

RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL
DIFENSORE CIVICO NEL 2005 (art. 5 della legge regionale 18 gennaio 1980, n. 7)

Difensore civico: Donato Giordano

31 marzo 2006

*Signor Presidente,
Signori Consiglieri,*

nell'inviarvi la relazione dell'ufficio del Difensore Civico per l'anno 2005 desidero richiamare la vostra attenzione su alcune brevi riflessioni.

Come potrete constatare, l'attività dell'ufficio è in continua crescita sia per quanto riguarda i casi trattati e risolti positivamente per l'utente, sia per quanto riguarda tutto quel corollario di richieste che pur non riguardando esplicitamente l'attività del Difensore Civico, si traducono nei fatti in consigli, indicazioni, consulenze e quant'altro possa aiutare chi si rivolge all'ufficio ad individuare un percorso per una possibile soluzione.

E' del tutto ragionevole prevedere che la domanda da parte dell'utenza continuerà ad aumentare nei prossimi anni, ma anche nell'immediato futuro, sia per le aumentate competenze poste in capo alla figura del Difensore Civico (Garante del Contribuente e Garante dei Detenuti), sia perché, è mia intenzione avviare una campagna promozionale in tutta la regione Lombardia.

A questo ordine di ragioni di tipo indotto, si deve aggiungere una costante crescita della consapevolezza civica in Lombardia che vede un numero sempre più alto di amministrazioni locali dotarsi del Difensore civico, anche attraverso associazioni tra più Comuni. Questo positivo incremento dei difensori civici locali si ripercuote altrettanto positivamente sugli interlocutori delle amministrazioni pubbliche i quali si sentono incoraggiati a proporre le proprie istanze fiduciosi di una auspicabile soluzione. La maggior consapevolezza di un migliore dialogo con l'ente pubblico funge anche da pungolo per le amministrazioni stesse al miglioramento e al sempre maggiore ascolto dell'utenza.

Certo, sembrerebbe una situazione idilliaca per cui lasciando che le cose continuino a procedere in questa direzione, avremo nel giro di pochissimo tempo una sorta di oasi paradisiaca in cui non esisterà nemmeno il dubbio che rivolgendosi ad un ufficio pubblico non si otterrà la risposta a cui si ha diritto!

Ovviamente non c'è nulla di idilliaco e, sebbene molta strada sia stata percorsa, molto resta ancora da fare soprattutto per vincere una radicata resistenza culturale rispetto al ruolo del Difensore Civico, che in molti casi viene recepito come un intruso o un avversario a cui è meglio non concedere troppo spazio.

La Regione Lombardia nell'ultimo decennio ha lavorato molto e positivamente in tutta quella sfera di attività che si possono facilmente riassumere nella formula "trasparenza, efficacia, efficienza dell'azione amministrativa" e per completare il percorso è ormai indifferibile una nuova legge regionale sulla difesa civica che sostituisca l'attuale che conta più di venticinque anni.

A livello nazionale, grazie al lavoro della Conferenza permanente dei Difensori Civici Regionali, allargata alle rappresentanze dei difensori Civici Locali si sta faticosamente giungendo ad una proposta di legge quadro nazionale sulla difesa civica che riordina un quadro normativo fino ad ora piuttosto scomposto e che prevede l'istituzione del Difensore Civico Nazionale adeguando finalmente l'Italia a quasi tutti gli stati europei che, in varie forme, già da anni dispongono di questo istituto.

Mi auguro che la lettura della relazione possa illuminare alcuni punti oscuri circa l'attività degli uffici regionali e degli enti collegati e possa essere da stimolo per migliorare dove è necessario: da parte dell'ufficio ci sarà sempre quella propensione allo scambio che ne ha caratterizzato l'attività in questi anni ma mi preme sottolineare che per avere una difesa civica qualificata e per una pubblica amministrazione moderna è necessario che la stessa sia dotata di strutture, mezzi e soprattutto risorse umane che ne consentano l'attività.

Anche se comprendo perfettamente i limiti di bilancio e sono naturalmente conscio del fatto che come tutte le pubbliche amministrazioni, anche quella regionale si trova a dover fare i conti con il contenimento delle spese, invito vivamente il consiglio a dare la giusta importanza ad un settore che, se opportunamente sviluppato può solo rappresentare un

vantaggio per l'amministrazione regionale, da qualunque colore politico guidata, in quanto garanzia di senso di responsabilità, trasparenza e slancio verso i cittadini lombardi.

Cordialmente

Donato Giordano

Considerazioni generali

In primo luogo, con riferimento alla **Tavola 1**, conviene rilevare che, non ostante l'assenza di ogni attività di carattere promozionale, l'anno 2005 conferma il costante aumento tendenziale della domanda: le istanze presentate dai cittadini passano da 740 a 984 con un incremento di 244 pratiche (esattamente il doppio dell'anno precedente) pari a circa il 33% (colonne 3 e 11, riga 18). Tale incremento, in generale equamente distribuito per ogni settore di intervento, in termini assoluti è particolarmente marcato nei settori di competenza regionale.

Notevole è l'incremento nel settore **Sicurezza sociale** dove si passa da 59 a 460 pratiche (colonne 3 e 11, riga 6) e, per contro, significativo è il calo nel settore **Istruzione, cultura e informazione**, dove si passa da 154 a 18 pratiche (colonne 3 e 11, riga 8). Nel primo caso il fenomeno è da mettersi in connessione con le speranze accese in un comparto del pubblico impiego dalla sentenza n. 1620 del 5/7/2004 della Corte dei Conti - sezione Sicilia che aveva riconosciuto natura pensionabile ad una indennità. Speranza subito naufragata nella successiva sentenza n. 62/A/2005 della Corte dei Conti - sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana che confermava un indirizzo già assunto dalla Corte dei Conti - sezione centrale in sede di controllo; nel secondo, il calo è da mettersi in relazione con la mancata indicazione del Difensore civico tra le autorità cui poter presentare ricorso in caso di irregolarità. Entrambi - e soprattutto il secondo - costituiscono fenomeni da affrontare in modo del tutto peculiare nell'ambito di un riorientamento dell'attività del Difensore civico regionale attualmente allo studio presso l'Ufficio, anche ai fini di dare concretezza all'ipotesi di articolare una rete tra Difensori civici locali della regione coordinata dal Difensore civico regionale. In particolare, è stata stigmatizzata l'unilaterale omissione dell'indicazione del Difensore civico quale autorità ricorribile, ottenendo un pronto impegno ad una più piena collaborazione nel quale si confida.

Il generalizzato incremento è da imputarsi al progressivo riconoscimento del Difensore civico regionale: da parte della cittadinanza come strumento efficace per contrastare in prima battuta episodi di cattiva gestione amministrativa; e da parte della amministrazione come utile strumento di confronto con i cittadini.

In secondo luogo, con riferimento alla **Tavola 3**, è da rilevare che, sia in termini assoluti che in termini relativi, si conferma la tendenza a concludere la trattazione delle pratiche in tempi brevi. La riduzione percentualmente più appariscente del numero di pratiche concluse in 30 giorni è da mettersi in relazione con l'incremento già segnalato delle istanze del settore Sicurezza sociale, che sono state definite tra i 180 e i 270 giorni.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi appare confermata anche nella **Tavola 1** dove si evidenzia la stabilità delle c.d. pratiche giacenti, ossia di quelle pratiche della durata fisiologica superiore all'anno, (colonne 1 e 9, riga 17). Come è intuitivo, non

./.

ogni pratica può essere risolta in termini brevi: possono, infatti, rendersi necessari accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con collaborazione di altre amministrazioni o che comunque presentano complessità di diversa natura. Anche qui può tuttavia rilevarsi che la durata ultrannuale è comunque in diminuzione con riferimento all'anno 2004.

Tutto ciò è da imputarsi prevalentemente a due ragioni che si rafforzano reciprocamente: la buona organizzazione dell'ufficio e il già cennato riconoscimento del Difensore civico quale efficace strumento di mediazione e superamento delle *res litigiosae* da parte degli enti stessi destinatari degli interventi. In particolare, con riferimento all'organizzazione, si possono ritenere in gran parte conseguiti gli obiettivi di razionalizzazione dell'attività, impostati e perseguiti dal Difensore civico dimessosi e resi più evidenti dalla notevole informatizzazione.

Il tutto si risolve in una maggiore autorevolezza acquisita dal Difensore civico (e dalla sua struttura) presso le amministrazioni nei confronti delle quali interviene.

Infine, se è vero che *qui cito dat bene dat*, la rinforzata celerità non può che giovare all'immagine dell'istituto regionale, e consiliare in particolare.

Anche questo è un dato di rilievo ai fini del riorientamento dell'azione del Difensore civico allo studio dell'Ufficio.

Non è il caso di esaminare attentamente la **Tavola 4**, che valuta i tempi di esaurimento delle pratiche in relazione agli ambiti di intervento: chi ritenga di addentrarvisi potrà constatare che la celerità è evidente in settori di particolare rilievo regionale.

In terzo luogo, e con riferimento alla **Tavola 5**, è da rilevare l'incremento dei casi nei quali l'amministrazione destinataria dell'intervento del Difensore civico regionale accoglie i rilievi mossi o le proposte avanzate dal Difensore civico stesso: anche qui non deve trarre in inganno il dato percentuale (colonne 2 e 6 riga 4), falsato dal notevole incremento del dato consulenza, esito nel quale si sono annoverate le ripetutamente segnalate pratiche in materia di Sicurezza sociale: la stabilità del dato assoluto e percentuale relativo alle pratiche giacenti ne è conferma.

E' altresì interessante rilevare il calo degli abbandoni, che passano dalla media di circa il 6% del quinquennio, a circa il 5% del 2004 e al 4% del 2005 (colonne 6 e 2 riga 1) : si tratta, infatti, di espliciti segnali della autorevolezza acquistata sul campo dell'organo. Può non essere inutile rammentare che l'abbandono significa non necessariamente rinuncia alla propria pretesa da parte dell'interessato ma anche acquisizione della consapevolezza della sua eventuale infondatezza, a seguito dei chiarimenti forniti dall'Ufficio.

Considerazione particolare merita anche il dato relativo all'incompetenza (codici 11, 12, e 13), che non deve stupire né preoccupare: i dati relativi sono in tendenziale costante diminuzione (colonne 2, 6 e 10, riga 8) per quanto riguarda l'incompetenza in senso stretto e il rinvio altro Difensore civico (colonne 2, 6 e 10, riga 6) mentre sono in aumento (colonne 2, 6 e 10, riga 7) per quanto riguarda il rinvio ad altra autorità: tali dati

./.

sottendono che la questione proposta dall'istante viene, comunque, trattata e che il cittadino viene indirizzato dall'Ufficio all'autorità effettivamente competente (autorità che non di rado è un Difensore civico locale; riga 5).

I singoli settori

Assetto istituzionale

Il Settore ha subito negli ultimi 3 o 4 anni un forte incremento relativo alle richieste di intervento per "collaborazione", nei casi cioè nei quali l'ufficio non è istituzionalmente competente, ma si muove in maniera informale, nel rispetto del principio generale di collaborazione tra istituzioni, contando sulla disponibilità dell'amministrazione interpellata e svolgendo un ruolo di mediazione diretto a prevenire eventuali contenziosi.

Il D. Lgs. 18 Agosto 2000 n. 267, recante il *Testo Unico degli Enti locali*, concepito nella logica della totale autonomia degli enti locali, la soppressione dell'ORECO, la mancanza di controlli e la, per così dire, disinvoltura nel governo di alcune amministrazioni comunali hanno comportato l'aumento delle istanze -rivolte ad ottenere pareri e giudizi- che denunciano l'operato della singola Giunta comunale, e nel contempo l'impossibilità per i consiglieri di opposizione, ma non solo, di operare "serenamente", gli ostacoli spesso frapposti anche al semplice accesso alle informazioni, ai sensi dell'art. 43 del citato Testo Unico.

Il problema spesso è principalmente di natura più politica che amministrativa ed ha origini del tutto dipendenti dagli equilibri interni del singolo ente.

A tutti gli istanti sono stati illustrati i limiti di questo ufficio -che non può rilasciare pareri, di legittimità come di merito-; ciò non di meno sono stati sempre effettuati interventi "informali", allo scopo di ottenere chiarimenti sulla posizione dei singoli enti nelle vicende segnalate.

Le amministrazioni hanno quasi sempre risposto alle richieste di chiarimenti dell'ufficio, fornendo a quest'ultimo un quadro delle diverse situazioni locali.

COMMISSARIO AD ACTA

Com'è noto, l'art. 136 D. Lgs. 18 Agosto 2000 n. 267 prevede la nomina di un commissario *ad acta* - da parte del Difensore civico regionale - qualora l'amministrazione locale ometta o ritardi il compimento di atti obbligatori per legge.

Si tratta dell'unico potere del Difensore civico regionale nei confronti degli enti locali.

Le richieste di nomina - spesso relative a casi di mancate nomine o disaccordi sulla persona da indicare - hanno sovente trovato soluzione

./.

semplicemente a seguito della diffida ad adempiere e quindi al primo atto della procedura prevista.

Solo in un caso - relativo alla nomina di competenza comunale del componente del consiglio di amministrazione di una casa di riposo - anche dopo la nomina del commissario e dopo i suoi provvedimenti in merito, la questione non ha trovato una soluzione pacifica per le contestazioni di alcuni rappresentanti locali sull'operato del commissario, dovute ad una preesistente situazione di contrasto politico e sociale che si potrebbe definire "insanabile".

Nel caso indicato, la contestata nomina effettuata dal commissario non ha comunque subito revisioni di alcun tipo.

ACCESSO AGLI ATTI

Numerose le istanze relative al rifiuto o al silenzio seguito a richieste di accesso.

In qualche caso è stato necessario illustrare agli interessati la vera natura del diritto di accesso, i suoi limiti ed i requisiti di legge che danno la facoltà di estrarre la copia del documento richiesto o di prenderne visione.

A questo proposito, in un caso si è reso necessario chiarire all'istante -che non riteneva la presa visione del documento richiesto una forma di accesso- che il diritto non si esercita solo con la forma dell'estrazione di copia. (ACA)

Pubblico impiego, formazione e orientamento al lavoro

I settori del pubblico impiego, dell'orientamento al lavoro e della formazione professionale hanno registrato un tendenziale decremento del numero di pratiche. Diversi sono i fattori che possono avervi contribuito.

Per quanto riguarda il primo, si può rilevare che l'Ufficio si è sempre occupato, nello spirito di collaborazione tra pubblici uffici a favore del cittadino, anche di questioni sollevate da dipendenti di enti locali diversi dalla regione (in particolare, comuni e province) laddove questi ultimi fossero privi della difesa civica: negli ultimi anni sempre più comuni e province hanno scelto di avere un proprio Difensore civico cui affidare la cura anche della materia in esame.

Il tendenziale decremento ha caratterizzato altresì il rapporto alle dipendenze dell'amministrazione regionale, degli enti da questa istituiti e/o delegatari di funzioni sue proprie. E' possibile che il datore di lavoro pubblico, dando seguito ad una più che annosa tradizione, continui a preferire una risoluzione delle vertenze in via giudiziale, contribuendo a creare o, comunque, ad alimentare, nel dipendente, la sfiducia verso una gestione del conflitto in via bonaria, spesso, tra l'altro, più razionale (conveniente) anche sotto il profilo economico.

Gli altri due settori (formazione professionale, orientamento al lavoro) – com'è noto – sono stati caratterizzati da un processo di riforma iniziato con la L. 15.3.1997 n. 59 e proseguito, tra gli altri, con il D.Lgs 31.3.1998 n. 112: “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15.3.1997*” e il D.Lgs. 23.12.1997 n. 469 “*Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della legge 15.3.1997 n. 59*”, nonché con la L.R. 5.1.2000 n. 1 “*Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia – Attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112*”.

L'obiettivo della riforma è stato quello di dare agli enti locali una configurazione giuridica (e non solo) diversa rispetto al passato, innovando la rispettiva ripartizione delle competenze in materia. Più precisamente, si è inteso conferire alla regione il ruolo di ente di indirizzo, programmazione, coordinamento e vigilanza, mentre agli altri enti (*in primis*, province e comuni) quello di soggetti che gestiscono in autonomia le funzioni in parola, sia pure nel rispetto dei limiti di competenza territoriale, nonché dell'indirizzo fissato dalla regione – ed eventualmente dallo Stato – riguardo alle stesse.

Il nuovo riparto delle competenze in materia non poteva non ripercuotersi anche sull'entità, nonché qualità degli interventi sollecitati al Difensore civico. Invero, le istanze che l'Ufficio tratta *ex artt.* 2 L.R. 18.1.1980 n. 7 e 16 L. 15.5.1997 n. 127, afferiscono i procedimenti e/o gli atti posti in essere, rispettivamente, dalla regione e dalle amministrazioni statali decentrate in qualità di amministrazione attiva ovvero, di soggetto che gestisce direttamente le funzioni cui quel procedimento e/o quegli atti ineriscono. Nel nuovo ordinamento delle autonomie locali – come sopra accennato – sono essenzialmente le province ed i comuni ad aver acquisito il ruolo di amministrazione attiva. Di conseguenza, le questioni inerenti alle materie in parola, rispetto alle quali vi siano decisioni o determinazioni *in itinere* degli enti citati, debbono essere sottoposte, in via istituzionale, ai Difensori degli enti medesimi ovvero, laddove questi non siano stati nominati, al Difensore civico regionale che se ne può occupare ricercando *sic et simpliciter* la collaborazione delle amministrazioni locali.

Per converso, se alla regione fanno capo funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e vigilanza, parallelamente, al Difensore civico regionale non potranno che essere richiesti interventi volti a sollecitare e financo a stimolare, promuovere le siffatte funzioni.

Vero è, più in generale, che il ruolo dell'Ufficio non potrà non essere rivisitato al fine di ricevere una configurazione che si allinei con il nuovo modo di essere e di esprimersi delle amministrazioni locali, soprattutto, regionale. E ciò, da un duplice punto di vista, ovvero, nei confronti sia del cittadino, sia dei Difensori civici locali.

Con riferimento al settore della formazione professionale, è opportuno esprimere ulteriori considerazioni.

A seguito delle notorie tristi vicende che hanno caratterizzato negli anni '90 la politica regionale di erogazione dei fondi per i corsi finanziati dalla regione con il sostegno dell'Unione europea, l'Ufficio ha avuto modo di esprimere, in diverse occasioni, ai responsabili delle competenti strutture, i limiti (tra cui, il controllo sulla rendicontazione da parte delle strutture medesime) delle procedure volte a verificare, per ciascuna delle iniziative di formazione, la correttezza dell'utilizzo dei fondi da parte degli operatori. Ciò, a seguito delle innumerevoli doglianze pervenute al riguardo soprattutto da corsisti e docenti.

Nel corso degli anni - in particolare, dal 2000 in avanti - la Regione Lombardia si è adoperata per realizzare un sistema di controlli sulla rendicontazione, affidato a società/enti esterni. E' senz'altro da ricondursi anche a questa innovazione la riduzione delle doglianze con cui si chiedeva a questo Ufficio di adoperarsi per verificare il corretto utilizzo dei contributi di che trattasi.

L'esito delle pratiche inerenti tutti i settori sopra menzionati, trattate nel 2005, è stato - salvo qualche rara eccezione - più che soddisfacente.

Tuttavia, si è potuto constatare che spesso è stato piuttosto difficoltoso comunicare in tempi celeri con alcune strutture della Giunta regionale, in particolare, quelle che fanno capo alla Direzione generale istruzione, formazione e lavoro.

E' possibile che un siffatto comportamento sia imputabile alle frequenti riorganizzazioni che hanno caratterizzato la Giunta regionale, ma non posso esprimersi con certezza sul punto. Di regola, invero, non solo viene eluso l'obbligo, ex DGR 24.10.1997 n. 6/31863, di rispondere al Difensore civico entro 30 gg. dal ricevimento della rispettiva richiesta, ma anche quello - previsto sempre dalla stessa delibera - di informarlo delle "specifiche e motivate esigenze di ufficio" che abbiano indotto l'amministrazione interpellata a rispondere entro e non oltre i 15 gg. decorrenti dallo scadere del primo termine di risposta (30 gg.).

Di conseguenza, questo Ufficio non viene posto nelle condizioni di conoscere le effettive ragioni del ritardo se non addirittura della totale inerzia.

Occorre, peraltro, sottolineare che il mancato rispetto di quanto disposto dalla delibera citata è un comportamento diffuso anche in altre direzioni della Giunta regionale, che si è avuto occasione di interpellare per l'istruttoria delle istanze afferenti i settori di che trattasi. Si coglie pertanto l'occasione per invitare i responsabili della direzione istruzione, formazione e lavoro, nonché di tutte le strutture preposte alla gestione del personale, anzitutto, a rammentare essi stessi l'esistenza dell'atto più volte menzionato, di rispettarne i contenuti e di invitare, a loro volta, chi di competenza (in particolare, i funzionari cui abbiamo affidato l'istruttoria delle pratiche trattate da questo Ufficio) a

prestarvi osservanza. Soltanto in questo modo potrà parlarsi di un effettivo trasparente e corretto agire dell'amministrazione a beneficio del cittadino, quindi, di un'evoluzione del rapporto fra i due soggetti.

E' indubbio - anche se non auspicabile - che un valido antidoto nei confronti di comportamenti come quelli ora accennati (ritardo, silenzio, inerzia) consista in un ricorso più frequente e determinato - del quale sicuramente ci si avvarrà - ai poteri conferitimi dall'art. 3, commi 2, 3 e 4 della legge istitutiva (L.R. n. 7/1980), i quali dispongono:

1. Il Difensore civico può convocare direttamente i funzionari cui spetta la responsabilità dell'affare in esame, dandone avviso al responsabile del servizio o ufficio da cui dipendono. Con le stesse modalità, il Difensore civico può procedere congiuntamente col funzionario o con i funzionari interessati, entro un termine all'uopo fissato, all'esame della pratica o del procedimento.
2. In occasione di tale esame il Difensore civico stabilisce, tenuto conto delle esigenze di servizio, il termine massimo per la definizione della pratica o del procedimento, dandone immediata notizia al cittadino o all'ente interessato e, per conoscenza ai competenti organi statuari della regione, nonché alla commissione consiliare competente in materia di affari generali ed istituzionali.
3. Trascorso il termine di cui al comma precedente il Difensore civico deve portare a conoscenza degli organi statuari e della commissione suddetta gli ulteriori ritardi verificatisi.(EC)

Territorio

Nel corso del 2005, per quanto concerne il settore territorio, sono prevalenti - con un numero di pratiche pressoché uguale - le richieste nell'ambito delle tre categorie dell'edilizia privata, della viabilità e circolazione e dei lavori pubblici.

Per quanto concerne la materia dell'edilizia privata, l'intervento dell'Ufficio, effettuato per collaborazione al di fuori dell'ambito di competenza, è spesso volto a ripristinare il dialogo tra cittadino ed amministrazione, a sollecitare le amministrazioni comunali affinché forniscano contributi di chiarimento e informazioni in merito al loro operato (la complessità e la costante evoluzione della normativa, che caratterizzano questa materia, disorientano il cittadino) ovvero attuino gli interventi previsti dalla normativa per la repressione degli abusi edilizi segnalati.

Nell'ambito della categoria dei lavori pubblici frequenti sono ancora, purtroppo, le richieste di intervento volte a segnalare carenze e ritardi delle amministrazioni comunali nell'attuazione della normativa volta all'eliminazione barriere architettoniche in spazi e servizi pubblici.

Con riferimento a questa categoria è necessario inoltre evidenziare la modifica del precedente orientamento delle amministrazioni locali per l'attuata positiva definizione - a seguito dell'intervento dell'Ufficio - di richieste volte ad ottenere il risarcimento di danni patiti per sinistri occorsi a causa di omessa manutenzione stradale, ovvero della carenza di segnalazione del pericolo occulto.

Le questioni segnalate in materia di viabilità e circolazione sono, invece, per lo più attinenti alla carenza ed alla regolamentazione delle aree di sosta, ovvero alla non condivisione di scelte viabilistiche attuate dall'amministrazione competente.

In questi ambiti è sovente necessario precisare ai richiedenti che il sindacato di merito di scelte assunte dai competenti organi amministrativi, che investono valutazioni riguardanti aspetti di discrezionalità tecnico-amministrativa, esula dall'ambito di intervento di questo Ufficio, che può esclusivamente chiedere che siano rese esplicite le motivazioni sottese alle decisioni assunte.

La qualità del dialogo con i soggetti destinatari degli interventi è generalmente soddisfacente, in particolare quella relativa ai rapporti con le direzioni e le strutture della Giunta regionale.

Anche le amministrazioni comunali sono piuttosto disponibili al dialogo con l'Ufficio, anche se non sempre tempestive nel fornire riscontro. (AC)

Edilizia residenziale pubblica

L'attività svolta nel 2005 dall'Ufficio nell'ambito del settore dell'edilizia residenziale pubblica ha riguardato questioni di carattere eterogeneo, tra le quali si sono registrate con maggiore frequenza quelle inerenti all'assegnazione degli alloggi e alla loro manutenzione.

Le numerose istanze pervenute da cittadini che hanno segnalato al Difensore civico lunghe attese nell'assegnazione degli alloggi richiesti attraverso la partecipazione ai bandi indetti dalle amministrazioni comunali, hanno confermato un fenomeno che si verifica ormai da anni, riconducibile al profondo divario tra la domanda di abitazioni, in costante aumento, e l'inadeguata offerta rappresentata dal patrimonio immobiliare pubblico.

L'intervento del Difensore civico nei confronti dei comuni interessati ha consentito di evidenziare che il protrarsi dei tempi di definizione dei procedimenti relativi alle domande di alloggio è tuttora causato principalmente dal predetto squilibrio tra richieste e disponibilità di immobili pubblici.

Sempre in materia di assegnazione di alloggi popolari, l'Ufficio ha attuato diversi interventi finalizzati a chiarire i criteri di determinazione dei punteggi attribuiti alle domande, e a verificare la correttezza della loro applicazione.

Nella trattazione di tali pratiche l'Ufficio ha interloquito con le amministrazioni comunali, in quanto competenti nella gestione del procedimento di assegnazione degli alloggi, riscontrando disponibilità a fornire le informazioni e i chiarimenti richiesti.

Come negli anni precedenti, anche nel 2005 sono pervenute all'Ufficio molte istanze originate dalla carente manutenzione degli immobili di edilizia popolare. Ciò conferma quanto si è già evidenziato in passato, ossia che il degrado rappresenta ancora uno dei principali motivi di insoddisfazione e di disagio per gli utenti del patrimonio abitativo pubblico.

Ricorrenti sono state le segnalazioni riguardanti sia singole unità immobiliari, sia interi stabili, sovente presentate da gruppi di inquilini.

In questo ambito l'Ufficio ha diretto la propria azione verso le ALER, enti gestori degli alloggi di edilizia popolare, e i competenti settori delle amministrazioni comunali proprietarie degli immobili.

I suddetti enti hanno collaborato alla soluzione delle questioni prospettate, non mancando di sottolineare in taluni casi che il ritardo nell'esecuzione degli interventi manutentivi richiesti è stato determinato dalla carenza di adeguati finanziamenti.

Altri interventi hanno riguardato questioni attinenti al canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In particolare sono state sollecitate verifiche da parte degli enti gestori, volte a precisare i criteri applicati per determinare le variazioni conseguenti ai periodici aggiornamenti dell'anagrafe dell'utenza.

La collaborazione delle ALER interessate a siffatte problematiche si può definire, nel complesso, soddisfacente.

Altrettanto può dirsi del dialogo intercorso con le strutture della direzione generale casa e opere pubbliche della Giunta regionale, alla quale il Difensore civico si è rivolto nella trattazione di svariate questioni, quali quelle originate da domande di contributi per l'acquisto della prima abitazione. (GB)

Ambiente e igiene pubblica, commercio e tributi

Nell'anno di riferimento sono pervenute circa 80 nuove istanze, la casistica rappresentata è molto varia ed eterogenea in quanto al settore "ambiente" sono accorpate diverse altre materie (attualmente al settore fanno capo oltre ad inquinamento e rifiuti, igiene pubblica, commercio, tributi locali, tributi regionali, sanzioni codice strada, ecc.).

Come in passato, anche nel 2005 sono stati trattati numerosi casi concernenti l'inquinamento acustico (quasi totalmente riconducibili ai disturbi causati da pub e locali notturni) ed i rifiuti (sono in maggioranza quelle aventi ad oggetto i servizi di raccolta comunali rispetto a quelle che riguardano le discariche e gli impianti di trattamento). Poco numerose sono state le richieste di intervento relative ad elettrosmog, inquinamento delle acque, amianto, inquinamento atmosferico, emissioni luminose ed olfattive.

Si è verificato un incremento delle segnalazioni concernenti tributi e canoni locali (ICI, TARSU, contributi consortili, ecc.).

Anche se questa materia esula dalla competenza del Difensore civico regionale i cittadini non vengono genericamente indirizzati verso altri soggetti (Garante del contribuente presso l'agenzia delle entrate, servizi di assistenza di assistenza fiscale, CAF, ecc. ...) ma, compatibilmente con la complessità del problema, ricevono indicazioni e suggerimenti circa le iniziative di tutela da intraprendere.

Per quanto riguarda i tributi regionali, pur nell'assenza di iniziative di comunicazione relative all'istituzione e all'attività del Garante del contribuente regionale, gli interventi sono stati più numerosi rispetto al passato.

In questi casi (concernenti per lo più il bollo auto) le strutture della Giunta regionale hanno sempre fornito riscontro alle richieste dell'ufficio.

Numerosi cittadini hanno rappresentato problematiche dovute ad inconvenienti igienici che spesso sconfinano in questioni di natura condominiale e privatistica e, per tale motivo, non risultano di facile trattazione (i problemi più comuni riguardano: canne fumarie, riscaldamento, impianti di condizionamento, locali immondezzaio, ecc.).

Le istanze provenienti da comitati o gruppi di cittadini sono state poco numerose, spesso si presentano sotto forma di mancato riscontro a richieste di atti ed informazioni ma, frequentemente, hanno lo scopo di contestare le scelte politiche dell'amministrazione. In questi casi l'ufficio non entra nel merito della vicenda e suggerisce di ricorrere ad altri istituti di partecipazione popolare previsti dagli Statuti e dai regolamenti degli enti locali quali petizioni, interrogazioni, audizioni, ecc.

In merito ai rapporti intercorsi con i diversi enti interlocutori dell'ufficio non si sono verificati significativi problemi ad acquisire informazioni e chiarimenti. Oltre alle già citata Struttura Entrate e Tributi della D.G. Presidenza anche con i Dipartimenti dell'ARPA e le ASL si è incontrata disponibilità a verificare le segnalazioni degli istanti e ad esaminare i rilievi sollevati dagli istanti. Tali considerazioni possono essere estese, nonostante si siano verificati ancora alcuni casi di mancata collaborazione, anche alle amministrazioni comunali. (RV)

Invalità civile

Le richieste di intervento pervenute all'Ufficio nel corso del 2005 sono complessivamente inferiori a quelle pervenute negli anni precedenti.

Più precisamente, è diminuito il numero delle richieste aventi ad oggetto il mero sollecito dei tempi di definizione del procedimento di accertamento, concessione e liquidazione dell'invalità civile, mentre è rimasto pressoché costante quello delle istanze volte a segnalare errori o disfunzioni nell'applicazione della normativa di settore.

La diminuzione delle richieste di mero sollecito, che ha avuto un andamento progressivo a partire dall'anno 2001, è dovuta al decentramento amministrativo delle funzioni di concessione delle provvidenze economiche a favore degli invalidi civili. Infatti, gli enti che sono subentrati alla Prefettura nella gestione del procedimento concessorio, dopo un primo difficoltoso periodo nel quale hanno dovuto occuparsi anche dello smaltimento delle numerose pratiche arretrate, riescono ora ad assicurare tempi di definizione di gran lunga più celeri

Si evidenzia, però, che nel corso dell'anno 2005 si sono verificati alcuni casi in cui l'intervento dell'Ufficio è stato richiesto in relazione alla fase di accertamento dello stato di invalidità civile e di *handicap*. Sono casi in cui il verbale emesso dalle Commissioni mediche delle ASL è stato sospeso, in sede di controllo, dalla Commissione periferica del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tale Commissione ha la facoltà di effettuare una nuova visita diretta dell'interessato o richiedere ulteriori verifiche mediche, ma, a causa di problemi logistici e di carenza di personale, l'effetto pratico è quello di allungare notevolmente i tempi di rilascio del verbale.

In via generale si può rilevare che, anche nell'anno passato, i rapporti con i vari enti interlocutori dell'Ufficio (ASL, Comune di Milano e INPS) sono stati soddisfacenti, sebbene talvolta i riscontri siano pervenuti con ritardo.

Coloro che si rivolgono all'Ufficio sono stati in maggioranza i diretti interessati od i loro parenti, qualche volta le richieste di intervento sono state trasmesse dal difensore civico locale, cui l'invalido si era rivolto in prima istanza.

Infine, al pari degli anni precedenti, è risultata consistente l'attività volta a soddisfare la necessità dei cittadini di acquisire informazioni ed indicazioni procedurali su questioni di varia natura (ad es. domanda di aggravamento dello stato di invalidità civile; requisiti reddituali; permessi lavorativi *ex lege* 104/1992; agevolazioni per tessera regionale di trasporto pubblico, etc.). Tale attività di consulenza riveste una certa importanza in quanto consente ai cittadini di esercitare i diritti di cui sono titolari. (LG)

Previdenza

Se si escludono le istanze pervenute a quest'Ufficio riguardanti la sentenza della Corte dei conti sopra citata, nel 2005 sono state aperte solo 26 pratiche riguardanti il settore previdenziale. Si registra, pertanto, una tendenza al decremento di attività in questo campo: nel 2004 erano state protocollate 50 pratiche.

La molteplicità degli istituti previdenziali, i continui interventi del legislatore fanno sì che le problematiche sottoposte all'attenzione dell'Ufficio in questa materia siano

sempre state molto varie ed eterogenee. Ciò vale anche per il 2005: le 26 pratiche protocollate hanno avuto sostanzialmente l'una oggetto diverso dall'altra. Le doglianze espresse dall'utenza hanno riguardato sia lentezze burocratiche sia questioni di rilevanza giuridica circa la corretta applicazione di disposizioni normative. A proposito si evidenzia che quest'Ufficio non ha alcuna competenza in materia di qualsivoglia computo inerente a trattamenti di quiescenza ed a istituti ad essi collegati (quali, ad esempio, gli oneri derivanti dalla ricongiunzione di periodi assicurativi), ma interviene qualora ritenga fondati o meritevoli di approfondimento rilievi critici relativi ad aspetti procedurali o normativi.

La maggior parte delle pratiche ha avuto come interlocutori l'INPS e l'INPDAP, i due istituti cui fa capo la previdenza, rispettivamente, dell'impiego privato e pubblico. Si sottolinea che detti enti sono classificati, per quanto concerne le statistiche elaborate dall'Ufficio e riportate nelle tabelle allegate, fra gli enti di competenza.

Relativamente ai rapporti con le amministrazioni si sottolinea che, anche nel corso del 2005, la collaborazione prestata dall'INPS è stata fattiva e solerte ed ha pertanto permesso di definire le istanze in tempi brevi, con soddisfazione dell'utenza. Hanno continuato, invece, ad essere difficoltosi i rapporti con l'INPDAP - sede di Milano 1 - e con il Centro Servizi Amministrativi di Milano (i C.S.A., come noto, sostituiscono dall'1.1.2002 i soppressi Provveditorato agli Studi di Milano); ciò ha impedito di portare a conclusione in tempi brevi le richieste d'intervento aventi come referente tali enti.

La maggior parte delle pratiche è stata comunque chiusa nel corso dell'anno.

Nel 2005 la totalità delle richieste in materia previdenziale è pervenuta dai singoli cittadini. (PB)

Assistenza sanitaria

In questo settore, nel corso del 2005, è stato avviato un numero di pratiche pressoché analogo a quello del 2004, anno in cui si è verificata una significativa riduzione delle richieste di intervento dell'Ufficio.

Il decremento delle pratiche appare principalmente imputabile al consolidamento, presso le aziende sanitarie, degli strumenti di tutela interni, quali gli Uffici per le relazioni con il pubblico e gli Uffici di pubblica tutela.

Tali Uffici, infatti, forniscono al cittadino informazioni immediate, spesso utili a prevenire l'insorgenza di situazioni di conflitto, nonché provvedono a veicolare le doglianze dei cittadini alle strutture direttamente interessate, al fine di ottenere chiarimenti in merito alle vicende e alle problematiche segnalate.

Pertanto molte istanze che prima pervenivano a questo Ufficio - soprattutto semplici richieste di informazioni e di documentazione - vengono ora evase direttamente presso l'azienda sanitaria interessata.

Solo qualora ritenga di non aver ottenuto risposte convincenti o in presenza di problematiche più complesse, l'utente cerca un approccio con un soggetto più imparziale, estraneo alla struttura sanitaria, quale appunto il Difensore civico, che - nella trattazione delle pratiche - spesso coinvolge, oltre alle aziende sanitarie, anche l'amministrazione regionale, soprattutto quando si tratta di questioni la cui soluzione si fonda sull'interpretazione di disposizioni regionali.

Un altro motivo che ha determinato una flessione dell'attività è da imputare al fatto che in alcuni procedimenti tipici si è ridotto drasticamente il contenzioso: ad esempio, nelle pratiche per l'autorizzazione ed i rimborsi per le cure all'estero - che hanno sempre rappresentato una fetta cospicua dell'attività in ambito sanitario - il costante impegno dell'Ufficio, protrattosi per anni e ampiamente documentato nelle precedenti relazioni, ha determinato l'adozione, da parte dell'amministrazione regionale e quindi delle aziende ospedaliere centri regionali di riferimento, di soluzioni interpretative della normativa vigente più favorevoli agli utenti.

La Direzione generale Sanità della Giunta regionale, infatti, con nota del 23.06.2003, ha fornito ai centri regionali di riferimento indicazioni puntuali sulle modalità di applicazione della normativa vigente in materia (L. n. 595/1985 e D.M. 3.11.1989), allo scopo, da un lato di gestire in modo omogeneo l'intero procedimento, dall'altro di evitare alle ASL continue condanne (sulla scia della pronuncia del T.A.R. Lombardia 8.3.2001, n. 2114) basate sul vizio giuridico di carenza o insufficienza di motivazione del provvedimento di diniego all'autorizzazione al trasferimento all'estero per cure.

Facendo proprie le considerazioni più volte espresse dall'Ufficio, l'amministrazione regionale ha invitato i CRR, nel valutare la richiesta del cittadino, a tener presente solo la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 2 del D.M. 3.11.1989 (prestazione non ottenibile tempestivamente in Italia o richiedente specifiche professionalità ovvero procedure tecniche o curative non praticate in Italia o attrezzature non presenti nelle strutture italiane).

E' stato pertanto precisato che, ai fini dell'autorizzazione, ogni altra e diversa motivazione - inopportunità dell'intervento, mancato riconoscimento del fondamento scientifico della terapia, inefficacia della cura o alto costo della prestazione - non essendo ricompresa nelle ipotesi di legge, non deve essere presa in considerazione, in quanto andrebbe ad incidere sulla libertà di cura dell'assistito e verrebbe dichiarata illegittima dal giudice adito, che si pronuncerebbe conseguentemente condannando l'ASL convenuta.

La drastica riduzione delle doglianze dei cittadini nella materia *de qua* induce a ritenere che - loro malgrado - i CRR si siano adeguati alle indicazioni regionali.

E' risultata sempre costante la disponibilità delle ASL e delle aziende ospedaliere a collaborare al fine di definire le questioni esposte e non sono stati rari i casi in cui le aziende - oltre a fornire i chiarimenti e ad adottare i provvedimenti richiesti - si sono scusate con l'utenza per gli inconvenienti lamentati.

Per quanto concerne, invece, i rapporti di collaborazione con i funzionari della Direzione generale Sanità della Giunta regionale, non solo la situazione di criticità più volte evidenziata in passato non è ancora mutata, ma si potrebbe addirittura affermare che il *turn over* del personale presso la suddetta direzione regionale abbia determinato un'ulteriore esasperazione dell'approccio burocratico e scarsamente collaborativo già noto.

Nelle doglianze presentate dai cittadini vi sono spesso rilievi che riguardano, oltre a questioni sostanziali, anche la mancanza di disponibilità da parte del personale: un cittadino, particolarmente solerte nel sottoporre alcune problematiche all'attenzione dell'amministrazione regionale, ha persino chiesto l'intervento di questo Ufficio al fine di ottenere le scuse della suddetta Direzione che lo aveva invitato a rivolgersi solo agli URP delle ASL e delle aziende ospedaliere.

Sarebbe, pertanto, opportuno assumere iniziative - anche formative - volte da un lato a migliorare l'attenzione del personale regionale alla soddisfazione dell'utenza, dall'altro a definire specifiche forme di raccordo tra questo Ufficio e la Direzione generale Sanità della Giunta regionale. (MTC)

Considerazioni conclusive

Merita infine qualche considerazione anche la **Tavola 8**, benché di rilievo prevalentemente interno inerendo ai carichi di lavoro dei singoli funzionari dell'Ufficio; merita considerazione, in questa sede, nei suoi dati globali (terzo quadro).

Tenuto conto dei rapporti di lavoro a tempo parziale, infatti, l'organico complessivo dell'Ufficio è diminuito tra il 2003 e il 2004 di 1, 3 unità non ostante sia aumentato il numero di istanze presentate e al termine del 2005 di 1 ulteriore unità: come si può rilevare il carico *pro capite* di pratiche passa da 91,3 a 121,4 con un incremento in termini assoluti di 30,1 pratiche, ossia, in termini relativi, di circa il 30%.

La diminuzione di personale, soprattutto stabile, sembra corrispondere ad una tendenza piuttosto consolidata che male si accorda con l'aumento della domanda già evidenziato.

Alla luce di ciò, di quanto rilevato *sub* Tavola 3 e di quanto constatato fin'ora, si può affermare che la fascia di equilibrio sta per essere superata e che il presumibile aumento del carico di lavoro potrà ripercuotersi negativamente sulla celerità della risposta, e quindi sulla qualità della risposta e quindi, in definitiva, sull'efficacia dell'azione dell'organo e sulla sua autorevolezza.

Il che appare tanto più probabile in considerazione dell'estensione dell'ambito di intervento del Difensore civico, che, in forza della l. 24 luglio 2003 n. 10, è tenuto a svolgere anche le funzioni di Garante del contribuente e già si rileva la stabilità dell'incremento rilevato già nel 2004 (64 pratiche nel 2004 e 46 pratiche nel 2005) senza che le nuove incombenze siano mai state pubblicizzate e che potrebbe essere chiamato ad occuparsi anche degli appalti della Regione e degli enti dipendenti partecipati.

A ciò si aggiungano le incombenze che il Difensore civico regionale dovrà affrontare nelle vesti attribuitegli dalla l.r. 14 febbraio 2005 n. 8 di Garante dei detenuti.

Il timore appare rafforzato dall'aumento dei contatti telefonici: la **Tavola 9** indica che, sulla massa i contatti passano da 4059 a 4921 con un aumento di circa il 20% e i contatti mirati tra cittadini istanti e funzionari dell'ufficio aumentano in assoluto di circa un centinaio.