

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 sè, 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.