto sia in occasione di una prossima revisione del regolamento che disciplina l'attività del Consiglio, sia in occasione di una eventuale valutazione da parte dell'Ufficio di Presidenza sulla prassi attualmente in uso secondo la quale la Commissione consiliare referente procede solo dopo aver acquisito il parere di tutte le altre Commissioni consiliari permanenti.

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

Le attese che, tramite Monitor Lombardia (cfr. la prima parte della relazione), i cittadini hanno espresso nei confronti della difesa civica devono trovare



risposta anche mediante un più efficiente rapporto tra difensore civico e strutture della Giunta regionale. L'efficienza di questo rapporto è infatti condizione necessaria per assicurare efficacia agli interventi del difensore civico.

Tre misure utili a tale scopo sono: accrescere la consapevolezza nella burocrazia sul ruolo del difensore civico, diffondere ulteriormente la conoscenza tra gli interlocutori dell'amministrazione sull'opportunità di appellarsi al difensore civico, valutare la qualità del rapporto tra strutture e difensore civico ai fini della gestione del sistema premiante.

Ad un più alto grado di consapevolezza della burocrazia sul ruolo del difensore civico come catalizzatore di trasparenza nel rapporto con i cittadini può giovare l'inserimento, nei programmi di *education* destinati ai dirigenti e ai funzionari, di un apposito modulo formativo, in armonia con i valori e con lo spirito di concretezza sui quali si basa la "Carta dei principi ispiratori della Regione Lombardia".

Ad una più adeguata conoscenza sulla possibilità di rivolgersi al difensore civico contribuirebbe senza dubbio l'inserimento di un messaggio standard in ogni atto di pubblicizzazione di iniziative regionali di interesse diffuso (avvisi pubblici, bandi, circolari, opuscoli settoriali, ecc...) che rendesse nota l'opportunità di appellarsi al difensore civico ricorrendone le circostanze.

La qualità del rapporto instaurato tra difensore civico e le diverse strutture è da considerare elemento valutabile nella gestione del sistema premiante in quanto essa è indicativa delle relazioni tra l'amministrazione e i suoi interlocutori.

Sono tre misure tese a favorire l'efficacia dell'azione del difensore civico che, oltre ad essere applicate all'amministrazione regionale intesa in senso stretto, potrebbero essere estese, su impulso della Regione, alle altre aree di competenza del difensore civico: enti e aziende regionali, soggetti erogatori di servizi in concessione o per contratto di servizio con la Regione, enti locali in esercizio di delega regionale, amministrazioni periferiche dello Stato.

Dopo alcuni anni di applicazione meritano una valutazione gli effetti derivati dalle direttive emanate dalla Giunta regionale (D.G.R. n. VI/31863 del 24.10.1997) per fissare i termini da rispettare da parte delle strutture nel rispondere alle richieste del difensore civico. Va osservato innanzitutto che la ricordata deliberazione di Giunta ha dato senso concreto all'obbligo previsto dalla legge di dar corso alle richieste di atti, documenti e notizie formulate dal difensore civico. Ne è conseguito un indubbio vantaggio sotto il profilo della chiarezza dei rapporti e della valutabilità della loro efficienza.

E' dunque merito delle direttive emanate dalla Giunta se oggi si possono meglio puntualizzare luci e ombre dell'interazione tra difensore civico e uffici interpellati.

A fronte di una prevalente disponibilità ad un dialogo tempestivo nei tempi e adeguato nelle valutazioni di merito, non mancano aree della burocrazia regionale tuttora refrattarie al rispetto dei tempi di risposta fissati e/o all'approfondimento di deduzioni pertinenti nei confronti delle osservazioni formulate dal difensore civico. Da qui la necessità di solleciti e, talvolta, di convocazioni ex art. 3, comma 2, della L.R. n. 7/1980, come modificato dall'art. 3 della L.R. 10.9.1984, n. 52.

Se l'Ufficio ha pertanto potuto contare su relazioni soddisfacenti con le strutture della Giunta competenti sulle questioni territoriali e senza particolari problemi con quelle che operano su quelle ambientali, così come ha potuto registrare un miglioramento nei tempi di risposta da parte della direzione generale famiglia e solidarietà sociale, non altrettanto può dirsi per altre aree della struttura burocratica.

E' il caso degli uffici che fanno capo ad alcune altre direzioni generali (formazione, istruzione e lavoro; affari generali e personale). Particolarmente critici sono risultati i rapporti con le strutture della direzione generale sanità. Si sono dovuti infatti notare consistenti ritardi nelle risposte, soprattutto relativamente alle questioni più complesse, e riscontri poco pertinenti nel merito.

Va apprezzata invece la costante disponibilità dimostrata dalle aziende sanitarie locali e dalle aziende ospedaliere, in genere attente all'utenza. Qualche difficoltà di

rapporti è derivato dai momenti di incertezza che hanno accompagnato il passaggio di competenze dalle ASL all'ARPA.

Più puntuali dettagli riguardo ai rapporti tra l'Ufficio e le diverse strutture si possono rinvenire nei vari paragrafi della seconda parte della relazione (**Dai problemi ai rimedi**).

Ritengo che la Giunta debba valutare con attenzione la questione dei rapporti tra il difensore civico e le strutture amministrative che fanno ad essa capo. Non pare conveniente che questi rapporti debbano essere affidati alla mera motivazione personale di attenzione spontanea all'utenza e, quindi, anche al difensore civico (il difensore civico non ha consistenza di per sé, ma solo in quanto rappresenta l'utenza). Il riconoscimento di valore del rapporto con il difensore civico può utilmente rientrare nella strategia di un'istituzione che fa della trasparenza e della sinergia con le diverse articolazioni della realtà sociale due cardini della propria qualità democratica.

Dirigenti e funzionari devono avvertire che la dimensione dialogica della loro professionalità, quella che li relaziona positivamente con gli interlocutori esterni dell'amministrazione - e, perciò, anche con il difensore civico - è componente determinante del loro lavoro nella funzione pubblica e che essa è considerata componente determinante anche dall'amministrazione come sistema.

Sono queste le ragioni che stanno a fondamento della proposta, che qui ribadisco, di valutare la qualità del rapporto tra uffici e difensore civico come elemento rilevante ai fini della gestione del sistema premiante.

## 4 RAPPORTI CON GLI ALTRI ENTI

### 4.1 Rapporti con le amministrazioni dello Stato

Nel 14,9% dei casi portati a termine nel corso del 2001 (cfr. 7.1.9 di questa relazione) il soggetto che si è rivolto al difensore civico ha segnalato questioni che vedevano coinvolte amministrazioni dello Stato o articolazioni operanti in Lombardia di enti erogatori di servizi a raggio d'azione nazionale, cioè uffici di amministrazioni statali vere e proprie presenti in territorio lombardo ovvero strutture decentrate di istituzioni e aziende da considerare "pubbliche" per la missione loro affidata.

L'Ufficio ha in particolare intrattenuto rapporti con articolazioni decentrate delle amministrazioni scolastica, finanziaria e dell'interno, nonché degli istituti di previdenza (INPS, INPDAP, ENASARCO), dei servizi ferroviari, dell'ANAS.

Si tratta di un ambito di azione nel quale il difensore civico regionale interviene ai sensi dell'art. 16 della L. n. 127/1997 nel caso di amministrazioni statali in senso proprio. Negli altri casi il difensore civico regionale opera in base al principio di collaborazione tra istituzioni, portando all'attenzione dei responsabili le questioni segnalate dai cittadini e proponendo soluzioni a fronte delle doglianze denunciate.

Si palesano anche in questo ambito le carenze della vigente legislazione sul difensore civico. Infatti l'azione che l'ombudsman regionale indirizza a molti dei soggetti appena indicati non ha attualmente una "copertura" legislativa.

Il progressivo slittare del confine tra soggetti giuridicamente "pubblici" e soggetti giuridicamente "privati" (ma investiti di una missione

pubblica) a favore di questi ultimi dovrebbe indurre il legislatore ad intervenire per assicurare al cittadino la piena tutela del difensore civico anche quando incontra disagi originati da atti e comportamenti di erogatori di prestazioni e servizi non rientranti nella sfera d'azione individuata dal citato art. 16 della L. n. 127/1997.

E' interessante, tuttavia, constatare che l'efficienza delle relazioni e l'efficacia degli interventi del difensore civico non hanno come discriminare la natura giuridica del soggetto che interloquisce col difensore civico. Il discriminare reale è costituito dal grado di cultura della trasparenza e del servizio raggiunto dall'organizzazione destinataria dell'intervento. E' questa la vera causa dalla quale scaturiscono gli effetti più o meno benefici dell'azione del difensore civico.

Capita così che agli eccellenti rapporti stabiliti con l'INPS si contrappongano quelli difficili con l'INPDAP e quelli negativi con l'ANAS.

Parimenti si è riscontrato che ai positivi rapporti intrattenuti con l'amministrazione periferica dell'interno (in particolare, con la questura di Milano per questioni riguardanti il titolo di presenza di extracomunitari sul territorio nazionale) si accompagnano non sempre efficienti rapporti con l'amministrazione finanziaria.

Una valutazione meno sintetica meritano le relazioni stabilite con l'amministrazione periferica dell'istruzione. L'Ufficio ha incontrato in passato alcune resistenze e difficoltà a instaurare un proficuo dialogo con i provveditori agli studi.

L'assetto istituzionale del sistema dell'istruzione è in evoluzione (cfr. 2.10 di questa relazione) sulla base di principi di decentramento dell'amministrazione e di autonomia dei singoli istituti. Ritengo che

l'attuale fase di trasformazione possa esser colta come una irripetibile opportunità per far crescere nelle nuove strutture che si vanno definendo ed in tutti i loro operatori la cultura del servizio, dell'interazione coi soggetti sociali, della trasparenza nella gestione, anche attraverso un più alto grado di consapevolezza sulla funzione della difesa civica.

Il difensore civico offre la sua disponibilità a collaborare nelle sedi e nelle occasioni che i responsabili riterranno opportune per favorire il raggiungimento di questo obiettivo.

L'evoluzione generale del sistema amministrativo del nostro paese verso obiettivi di decentramento e autonomia in base al principio di sussidiarietà verticale e orizzontale suggerisce di dedicare attenzione precisa ai tratti culturali che vanno connotando il conseguente processo di riorganizzazione, allo scopo di evitare che esso si appiattisca su una mera modellistica para-aziendale, non adeguata per rispondere alle attese di un utente ormai sufficientemente sensibile per non farsi catturare nella troppo angusta categoria di consumatore.

Si fonda su queste considerazioni la disponibilità del difensore civico ad estendere l'invito sopra formulato ai responsabili del nuovo sistema dell'istruzione anche a quelli delle altre amministrazioni coinvolte nei processi organizzativi derivanti dagli assetti istituzionali che vanno via via maturando.

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

Gli interventi che il difensore civico regionale svolge nei confronti degli enti locali sono da considerare, in gran parte, realizzati in base al

principio di collaborazione tra istituzioni, in quanto, prevalentemente, esulano dalla sfera di competenza stabilita dall'ordinamento vigente.

Come già noto al Consiglio, l'Ufficio interviene solo presso gli enti privi di difensore civico locale e compatibilmente con le risorse professionali disponibili che, naturalmente, vengono impiegate in via prioritaria per la trattazione dei casi di propria competenza.

Nel corso del 2001 ho potuto constatare che è stato costante e positivo il rapporto di collaborazione instaurato per la trattazione di casi in materia di assistenza sociale o riguardanti problematiche di gestione del territorio. In questo settore ho verificato anche una maggiore disponibilità a modificare l'orientamento in precedenza assunto e ad aderire alle tesi proposte dall'Ufficio, nonché una maggior tempestività nei riscontri alle richieste.

Anche gli interventi in materia ambientale vedono spesso come destinatari gli enti locali. In questo ambito ho constatato una certa disponibilità a prendere in considerazione le richieste e le argomentazioni prospettate, ma raramente è stato possibile ottenere la modifica di provvedimenti già assunti.

Le iniziali difficoltà nell'ottenere informazioni e riscontri in merito a procedimenti in materia di provvidenze economiche ad invalidi civili, ora gestite dal Comune di Milano per i residenti nel territorio comunale, sono in via di superamento dopo la prima fase di impatto con la ingestibile situazione lasciata in eredità dalla prefettura di Milano.

A due argomenti più strettamente di carattere istituzionale ritengo utile dedicare qualche più puntuale considerazione.

**Il primo riguarda l'abrogazione dell'art. 130 Cost. e i suoi effetti sulla nomina dei commissari ad acta.**

La recente riforma della Costituzione - legge costituzionale n. 3/2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" ed in particolare il secondo comma dell'art. 9 - ha comportato, tra l'altro, l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, quello dedicato al comitato di controllo, organo della regione che esercitava il "controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali".

L'abrogazione di tale articolo esprime certamente la tendenza all'eliminazione dei controlli preventivi, in linea con le incisive riduzioni già effettuate dalla L. n. 127/1997, ed ha creato un acceso dibattito in dottrina.

Infatti, da un lato c'è chi sostiene che l'abrogazione di tale norma costituzionale comporti l'automatica scomparsa dei comitati e la conseguente eliminazione immediata e diretta della disciplina dei controlli senza necessità di successiva norma di attuazione, trascinando con sé anche l'eliminazione di tutte le disposizioni sui controlli che fondano la loro validità sulla sua vigenza. In questo modo, verrebbero messe in discussione anche norme del D. Lgs. n. 267/2000, quali ad esempio quelle relative al controllo preventivo di legittimità necessario ed eventuale, di cui agli artt. 126 e seguenti del citato T.U.E.L.

Secondo altri, invece, il comitato è un organo della regione, disciplinato con legge statale (attualmente gli artt. 126 e seguenti del T.U.E.L.) che per cessare ha quindi bisogno di un nuovo provvedimento legislativo che ne preveda espressamente l'abrogazione o di una nuova disciplina difforme dalla precedente, secondo quanto previsto dall'art. 15



delle preleggi al codice civile o ancora di una pronuncia della Corte costituzionale a seguito di giudizio incidentale di legittimità.

Per quanto concerne la sopravvivenza dei comitati, non va tuttavia dimenticato che essi hanno una funzione di particolare rilievo, descritta dall'art. 129 del T.U.E.L. e sulla quale al momento non sorge alcun dubbio.

Infatti, secondo tale articolo: "Possono essere attivati nell'ambito dei comitati regionali di controllo servizi di consulenza ai quali gli enti locali possono rivolgersi al fine di ottenere preventivi elementi valutativi in ordine all'adozione di atti o provvedimenti di particolare complessità o che attengano ad aspetti nuovi dell'attività deliberativa. La regione disciplina con propria normativa le modalità organizzative e di espletamento dei servizi di consulenza".

Con deliberazione n. VII/7719 del 14.1.2002, la Regione Lombardia ha definito le modalità relative alla disciplina dell'attività di consulenza a supporto degli enti locali, ai sensi dell'art. 1, commi 32 e 33, della L.R. n. 1/2000, affidandole alle sezioni dell'O.RE.CO., fino alla sua riorganizzazione.

In tema di abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, alcune regioni hanno adottato provvedimenti per così dire categorici.

La Toscana, ad esempio - con la 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" - ha attribuito al difensore civico regionale precisi poteri sostitutivi.

L'art. 3 di tale legge prevede, infatti, che il difensore civico, previa diffida ad adempiere, nomini un commissario ad acta "nei casi di mancata adozione, nei termini prescritti dalla legge, del bilancio preventivo, del

rendiconto, dei provvedimenti di accertamento dello stato di dissesto, dei provvedimenti di riequilibrio, previsti dal decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 267 (...), nonché degli altri atti obbligatori la cui mancata adozione è equiparata dalla legge statale alla mancata adozione del bilancio preventivo" e per la deliberazione dello stato di dissesto, di cui all'art. 247 dello stesso T.U.E.L.

In Lombardia, la deliberazione n. VII/6782 del 9.11.2001 ha preso atto della comunicazione del Presidente della giunta avente ad oggetto "Effetti dell'entrata in vigore della Legge Costituzionale 3/2001 sul regime dei controlli sugli atti amministrativi".

In essa viene affermato che secondo un'interpretazione consolidata - confermata in un incontro con il Ministro per gli affari regionali - l'entrata in vigore della nuova norma costituzionale ha travolto tutte le norme ordinarie statali e regionali che disciplinano i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali.

Pertanto, regioni, autonomie e Stato hanno raggiunto un accordo, in occasione del citato incontro, secondo il quale:

- si è stabilita la cessazione dell'invio degli atti amministrativi agli organi regionali di controllo e la restituzione di quelli giacenti presso le sezioni dell'O.RE.CO;
- è stato istituito un tavolo tecnico comune tra Stato, regioni ed enti locali per l'esame degli effetti e delle implicazioni delle abrogazioni, attraverso una ricognizione delle disposizioni tuttora in vigore, al fine di predisporre un documento organico di conclusioni e proposte.

Infine, non va dimenticato l'art. 136 del T.U.E.L. che attribuisce al difensore civico regionale ed ai comitati il potere sostitutivo di nominare commissari ad acta nel caso di omissione o ritardo nel compimento di atti "obbligatori per legge" da parte degli enti locali.

A questo proposito, ho ritenuto opportuno richiamare l'attenzione dei Presidenti del consiglio e della giunta regionali sull'applicazione dell'art. 141, comma 2, del T.U.E.L., secondo il quale quando il bilancio comunale o provinciale non sia approvato nei termini, "trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio".

In questo caso o comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, il comitato assegna al consiglio un termine non superiore a venti giorni per l'approvazione, decorso il quale si sostituisce all'amministrazione inadempiente, mediante nomina di commissario ad acta, dandone comunicazione al prefetto per la procedura di scioglimento del consiglio.

Tali adempimenti infatti venivano svolti dall'O.RE.CO. nell'ambito di relazioni costanti con gli enti controllati che comportavano un monitoraggio permanente anche in relazione all'approvazione dei bilanci.

Con la recente riforma costituzionale, tale quotidianità è venuta a cadere e potrebbe essere pertanto ipotizzata una competenza del difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del T.U.E.L., da considerarsi come disposizione di carattere generale cui ricorrere a fronte dell'eventuale venir meno della norma speciale che metteva in capo all'O.RE.CO. il potere di nomina del commissario ad acta nelle due fattispecie descritte dal citato articolo.

Il D.L. 22.2.2002, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali" dispone invece 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".

E' vero che la soluzione sopra prospettata - quella di attribuire la nomina del commissario ad acta al difensore civico regionale, sulla base dell'art. 136 del T.U.E.L. - può apparire come una forzatura in assenza di una norma organica di ridefinizione della materia. Tuttavia, l'altra soluzione - quella del decreto legge che ha tamponato l'emergenza bilanci 2002 - se pur proiettata ad una soluzione di valorizzazione dell'autonomia dei singoli enti, in quanto essi dovranno decidere in sede di revisione statutaria a quale soggetto attribuire i poteri sostitutivi, estromette, nella fase transitoria, le regioni.

Il secondo tema meritevole di qualche più puntuale considerazione riguarda la **nomina dei segretari comunali**.

Nella relazione dello scorso anno ho fatto cenno alla deliberazione n. 150/1999 del consiglio nazionale d'amministrazione dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.

Secondo il provvedimento citato - nel caso di mancato rispetto del termine di sessanta giorni per l'avvio del procedimento di nomina o di quello di centoventi giorni per la conclusione dello stesso - il presidente del consiglio nazionale o quello del consiglio regionale dell'agenzia, secondo le rispettive competenze, diffidano il capo dell'amministrazione interessata a provvedere alla nomina entro un ulteriore termine di quindici giorni.

Nel caso in cui l'inadempimento perduri, il presidente provvede a chiedere al difensore civico regionale la nomina di un commissario ad acta, secondo quanto previsto dall'art. 136 del T.U.E.L.

In Lombardia, un certo numero di comuni, specie tra quelli di piccole dimensioni, è rimasto privo di segretario titolare.

Già durante lo scorso anno, il presidente della sezione regionale dell'agenzia autonoma per la gestione dell'albo aveva chiesto l'intervento del difensore civico regionale per la nomina di un commissario ad acta incaricato di dar corso ai procedimenti per individuare i segretari comunali titolari, da assegnare nei vari comuni in cui la sede di segreteria è vacante da più di centoventi giorni.

Tale richiesta aveva generato alcune perplessità sia giuridiche che pratiche, indicate nella relazione. In particolare, per quanto concerne:

- la diffida a provvedere prima della nomina del commissario ad acta, diffida che secondo l'art. 136 del T.U.E.L. deve essere effettuata dallo stesso difensore civico e non, come in questo caso particolare, dal presidente del consiglio regionale dell'agenzia;
- la legittimità di un eventuale intervento sostitutivo da parte del difensore civico regionale, soggetto diverso dal sindaco o dal presidente della provincia, che procedendo alla scelta farebbe venire meno quel rapporto fiduciario che è espressamente previsto dalla legge;
- la concreta difficoltà, specie da parte dei comuni di piccole dimensioni, ad individuare un segretario che accetti la nomina (spesso le relative procedure, correttamente espletate, si sono concluse negativamente per mancanza di domande) e soprattutto in grado di sostenere la relativa spesa.

Per quanto riguarda il primo rilievo, l'Ufficio ha provveduto a reperire dai comuni segnalati le opportune informazioni sullo stato dei procedimenti di nomina e li ha diffidati a rispondere entro il termine di trenta giorni.

Alle accennate difficoltà relative alle procedure andate deserte, viene in soccorso l'art. 10 del D.P.R. 4.12.1997, n. 465, "Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127".

Tale norma infatti prevede la possibilità per i "comuni le cui sedi sono ricomprese nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'agenzia" di stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio di funzioni.

Tali convenzioni stabiliscono le modalità di espletamento del servizio, individuano il sindaco competente alla nomina ed alla revoca del segretario, determinano la ripartizione degli oneri finanziari per la retribuzione, la durata della convenzione, la possibilità di recesso da parte dei singoli comuni ed i reciproci obblighi e garanzie.

Le sopra citate diffide dell'Ufficio - ed in particolare il loro effetto sui singoli comuni ancora inadempienti - e la prevista possibilità di stipulare convenzioni di segreteria hanno consentito nel corso dell'anno di risolvere diverse procedure di nomina ancora "pendenti".

Infatti, a fronte dei diciannove casi segnalati dal presidente della sezione lombarda dell'agenzia, ben quindici comuni hanno trovato una soluzione, utilizzando prevalentemente la stipula di apposite convenzioni con comuni vicini, mentre i rimanenti quattro sono sulla via di una definizione positiva del problema.

## 5 QUALE STRATEGIA PER UNA DIFESA CIVICA DIFFUSA

Sono ancora molte le incertezze e le ritrosie, quando non le ipocrisie, nei confronti della figura del difensore civico. Cruda ma non priva di fondamento è dunque la domanda: optional o istituto necessario?

E' chiaro che in una sede come questa la domanda è perfino retorica.

Chi si pone come obiettivo la diffusione, ha ovviamente per presupposto che l'oggetto la meriti. Pertanto io do per scontata la positività, la necessità dell'oggetto difesa civica. Dobbiamo però chiederci: è davvero così per tutti?

In proposito si deve preliminarmente ricordare che la difesa civica in Italia è stata dapprima un fenomeno regionale e fenomeno regionale in particolare del centro-nord. Negli anni che vanno dal '75 al '85, è stata approvata la maggior parte delle leggi regionali in questa materia.

In seguito - dall'inizio degli anni '90 - è diventato fenomeno anche locale in attuazione dell'art. 8 della L. 8.6.1990, n. 142, fenomeno comunque connotato dal fatto che l'istituto veniva previsto come facoltativo.

Altro aspetto da considerare è che ogni tentativo a livello nazionale di giungere ad una definizione legislativa organica e generalizzata non ha sinora prodotto frutti significativi.

Ci si trova dunque di fronte a premesse legislative piuttosto deboli nell'ottica di chi si ponga come fine un'adeguata estensione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

La messa a punto di una strategia di diffusione implica peraltro l'individuazione di un indicatore significativo. Non è né il numero di comuni, né il numero di difensori civici, bensì l'entità della popolazione servita, cioè il numero dei cittadini ai quali il servizio è offerto. In Lombardia, i comuni sono 1.546, con una popolazione di circa 9

milioni di abitanti. Ma non è tanto significativo, ai fini che qui interessano, che il numero dei comuni che offrono il servizio di difesa civica sia di circa 270 e che i difensori civici locali siano intorno ai 150. Ciò che conta è che la popolazione servita dalla difesa civica comunale in Lombardia è di quasi 3 milioni di cittadini, pari a poco più del 30% della popolazione complessiva.

La scelta dell'indicatore "popolazione servita", consente inoltre di eliminare la distorsione data dalle forti differenze di popolazione tra comune e comune, differenze che invece il puro e semplice numero dei comuni dotati del servizio di difesa civica tiene in ombra.

D'altro canto anche il numero dei difensori civici è un indicatore di diffusione molto parziale. Infatti, è così in Lombardia, troviamo molte realtà nelle quali si è optato per il meccanismo del convenzionamento o "in orizzontale" cioè tra comuni, ove un unico difensore civico svolge la funzione per più comuni, o "in verticale" e cioè tra comune e l'amministrazione provinciale, più spesso ancora tra comune e comunità montana, e, a volte, non è così in Lombardia ma lo è in altre regioni, tra comune e regione.

L'annotazione è di un qualche rilievo perché porta a valutare il fenomeno non in una logica autoreferenziale, sia per le amministrazioni sia per i difensori civici, ma in una logica di servizio, che pone al centro il destinatario dell'utilità della difesa civica, l'utente.

Mi sono attardato su questo punto non per vezzo statistico-ricognitorio, ma perché credo sia importante cogliere le dinamiche reali, già sperimentate positivamente, se lo scopo è quello di individuare linee possibili per un'ulteriore diffusione della difesa civica.

Mi pare che si possa trarre già da queste considerazioni una prima indicazione strategica: **i successi sinora ottenuti sono nati da spinte venute dal basso**, da realtà regionali e locali, che non hanno potuto contare su impulsi di particolare rilievo



provenienti dall'alto. Anche l'art. 8 della L. n. 142/1990 ha avuto solo una funzione indicativa, avendo lo stesso disposto una mera facoltà.

D'altro canto anche l'episodio legislativo di maggior pregio sinora intervenuto nell'ordinamento del nostro paese - mi riferisco all'estensione dell'intervento del difensore civico regionale sugli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato, operanti nei rispettivi territori, stabilita dall'art. 16 della L. n. 127/1997 - approda in Parlamento per impulso della conferenza dei presidenti delle regioni.

Un secondo aspetto da considerare in tema di strategia per la diffusione della difesa civica è quello della identità del difensore civico e della sua percezione, ciò che all'inizio chiamavo la positività dell'oggetto.

Si deve constatare che per la cultura istituzionale del nostro paese "difensore civico" è ancora un'espressione di non netta e inequivoca percezione e lettura. Credo sia molto improbabile che si possa dare diffusione ad un oggetto imprecisato.

Diversi sono i fattori che concorrono ancora ad avvolgere nella nebbia questa immagine. Voglio ricordarne soltanto alcuni che hanno certamente frenato il superamento di questa impasse.

Un primo fattore va individuato nel fatto che le analisi sull'istituto del difensore civico sono state condotte quasi esclusivamente con le categorie delle scienze giuridiche e ciò non ha favorito passi in avanti concreti sul piano della diffusione. Una lettura del fenomeno difesa civica operata esclusivamente in termini giuridici non ha giovato alla definizione della natura sostanziale dell'istituto.

Un secondo fattore che non ha contribuito al chiarimento di questa identità sono gli episodi normativi di cui l'istituto del difensore civico è stato fatto oggetto in modo disordinato e casuale dal legislatore statale. Sono stati prodotti soltanto coriandoli incidentali di legislazione. Mi riferisco a norme note agli addetti ai lavori.

All'art. 36 della L. n. 104/1992, dove si prevede la costituzione di parte civile del difensore civico per i delitti contro la persona, ai commi 38 e 39 dell'art. 17 della

L. n. 127/1990, norme sui controlli eventuali, ora, nel testo unico di ordinamento degli enti locali, art. 127. Dal già citato art. 16 della L. n. 127/1990, che estende alle amministrazioni periferiche dello Stato la sfera di competenza del difensore civico regionale, all'art. 27 della L. 16.6.1998, n. 191, che l'ha modificato limitandone la portata.

Ancora, dall'art. 17, comma 45, sempre della L. n. 127, ora comma 136 del testo unico, in materia di nomina del commissario ad acta da parte del difensore civico regionale, ma anche all'articolo 15 della L. n. 340/2000, che modifica l'art. 24 della L. n. 241/1990 in materia di accesso.

Questo modo estemporaneo di seminare nella legislazione scampoli di funzioni affidate al difensore civico non ha evidentemente giovato a una definizione chiara dell'identità dell'istituto. La mancanza della preliminare individuazione legislativa di un asse funzionale portante ha invece fatto sì che dalla legislazione statale sortisse una specie di difensore civico-ripostiglio ove accatastare di volta in volta ciò che non si sapeva in quel momento collocare in luogo più conveniente.

Permangono d'altra parte anche atteggiamenti e comportamenti degli stessi difensori civici che non contribuiscono a fare chiarezza sull'identità del difensore civico e quindi sulla percezione del suo ruolo. Mi riferisco, in particolare, al disagio vissuto da quei difensori civici che sentono come una minorazione l'assenza di poteri decisionali, quasi agognando di sostituirsi a chi ha la responsabilità dell'amministrazione attiva, oppure che soffrono la carenza di poteri vincolanti analoghi a quelli di chi esercita la funzione giurisdizionale. Anche questo atteggiamento si riflette verso l'esterno e induce molti, sia nell'utenza sia nelle istituzioni, a ritenere un po' donchisottesca, cioè fuori dalla realtà, questa figura.

Un quarto fattore da ricordare in merito alla tuttora perdurante difficoltà di identificare e percepire il ruolo del difensore civico è dato dal comportamento del sistema dei media. Quando i media si avvicinano al tema, alle questioni, ai problemi

dei quali i difensori civici si occupano, ciò che prevale è l'enfasi nella denuncia che fa assurgere a protagonista il problema non risolto, certo spesso più spettacolare, piuttosto che le piste, i modi, i meccanismi per risolverlo. L'attenzione è cioè più dedicata alla difficoltà che alla possibile soluzione.

L'insieme di questi fattori - l'approccio puramente giuridico al tema della difesa civica, l'episodicità della legislazione in materia, certi atteggiamenti degli stessi difensori civici, i media più centrati sulla difficoltà spettacolare che sui modi per porvi rimedio - non aiutano certo a ben precisare l'identità dell'oggetto e a dargli una netta visibilità.

Da qui scaturisce la seconda indicazione che può utilmente ispirare una strategia di diffusione della difesa civica. E' quella di **orientare i comportamenti di una pluralità di soggetti verso un'univoca identità di profilo**, dalla quale derivi anche una non equivocabile percezione del ruolo del difensore civico.

Non intendo soffermarmi qui sull'identità del difensore civico. Questa relazione annuale, così come le precedenti, è d'altro canto intessuta di spunti, riflessioni e considerazioni mirati a dare un contributo sul tema dell'identità e quindi del ruolo del difensore civico.

Mi limito a ribadire che il difensore civico non è né un espropriatore di responsabilità altrui, né un succedaneo cui affidare compiti non adeguatamente svolti dai legittimi titolari. Il difensore civico non ha bisogno di poteri che devono restare di altri. Poteri che derivano dalla legittimazione data dalla rappresentatività originata dal processo elettorale, è il caso degli organi istituzionali elettivi; o dalla legittimazione data dal far parte dei corpi professionali dell'amministrazione, è così per la burocrazia; o dalla legittimazione data dall'appartenenza all'ordine che esercita la funzione giurisdizionale, la magistratura.

Il difensore civico si qualifica invece per la tipicità della propria missione, quella cioè di essere presidio della legittimità e della dignità delle relazioni che si instaurano

tra sistema interno dell'amministrazione e sistema esterno, e che opera in forme e con modalità immediate, dialogiche e propositive nel corso dello svolgersi dell'azione amministrativa.

Inoltre - e questo è il punto debole della difesa civica italiana - il difensore civico si qualifica per l'efficienza del sistema di relazioni di cui è co-protagonista e per l'adeguatezza delle condizioni operative in cui viene posto.

Dunque i pilastri sui quali può poggiare una strategia per una difesa civica diffusa sono essenzialmente due: la spinta delle autonomie regionali e locali e una più chiara e perciò visibile identità di ruolo.

Nella costruzione di questa più chiara identità di ruolo, credo possano concorrere in modo rilevante i difensori civici stessi attraverso una più intensa interazione tra loro.

In questa costruzione ha senza dubbio una parte necessaria anche il legislatore ed oggi, alla luce del nuovo art. 117 Cost., il legislatore regionale. Sarebbe però un errore ritenere l'approvazione di norme organiche sulla difesa civica il tocco di bacchetta magica risolutivo. Quello cioè dal quale può conseguire un'automatica diffusione dell'istituto.

Anche una legislazione compiuta porterà solo un contributo nella costruzione del sistema di difesa civica italiana, un contributo soprattutto di condizioni di contesto così sintetizzabili: la qualificazione dell'istituto non come facoltativo, ma come necessario; l'individuazione delle sue finalità e funzioni essenziali e dei modi e dei mezzi per esercitarle; l'affermazione dei principi di autonomia e di adeguatezza per ogni amministrazione riguardo le soluzioni organizzative; la legittimazione del difensore civico come espressione dell'assemblea elettiva, in quanto sede di più compiuta rappresentanza della comunità; il riconoscimento al difensore civico del potere di auto-organizzazione delle risorse che l'amministrazione gli conferisce per assicurare l'efficacia della sua azione a favore dei cittadini.

Questo può dare la cornice normativa. Ma la completezza, la vivacità, l'appello del quadro da collocare in questa cornice sono nelle mani dei protagonisti già ricordati: regioni e amministrazioni locali, difensori civici, mondo scientifico e della ricerca, sistema dei media.

In questa sede ritengo appropriato rivolgere un appello particolare alla Conferenza regionale delle autonomie ex art. 1, comma 16, della L.R. n. 1/2000 e alle sezioni lombarde delle associazioni dei comuni, delle province e delle comunità montane perché si facciano protagoniste di iniziative mirate alla promozione, allo sviluppo e al consolidamento di una vera e propria rete di difesa civica capillarmente articolata sul territorio della nostra regione.

## 6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

*Signor Presidente, Signori Consiglieri,*

*i dati relativi ai casi trattati nel 2001 confermano l'apprezzamento dei cittadini per la funzione di difesa civica, apprezzamento rafforzato anche dalle attese rilevate da Monitor Lombardia nell'aprile 2001 (cfr. la prima parte della relazione). Secondo questa indagine, condotta da IREER e ISPO per incarico del Consiglio regionale, oltre la metà (56%) degli intervistati indica la difesa civica tra le prime due funzioni da considerare prioritarie per un buon funzionamento dell'amministrazione.*

*Con 5118 casi il 2001 si è rivelato l'anno con più alto volume di attività, anche rispetto al precedente picco di 5020 del 1998. Il 2001 ha registrato un +20,5% sul 2000.*

*Nel corso del 2001 l'Ufficio ha operato su 809 casi avviati negli anni precedenti, portandone a termine 525, pari al 64,9%.*

*805 (+3,9% sul 2000) sono state le richieste pervenute nel corso del 2001 per le quali è stato formalizzato un fascicolo. Di queste ne sono state concluse 353 entro il 31.12.2001, pari al 43,9%.*

*Sono dati confortanti. Infatti nel 2000 si era concluso il 50,4% dei casi giacenti al 1.1.2000 avviati negli anni precedenti e il 36,4% di quelli iniziati nel corso del 2000, mentre nel 2001 si è passati rispettivamente al 66,3% e al 43,8%, complessivamente quindi dal 43,2% al 54,4%.*

*In deciso aumento, rispetto all'anno precedente, risultano anche i casi trattati in colloqui telefonici o svolti direttamente in sede per i quali non si è dato luogo alla costituzione di un fascicolo. Sono stati 3504, con un incremento del 28,3% rispetto al 2000.*

*Nel 2001 l'Ufficio ha potuto contare su risorse professionali in misura minore rispetto all'anno precedente: 15,5% unità contro 17. L'onere per la funzione di*

*difesa civica ha inciso sul bilancio regionale per 771.307 euro, con una flessione rispetto alla spesa del 2001 (-5,4%).*

*I dati di sintesi sui casi esaminati nel 2001 sono i seguenti:*

<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d (b:a)</b>	<b>e (c:b)</b>
<b>Unità di personale</b>	<b>Casi esaminati</b>	<b>Costi complessivi (euro)</b>	<b>Casi esaminati per unità di personale</b>	<b>Costo medio per ogni caso esaminato (euro)</b>
<b>15,5</b>	<b>5118</b>	<b>771.307</b>	<b>330</b>	<b>150,70</b>

*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 complessiva degli ultimi cinque anni è così sintetizzabile:*

<b>Tipo di istanza</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Di anni precedenti</b>	<b>551</b>	<b>574</b>	<b>740</b>	<b>742</b>	<b>809</b>
<b>Formalizzate nell'anno</b>	<b>773</b>	<b>750</b>	<b>600</b>	<b>775</b>	<b>805</b>
<b>Colloquio/Telef.</b>	<b>3.080</b>	<b>3.696</b>	<b>1.875</b>	<b>2.731</b>	<b>3.504</b>
<b>Totale</b>	<b>4.374</b>	<b>5.020</b>	<b>3.215</b>	<b>4.248</b>	<b>5.118</b>

*La domanda del 2001 si è dimensionata secondo la seguente articolazione percentuale per materia:*

	%
<i>Sicurezza sociale</i>	16,0
<i>Trasparenza e partecipazione al procedimento</i>	12,2
<i>Assetto istituzionale</i>	11,9
<i>Territorio</i>	11,8
<i>Sanità e igiene</i>	11,6
<i>Edilizia residenziale pubblica</i>	10,1
<i>Personale</i>	7,1
<i>Assistenza sociale</i>	5,2
<i>Ambiente</i>	3,7
<i>Ordinamento finanziario</i>	3,1
<i>Istruzione, Cultura, Informazione</i>	3,1
<i>Economia</i>	2,2
<i>Altre</i>	2,0

*Va segnalato il consistente incremento della quota di richieste riguardo la trasparenza e partecipazione al procedimento: dal 6,8% al 12,2%.*

*La distribuzione territoriale della domanda indica una persistente e ulteriormente accentuata concentrazione nell'area milanese: il 70% delle richieste, a fronte del 41,4% della popolazione.*

*Le quote di domanda dalle altre province è in generale diminuzione, fatta eccezione per le province di Lodi e Varese.*

*Se dal milanese si registra la più alta intensità di domanda (1,42 richieste ogni 10.000 abitanti), all'estremità opposta stanno Como e Pavia (0,28), Mantova (0,29), Brescia (0,31), Cremona (0,33) e Bergamo (0,39). Mentre le altre province*



costituiscono un gruppo intermedio che va da un indice di 0,62 (Sondrio) ad uno di 0,76 (Lodi), passando da 0,68 (Varese) e 0,74 (Lecco).

*Questa distribuzione territoriale della domanda oggettivamente condizionata dall'allocazione della sede dell'Ufficio in Milano, deve indurre ad una valutazione sull'opportunità di decentrare i punti di contatto con i cittadini e di raccolta delle loro istanze.*

*Si tratta di una misura organizzativa già positivamente sperimentata in altre regioni che comunque potrebbe essere adottata solo in concomitanza con un adeguamento delle risorse.*

*Chi rivolge istanze al difensore civico regionale?*

*La distribuzione di richieste tra le diverse tipologie di soggetti attivatori rimane di massima stabile. I singoli cittadini rappresentano la quota più alta (81,9%, nel 2000 81,8%). I soggetti istituzionali (altri difensori civici, enti e consiglieri locali, enti pubblici) incrementano la loro quota passando all'11,7% (10,7% nel 2000). Una conferma per la domanda collettiva (associazioni, gruppi, comitati): 4,8% a fronte del 4,7% nel 2000. In flessione le società: calano all'1,4% dal 2,3% dell'anno precedente.*

*L'attivazione del nuovo sistema informativo ha favorito una più puntuale valutazione dell'attività svolta e dei suoi effetti. Ha dato modo, in particolare, di analizzare i casi conclusi nel 2001 sotto vari profili (tempi di trattazione, esito, destinatari dell'azione del difensore civico).*

*Su un totale dei 1614 casi formalizzati in fascicolo (809 avviati negli anni precedenti + 805 iniziati nel 2001) ne sono stati portati a termine nel corso del 2001 878, cioè il 54,4%.*

*L'analisi dei dati riferiti alla durata dei tempi di trattazione - dalla richiesta alla conclusione - evidenzia che il 33,6% dei casi è giunto a termine entro sei mesi.*

*Mentre un altro 24,4% ha comportato una trattazione sviluppatasi tra sei e dodici mesi. In 120 casi (13,7%) l'istruttoria ha comportato un lavoro protrattosi tra dodici e diciotto mesi. Ai rimanenti 161 casi (18,3%) l'Ufficio ha dedicato più di diciotto mesi di lavoro.*

*Quale esito hanno avuto gli 878 casi portati a termine nel 2001?*

*Nel 10% dei casi è stata fornita una consulenza all'istante, senza che ciò comportasse un intervento dell'Ufficio nei confronti di un'amministrazione. Nel 40,9% l'intervento dell'Ufficio ha procurato un esito conforme alla richiesta, mentre nel 13,7% dei casi l'amministrazione destinataria dell'intervento 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 5,7% dei casi conclusi nel 2001 l'Ufficio è stato informato dal cittadino che l'istanza è andata a buon fine prima che il difensore civico intervenisse.*

*Accertata l'infondatezza della pretesa del cittadino, nel 6,4% dei casi l'Ufficio non ha istruito un intervento, informando l'istante delle ragioni di tale opzione.*

*Il 4,5% delle 878 richieste qui considerate è stato orientato verso altro soggetto (altro difensore civico, patronato, ecc...).*

*E' noto che in una larga parte dei cittadini il ruolo del difensore civico non è conosciuto con precisione. Non a caso dunque nell'8,4% dei casi l'Ufficio non ha proceduto alla trattazione per incompetenza (controversie tra privati, richieste di tutela in sede giurisdizionale, gratuito patrocinio, ecc...).*

*Non sono mancati casi di rinuncia dell'istante a coltivare la richiesta in precedenza presentata all'Ufficio (8,8%).*

*L'intervento è stato interrotto per mancanza di collaborazione dell'ente al quale il difensore civico si è rivolto solo nell'1,6% dei casi.*

*Sugli 878 casi conclusi nel 2001 si misura anche la tipologia di destinatari dell'azione del difensore civico, nella sostanza, a chi si rivolgono i suoi interventi.*

*Il 28,6% degli interventi dell'Ufficio ha come destinatarie strutture della Regione e degli enti regionali. Mentre più di un quarto (25,7%) dell'azione del difensore civico regionale è rivolta agli enti locali.*

*Le amministrazioni e gli enti statali hanno un'incidenza del 14,9%.*

*Quasi un terzo (30,8%) dell'attività svolta ha come destinatari i cittadini e gli altri soggetti che presentano richieste al difensore civico.*

*Si tratta di una "mappa" tendenzialmente stabile: per i richiedenti e gli enti locali il 2001 conferma i dati del 2000. Mentre l'area Regione "allargata" (Regione + enti regionali) segnala una quota di attività crescente (da 27,0% del 2000 al 28,6% del 2001). Risulta in flessione l'area statale, che passa dal 16,5% al 14,9%.*

*L'analisi dei dati riguardanti i tempi di istruttoria e gli effetti dell'attività del difensore civico mette in luce ancora una volta la criticità sia del rispetto dei tempi di risposta degli interlocutori alle richieste del difensore civico, sia della congruità di contenuto di tale risposta a fronte dei rilievi formulati dal difensore civico.*

*Si tratta di ribadire e di rendere effettive due condizioni che sono indispensabili per accrescere l'efficacia dell'azione del difensore civico: a) l'obbligo di risposta in tempi brevi alle richieste che il difensore civico indirizza ai diversi uffici; b) l'espressa e puntuale motivazione di qualsiasi scostamento che il destinatario dell'intervento del difensore civico ritiene di dover decidere rispetto alle indicazioni formulate dal difensore civico.*

*Nella sostanza va sempre ricordato che il dialogo è efficace in quanto sia serrato e pertinente nella motivazione delle reciproche prese di posizione.*

*Il cittadino risulterà perciò maggiormente tutelato se le amministrazioni prevederanno la sanzionabilità di comportamenti difforni da quelli indicati sia sul*

*piano della tempestività di risposta, sia sul piano della congruità della risposta stessa sotto il profilo dei contenuti.*

*Ho già segnalato la contrazione di risorse professionali e finanziarie che si è verificata nel 2001.*

*Devo aggiungere che rimane irrisolto il problema dell'adeguamento minimo dell'organico, già individuato nella necessità di inserire un funzionario che collabori con il responsabile in ciascuna delle quattro aree ove ancora manca, sulle sette complessive in cui si articola l'attività istruttoria e d'intervento. Sottolineo anche in questa sede che si tratta di una misura minimale sia per garantire continuità di servizio e riduzione dei tempi di trattazione, sia per corrispondere alle sollecitazioni crescenti dell'utenza.*

*Nel frattempo, per far fronte allo squilibrio creatosi nelle diverse aree tra risorse professionali dedicate e carichi di lavoro, con decorrenza 15 marzo, è stata ritoccata l'aggregazione delle materie per area e si è fatto leva sulla mobilità di unità di personale tra aree. L'assetto che ne è risultato è riportato al punto 7.3.1 dell'Appendice alla relazione.*

*Il collocamento a riposo con decorrenza 1 marzo della dirigente, che ha assolto con passione il suo compito sin dalla prima costituzione dell'Ufficio, ha lasciato priva la struttura, per la restante parte dell'anno, di un elemento essenziale all'organizzazione. Il difensore civico ha tuttavia potuto contare sul più alto senso di responsabilità e sul più impegnato spirito di collaborazione da parte di tutto il personale. Condizioni indispensabili per far fronte a due condizioni critiche concomitanti: l'indebolimento della struttura e l'aumento della domanda.*

*Come annunciato nella relazione dello scorso anno, nel 2001 è entrato in esercizio il nuovo programma di applicazione informatica relativo alla procedura di gestione dell'attività dell'Ufficio. Se ne sono già potuti apprezzare i benefici in termini di efficienza operativa nelle funzioni di segreteria, di più immediata*

*informazione all'utenza, di autocontrollo sull'attività svolta da parte di ciascun funzionario, di analisi complessiva dell'azione d'intervento dell'Ufficio.*

*Signor Presidente, Signori Consiglieri,*

*il prolungarsi del processo di rifondazione statutaria, conseguente alle modifiche apportate alla Costituzione delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001, continua a segnare in termini di incertezza la necessaria revisione della legge regionale sulla difesa civica con riflessi negativi anche sul sistema di difesa civica locale lombardo, costituito attualmente da 273 comuni, 8 comunità montane, 7 province e che vede attivi oltre 150 difensori civici che rendono il loro servizio al 31,3% della popolazione a livello comunale e al 79,5% a livello provinciale.*

*Sia in questa relazione (cfr. prima e quinta parte) sia nella relazione dello scorso anno (cfr. prima parte) mi sono soffermato puntualmente sulle ragioni che sollecitano un impegno del Consiglio regionale in proposito. In varie occasioni ho illustrato le conseguenti proposte di merito. Da ultimo le ho portate all'attenzione della Commissione speciale per lo Statuto nell'audizione del 23 novembre. Sono peraltro note sia all'Ufficio di Presidenza del consiglio sia ai presidenti dei gruppi consiliari.*

*Qui basti sottolineare che la modifica dell'art. 117 Cost. - con la quale la competenza legislativa è stata ripartita in statale, concorrente e regionale, e sono state poste tra le materie attribuite a quest'ultima tutte quelle non espressamente attribuite alle altre due - riconosce in capo alle regioni il potere legislativo esclusivo in materia di difesa civica, fatta eccezione per quegli aspetti che sconfinassero in materie espressamente indicate nel secondo e terzo comma del citato art. 117.*

*Mi limito dunque a rammentare i cardini di un ordinamento aggiornato della difesa civica:*

- funzione necessaria;*

- *suo radicamento nell'assemblea in quanto espressione di più compiuta rappresentanza della comunità;*
- *indipendenza e status del difensore civico;*
- *modalità d'intervento finalizzate ad assicurare efficacia all'azione del difensore civico;*
- *autonomia organizzativa e gestionale del difensore civico nell'ambito di un budget deliberato dall'organo consiliare commisurato alla popolazione da servire;*
- *coordinamento a rete su base regionale;*
- *riconosciuta autonomia agli enti locali nell'organizzazione della rete ispirata ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza.*

*L'obiettivo è evidente: assicurare a tutti i cittadini, quale che sia la parte di territorio in cui operano, una forma di tutela secondo criteri extragiudiziali nei confronti di tutte le amministrazioni e di tutti gli erogatori di pubblici servizi, con modalità omogenee ed efficaci.*

*La nostra Regione ed il nostro paese potranno così sintonizzarsi con le esperienze di difesa civica considerate normali secondo gli standards ormai consolidati a livello europeo.*

*Esperienze con le quali ho potuto confrontarmi nel corso della terza Conferenza dei difensori civici nazionali e regionali svoltasi a Bruxelles nel settembre 2001 sul tema "Gli ombudsmen contro la discriminazione". In tale sede ho potuto constatare una perfetta sintonia sul piano delle motivazioni che guidano la nostra azione per la tutela dei diritti degli interlocutori degli apparati pubblici e per il miglioramento dei sistemi amministrativi e di erogazione dei servizi pubblici. Ma ho potuto altresì ammirare sia un più solido e visibile riconoscimento istituzionale al ruolo della difesa civica, sia un più adeguato investimento di risorse, innanzitutto politiche, a favore di una funzione ritenuta essenziale per l'equilibrio democratico del sistema sociale.*

*I cittadini si attendono - l'hanno detto tramite Monitor Lombardia - che a questi obiettivi si orientino anche l'impegno e l'azione dei responsabili delle istituzioni della nostra Regione.*

## 7 APPENDICI

### 7.1 Statistiche

*Le tavole statistiche di seguito pubblicate consentono di analizzare gli interventi sotto diversi profili.*

*Nelle tavole 1a e 1b, accanto al numero di richieste - pervenute sia negli anni precedenti e ancora in istruttoria all'inizio del 2001, sia nel corso del 2001 - si trovano i dati relativi ai casi conclusi e a quelli ancora in istruttoria alla fine del 2001.*

*I dati riportati nelle tavole da 2 a 7 riguardano la domanda del 2001, limitatamente alle richieste per le quali è stato formalizzato un fascicolo, nei suoi vari aspetti: distribuzione per materie (tav. 2), articolazione e intensità territoriale (tavv. 3, 4 e 5), scansione temporale nel corso dell'anno (tav. 6), tipologie di soggetti presentatori (tav. 7).*

*Le due ultime tavole prendono a base non la domanda ma i casi conclusi nell'anno, originati sia da richieste pervenute negli anni precedenti sia da richieste pervenute nel 2001. In esse perciò sono pubblicati dati che concernono l'attività svolta. In particolare, nella tav. 8 si dà conto degli esiti e nella tav. 9 sono raccolti i dati relativi alle macro-aree in cui si raggruppano i destinatari dell'azione del difensore civico.*



**7 APPENDICI****7.1 Statistiche****Tav. 1a) - Richieste d'intervento pervenute negli anni precedenti il 2001**

in istruttoria al 1.1.2001		chiuse al 31.12.2001		in istruttoria al 1.1.2002	
n.	%	n.	%	n.	%
809	100,0	525	64,9	284	35,1

**Tav. 1b) - Richieste d'intervento pervenute nel 2001**

pervenute al 31.12.2001		chiuse al 31.12.2001		in istruttoria al 1.1.2002	
n.	%	n.	%	n.	%
805	100,0	353	43,9	452	56,1

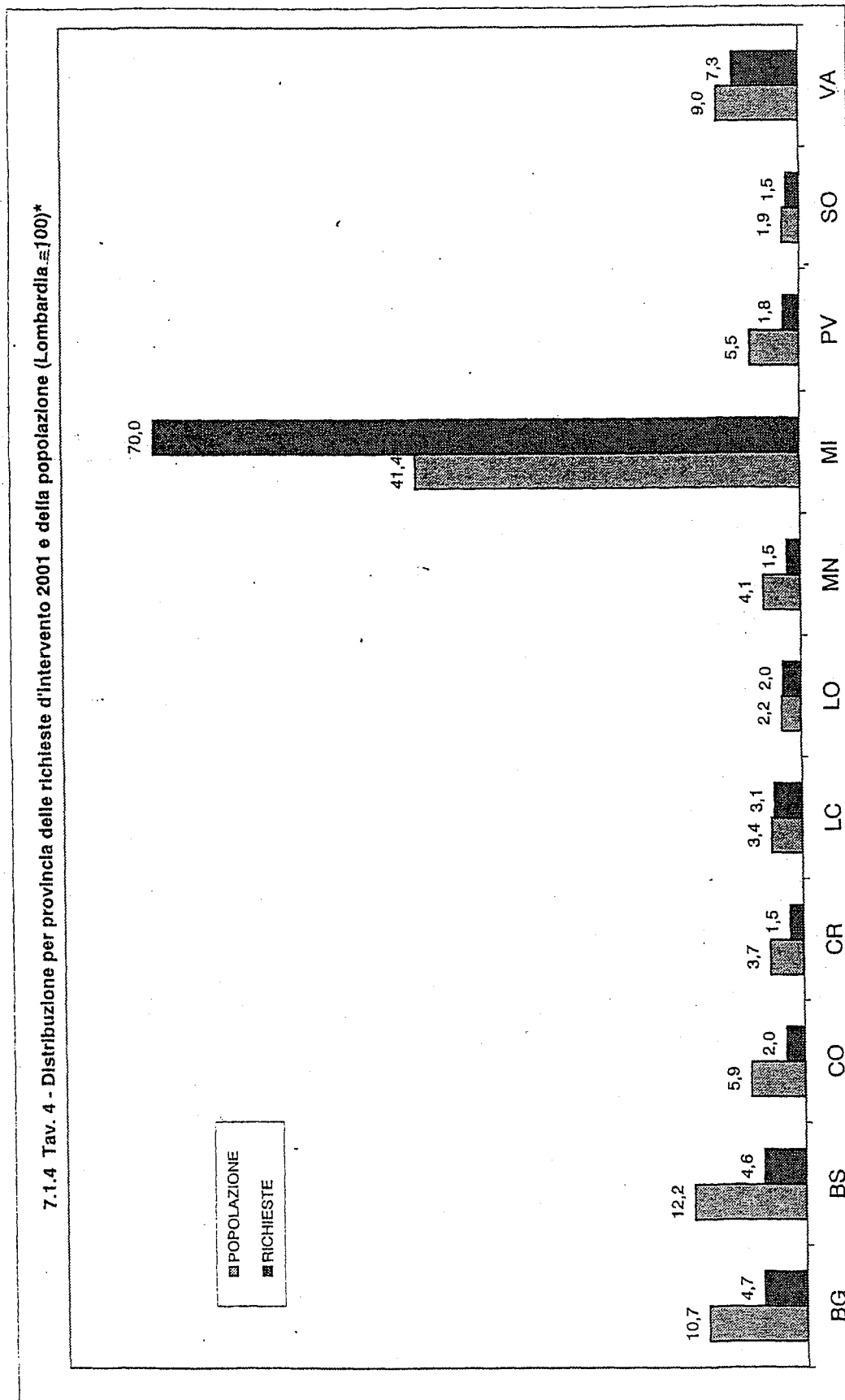
## 7.1.2 Tav. 2 - Richieste d'intervento 2001 - per materia

	n.	%
Sicurezza sociale	129	16,0
Trasparenza e partecipazione al procedimento	98	12,2
Assetto istituzionale	96	11,9
Territorio	95	11,8
Sanità e igiene	93	11,6
Edilizia residenziale pubblica	81	10,1
Personale	57	7,1
Assistenza sociale	42	5,2
Ambiente	30	3,7
Ordinamento finanziario	25	3,1
Istruzione, Cultura, Informazione	25	3,1
Economia	18	2,2
Altre	16	2,0
Totale	805	100,0

**7.1.3 - Tav. 3 - Richieste d'intervento 2001 - distribuzione per provincia (\*)**

	n.	%
Bergamo	38	4,7
Brescia	35	4,6
Como	15	2,0
Cremona	11	1,5
Lecco	24	3,1
Lodi	15	2,0
Mantova	11	1,5
Milano	536	70,0
Pavia	14	1,8
Sondrio	11	1,5
Varese	56	7,3
Totale	766	100,0

(\*) Non sono qui prese in considerazione le 39 richieste provenienti da soggetti non residenti in comuni della Lombardia



**7.1.5 Tav. 5 - Richieste d'intervento 2001 ogni 10.000 abitanti - per provincia**

Bergamo	0,39
Brescia	0,31
Como	0,28
Cremona	0,33
Lecco	0,74
Lodi	0,76
Mantova	0,29
Milano	1,42
Pavia	0,28
Sondrio	0,62
Varese	<u>0,68</u>
<b>Lombardia</b>	<b>0,84</b>

## 7.1.6 Tav. 6 - Richieste d'intervento 2001 - per mese di presentazione

	n.	%
Gennaio	38	4,7
Febbraio	76	9,4
Marzo	89	11,1
Aprile	71	8,8
Maggio	77	9,6
Giugno	55	6,8
Luglio	61	7,6
Agosto	45	5,6
Settembre	53	6,6
Ottobre	69	8,6
Novembre	123	15,3
Dicembre	48	6,0
Totale	805	100,0

## 7.1.7 Tav. 7 - Richieste d'intervento 2001 - per soggetto attivatore

	n.	%
Singolo cittadino	659	81,9
Altro difensore civico	40	5,0
Associazione	21	2,6
Ente locale	19	2,4
Consigliere ente locale	18	2,2
Gruppo/Comitato	18	2,2
Altro ente pubblico	17	2,1
Società	11	1,4
Altri	2	0,2
Totale	805	100,0

**7.1.8 Tav. 8 - Interventi conclusi nel 2001 - per esito**

	n.	%
Consulenza/parere all'istante	88	10,0
Conclusione conforme a richiesta	360	40,9
Conclusione positiva prima dell'intervento	50	5,7
Non trattazione per infondatezza istanza	56	6,4
Invio ad altro difensore civico per competenza	13	1,5
Rinvio ad altro soggetto	26	3,0
Non trattazione per incompetenza	74	8,4
Istante rinuncia alla richiesta	77	8,8
Conclusione non conforme a richiesta	120	13,7
Mancata collaborazione ente destinatario	14	1,6
<b>Totale</b>	<b>878</b>	<b>100,0</b>



## 7.1.9 Tav. 9 - Interventi conclusi nel 2001 - per destinatario dell'azione del difensore civico

	n.	%	n.	%
Richiedente	280	30,8		
Ente locale *	234	25,7		
Regione	93	10,2	260	28,6
Ente regionale	167	18,4		
Amministrazione statale	95	10,4	136	14,9
Ente statale	41	4,5		
Totale	910**	100,0		

\* comprese le aziende di ente locale

\*\* Il totale supera il numero dei casi conclusi (878) in quanto alcuni interventi hanno avuto più di un ente destinatario

## 7.2 Ordinamento

### 7.2.1 Unione Europea - Il mediatore europeo

Mediatore europeo è Jacob Soderman, ex ombudsman finlandese.

Indirizzo 1, av. Du Prèsidet 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](mailto: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)

### 7.2.2 Italia - Legislazione statale

Iniziative legislative

- ddl n. 208 "Modifica della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia dell'istituto di difensore civico", presentato in data 14.6.2001 dal sen. Carmine Cozzolino;
- ddl n. 693 "Modifica dell'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di nomina del difensore civico", presentato in data 27.9.2001 dal sen. Natale Ripamonti;

- pdl n. 878 “Modifiche alla Costituzione concernenti il difensore civico e i diritti elettorali nelle elezioni comunali per i cittadini di paesi appartenenti all’Unione Europea”, presentato in data 15.6.2001 dall’on. Gustavo Selva;
- pdl n. 189 “Istituzione del difensore civico”, presentato in data 30.5.2001 dall’on. Marco Boato;
- pdl n. 411 “Istituzione del difensore civico delle persone private della libertà personale”, presentato in data 1.6.2001 dall’on. Giuliano Pisapia;
- pdl n. 812 “Istituzione del difensore civico nazionale per la tutela dei diritti dei militari di leva”, presentato in data 13.6.2001 dall’on. Giuseppe Molinari;
- pdl n. 695 “Istituzione del difensore civico per l’infanzia e l’adolescenza”, presentato in data 12.6.2001 dall’on. Livia Turco;
- pdl n. 818 “Istituzione del difensore civico per l’infanzia e l’adolescenza”, presentato in data 13.6.2001 dall’on. Giuseppe Molinari;
- pdl n. 1228 “Istituzione del difensore civico dei minori”, presentato in data 5.7.2001 dall’on. Alfonso Pecoraro Scanio.

### **7.2.3 Italia - Regioni e province autonome**

#### **a) Legislazione**

Regione autonoma Valle D’Aosta - L.R. 28.8.2001, n. 17 “Disciplina del funzionamento dell’Ufficio del Difensore civico. Abrogazione della legge regionale 2 marzo 1992, n. 5 (Istituzione del Difensore civico)”.

#### **b) Modifica norme statutarie - approvazione in itinere**

Regione Basilicata - Deliberazione legislativa statutaria, 31.7.2001, n. 252 “Disciplina transitoria e stralcio in attuazione dell’art. 3 della Legge Costituzionale 22 novembre 1999, n. 1” - (prima lettura ).

In particolare l'art. 3, comma 3, prevede: "nei casi di scioglimento del Consiglio regionale - Parlamento della Basilicata o di rimozione del Presidente della Giunta previsti dal comma 1° dell'art. 126 della Costituzione, come modificato dall'art. 4 della Legge Costituzionale 22.11.99 n. 1 le funzioni degli Organi della Regione sono esercitate, per l'ordinaria amministrazione e sino alla elezione dei nuovi organi dal Difensore civico della Basilicata".

c) Nomina di difensori civici nel 2001:

- Dr. Gian Paolo Tosel - Regione Friuli Venezia Giulia

## 7.3 Risorse

### 7.3.1 Personale

Nel 2001 hanno prestato la propria attività presso l'Ufficio del difensore civico:

- un dirigente di servizio collocato a riposo dal 28.2.2001;
- sei funzionari giuridico-amministrativi cat. D3  
(tre posizione economica D5, di cui uno dall'1.7.2001 - tre posizione economica D4, di cui uno sino al 30.6.2001);
- due funzionari giuridico-amministrativi cat. D3, posizione economica D5, part-time 70%;
- tre istruttori direttivo-amministrativi cat. D1  
(uno posizione economica D3 in comando dal 2.1.2001 - uno posizione economica D2 in comando e in aspettativa per maternità dal 28.4.2001 - uno posizione economica D2 in comando);

- cinque collaboratori tecnico-amministrativi cat. B3  
(due posizione economica B6, di cui uno in aspettativa per maternità sino al 31.1.2001 e in aspettativa non retribuita dal 15.10.2001 al 31.12.2001 - due posizione economica B5 - uno posizione economica B4 sino al 17.1.2001);
- tre collaboratori tecnico-amministrativi cat. B3, part-time  
(due posizione economica B6, di cui uno part-time 80%, uno part-time 50% in aspettativa non retribuita sino al 31.3.2001 - uno posizione economica B5 part-time 80%).

dirigente del “servizio per le authority regionali” (Federica Capalozza)\*

area Assetto istituzionale/

Ordinamento finanziario

Adriana Cannata (Elvira Antenucci)\*

area Ordinamento personale

pubblico/Lavoro

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

Piera Berlusconi - Laura Grieco

area Assistenza sociale/

Sanità

Maria Teresa Celli - Emanuela Zanini

punto informazione

Paolo Comotti - Rossana Dalboni - Claudia  
Turzo

segreteria

Nunzia Bramante - Daniela De Paoli - Patrizia  
Minervino - Luigia Tasca (Daniela Matta)\*

\* in parentesi sono indicati i cessati nel corso del 2001.

### 7.3.2 Attrezzature

Dall'1.1.2001 è diventato operativo il sistema informatizzato di protocollazione.

Alla fine del 2001 è stata installata su tutti i personal computer assegnati al personale la nuova versione del software "gestione pratiche".

Nel corso del 2001 si sono tenute numerose riunioni:

- di un gruppo ristretto, per l'analisi e lo sviluppo delle modifiche da apportare al programma informatico al fine di ampliarne ed ottimizzarne le funzionalità in ragione delle esigenze emerse durante il suo utilizzo;
- della struttura, per raccogliere suggerimenti ed illustrare i miglioramenti apportati e le relative modalità d'uso.

A partire dall'1.1.2002, tale programma coinvolge anche i funzionari, che devono inserire direttamente parte dei dati, in particolare quelli relativi all'istruttoria e all'esito dei casi trattati.

Le funzioni di amministratore del sistema, svolte dalla dott.ssa Elvira Antenucci, trasferita con effetto 1.7.2001, sono state affidate a far tempo dall'1.9.2001 alla dott.ssa Mara Gargatagli.

Alla fine del mese di novembre del 2001 sono state rinnovate le attrezzature più obsolete dell'Ufficio; in particolare sono stati acquisiti:

- 9 personal computer
- 9 monitor
- 9 stampanti laser

E' stato completato lo studio di fattibilità inerente alla realizzazione di un indirizzo di posta elettronica intestato al Difensore civico della Regione Lombardia per lo scambio di informazioni con i difensori civici regionali e locali.

### **7.3.3 Sede**

La superficie a disposizione per la sede è di mq. 408 (251 mq. per gli uffici e 157 mq. per corridoi e servizi).

### **7.3.4 Costi**

Per quanto concerne il 2001 l'ufficio di supporto al comitato di controllo interno del Consiglio ha quantificato i costi di gestione in euro 771.307.

Il costo medio lordo per unità di personale è stato di euro 31.555.

Il costo medio per ciascun caso esaminato è stato di euro 150,70.

La spesa pro-capite per abitante è stata di euro 0,08.

### 7.3.5 Partecipazione ad iniziative di cultura e informazione

- Ascoli Piceno, 19 gennaio  
Convegno “La difesa civica nelle Marche. La pubblica amministrazione e il cittadino: dal potere al servizio. Nuovi spazi di autotutela”, relazione “Tutela non giurisdizionale e autotutela: il ruolo del difensore civico”, Comune di Ascoli Piceno;
- Milano, 6 giugno  
TL Oggi, Telelombardia  
“Difensore civico, presentato il bilancio di un anno”;  
Intervista “Autonomia organizzativa al difensore civico”, in Reporter News, Odeon-TV;
- Riccione, 16 giugno  
Convegno “Il peso del difensore civico. Prassi, strumenti, alleanze per una difesa civica efficace”, relazione “Quale strategia per una difesa civica diffusa”, Comune di Riccione;
- Roma, 18 giugno  
Rubrica “Difensore civico”, RAI-GR Parlamento  
Il Convegno di Riccione;
- Roma, 23 luglio  
Rubrica “Difensore civico”, RAI-GR Parlamento  
Assistenza sanitaria a cittadini italiani che soggiornano temporaneamente in Croazia;
- Luino (VA), 23 ottobre  
Incontro con studenti e docenti del Centro di formazione professionale regionale sul tema “Funzioni e ruolo del difensore civico”;
- Gallarate (VA), 30 ottobre  
v. sopra;



- Tradate (VA), 6 novembre  
v. sopra;
- Sirmione (BS), 19 novembre  
4° Congresso Regionale UILP Lombardia  
Le funzioni della difesa civica a fronte delle esigenze delle persone anziane;
- Milano, 28 novembre  
“Inquinamento fonico in città. Situazione e rimedi”, seminario organizzato dal Coordinamento Comitati Milanesi.

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

- Roma, 12 gennaio  
Coordinamento difensori civici regionali;\*
- Roma, 5 aprile  
Incontro di una delegazione del Coordinamento dei difensori civici regionali con una rappresentanza dei presidenti delle commissioni per gli statuti dei consigli regionali;\*
- Roma, 6 aprile  
Coordinamento difensori civici regionali;\*
- Roma, 12 ottobre  
Coordinamento difensori civici regionali;\*
- Milano, 27 novembre  
Riunione di un gruppo di lavoro del Coordinamento difensori civici regionali, c/o Consiglio regionale della Lombardia;

\* Le riunioni si sono svolte presso la sede della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Il difensore civico regionale ha partecipato nei giorni 19-21 settembre alla terza conferenza dei difensori civici nazionali e regionali svoltasi a Bruxelles sul tema “Gli ombudsmen contro la discriminazione”.

Ai lavori sono intervenuti gli esponenti di sedici istituzioni nazionali e di ventisette istituzioni regionali.

Nel suo intervento il difensore civico della Regione Lombardia ha invitato i colleghi a dedicare particolare attenzione e impegno nell’applicazione del principio di non discriminazione quando sono in gioco il diritto all’informazione e il diritto alla conoscenza, l’esercizio concreto dei quali è condizione per assicurare la praticabilità degli altri diritti.

Il 23 novembre il difensore civico regionale, nel corso di un’audizione presso la Commissione speciale per lo Statuto, ha illustrato le proposte di disposizioni statutarie sull’istituto del difensore civico formulate dal Coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome nel documento “Il difensore civico negli statuti delle nuove regioni”.

