

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Qui si intendono le risorse in senso lato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. DAI PROBLEMI AI RIMEDI

2.1 Assetto istituzionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tale controllo “è esercitato dal comitato regionale di controllo ovvero, se istituito, dal difensore civico comunale o provinciale”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Pubblico impiego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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