

# **DIFENSORE REGIONALE**

## **REGIONE LOMBARDIA**

# **Relazione 2023**





L'Avvocato Gianalberico DeVecchi è il Difensore regionale in carica: è stato eletto il 29 giugno 2021 dal Consiglio regionale.

Il Difensore regionale della Lombardia è **un'autorità pubblica indipendente**, prevista dall'art. 61 dello Statuto d'autonomia della Lombardia ed è disciplinata dalla legge regionale 6 dicembre 2010, n. 18.

E' incaricato di tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini e degli altri soggetti della società civile (associazioni, imprese, comitati) nei confronti della Regione Lombardia e delle altre amministrazioni pubbliche rientranti nella sua competenza. E' eletto ogni sei anni dal Consiglio regionale e non è rieleggibile.

Svolge le funzioni di difesa civica, Garante per il diritto alla salute, Garante dei detenuti, Garante per le persone con disabilità e Garante dei contribuenti.

## Sommario

<b>PREMESSA</b>	<b>5</b>
L'attività di comunicazione	11
L'attività dell'Ufficio del Difensore regionale della Lombardia	13
<b>DIFESA CIVICA</b>	<b>15</b>
Vigilanza e controllo degli enti locali e gestione dei poteri sostitutivi	15
Vigilanza e controllo degli enti locali	15
La gestione dei poteri sostitutivi	18
Atti documenti e registri pubblici	20
Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa. Privacy	22
Ordinamento del personale pubblico	26
Servizi pubblici	29
Assistenza sociale	33
Previdenza	39
Il sistema regionale dei servizi abitativi – Edilizia Residenziale Pubblica	41
Territorio	44
Strumenti urbanistici	44
Demanio e patrimonio	46
Occupazioni, espropri e servitù	47
Edilizia privata	47
Lavori pubblici	48
Viabilità e circolazione	48
Trasporti pubblici	49
Ambiente	51
Istruzione, cultura, informazione	55
Istruzione	55
<b>I GARANTI</b>	<b>58</b>
<b>II GARANTE PER LA SALUTE</b>	58
Tematiche ricorrenti	59
Attività di raccordo interistituzionale	64
Criticità nei rapporti con Enti	65
<b>IL GARANTE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE</b>	66
Aree di intervento	66
Progetto Sportello: colloqui con i ristretti in presenza e in modalità telematica a distanza	67

<b>La Circolare dipartimentale 3693/6143 del 18 luglio 2022</b>	<b>68</b>
<b>Affettività della persona detenuta</b>	<b>70</b>
<b>II GARANTE PER LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ</b>	<b>73</b>
Il Garante in numeri	73
Gli interventi del Garante	76
<b>II GARANTE DEL CONTRIBUENTE</b>	<b>81</b>
Il Garante in numeri	81
Tributi e canoni regionali	81
Tributi e canoni statali	83
Tributi e canoni locali	85

## Premessa

L'attività del Difensore regionale, organo di garanzia previsto dall'articolo 61 dello Statuto di Autonomia, è disciplinata dalla legge regionale **n.18 del 2010, "Disciplina del Difensore regionale" e successive modifiche.**

Rispetto alla prima stesura della legge, i compiti della difesa civica regionale sono stati successivamente implementati con contenuti che hanno ampliato le competenze del Difensore affidandogli funzioni di Garanzia più specifiche che vanno ad aggiungersi alla tradizionale attività di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini in relazione ai procedimenti amministrativi regionali

Pertanto, oggi il Difensore esercita anche le funzioni di<sup>1</sup>:

- Garante per le persone private della libertà (Garante dei detenuti, da Statuto regionale)
- Garante per la tutela del diritto alla salute
- Garante dei diritti delle persone con disabilità
- Garante dei contribuenti regionale

Il Difensore regionale, sia nell'esercizio della difesa civica sia nelle sue più specifiche competenze di Garante, interviene, a richiesta dei cittadini oppure d'ufficio, nei casi di cattiva amministrazione, mancata risposta, irregolarità amministrative, diritto d'accesso o di informazione negato, carenza qualitativa dei servizi, ritardi ingiustificati, ecc., svolgendo ove utile e possibile, anche attività di mediazione.

### Gli enti e gli uffici verso cui interviene sono:

- tutte le attività e gli uffici di Regione Lombardia e degli altri enti del sistema regionale lombardo (ad esempio Aler, Aziende sanitarie, Arpa, enti parco, consorzi di bonifica

---

<sup>1</sup> Dal 19 marzo 2024, in attuazione della Legge regionale 8 agosto 2022, n.18, "Riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità" le funzioni di Garante per la tutela del diritto alla salute e di Garante dei diritti delle persone con disabilità sono state attribuite al nuovo organismo di garanzia, il Garante per la tutela dei minori e delle fragilità

- concessionari o gestori di servizi pubblici regionali ai sensi della legislazione regionale vigente e delle concessioni o convenzioni di gestione (Gestori di servizi energetici, rifiuti, trasporti ...)
- gli enti locali e i concessionari o gestori di servizi pubblici locali, presenti sul territorio regionale - qualora non sia nominato il Difensore civico territoriale: la legge 42 del 26 marzo 2010, pubblicata nella Gazzetta ufficiale 72 del 27 marzo 2010, ha infatti soppresso la figura del Difensore civico “comunale” e previsto che le sue funzioni possano essere attribuite, a mezzo di un’apposita convenzione, ai Difensori civici della Provincia in cui l’ente locale è compreso, che assumono la denominazione di “Difensori civici territoriali”. A tale proposito, il comma 2 dell’articolo 9 della legge regionale n.18 del 2010, “Disciplina del Difensore regionale”, come modificato dalla legge regionale 8 agosto 2022 n. 18, prevede anche la possibilità di stipulare apposite convenzioni con i Comuni.
- gli uffici periferici dello Stato e i concessionari o gestori di servizi pubblici nazionali (INPS, Ufficio scolastico regionale ...), secondo i limiti e le modalità stabilite dalla legge statale.

### **Elenco (esemplificativo e non esaustivo) delle competenze del Difensore riconducibili alla difesa civica**

- **Assetto istituzionale:**
  - Enti, uffici pubblici e terzo settore: natura giuridica, funzionamento, rapporti tra gli organi degli enti pubblici o enti privati connessi con problematiche di diritto pubblico o comunque di uffici pubblici. Ordinamento delle associazioni.
  - Vigilanza e controllo sugli enti locali: Organizzazione degli enti locali e rapporti tra diversi organi (T.U.E.L., disposizioni statutarie, regolamentari e normativa di riferimento) Istituti di partecipazione popolare (consultazioni, referendum, petizioni).
  - Atti documenti e registri pubblici: Anagrafe, stato civile, cittadinanza, registri catastali, autocertificazioni, atti notori, dichiarazioni sostitutive di atto notorio, autenticazioni, permessi di soggiorno, nonché qualsiasi altro tipo di atto o documento o registro pubblico atto a fare pubblica fede.

- Trasparenza e partecipazione all'attività amministrativa: ricorso al difensore in caso di diniego o differimento delle richieste di accesso documentale o civico, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.
  - Servizi di pubblica utilità: Erogazione di servizi di pubblica utilità in riferimento ai rapporti con l'utenza e agli aspetti contrattuali (rapporti con gestori del servizio idrico, energia elettrica e gas),
  - Segnalazioni in merito all'ordine e alla sicurezza pubblica
- **Ordinamento personale pubblico**
    - Personale della regione, degli enti dipendenti, degli enti locali, delle strutture sanitarie e di altri enti pubblici, con riferimento all'attività di servizio (sede, ordinamento giuridico, trattamento economico, indennità di fine servizio).
- **Ordinamento finanziario**
    - Tributi e canoni statali e locali: problematiche inerenti a tasse, imposte, canoni di qualsiasi natura che fanno capo alla finanza dello Stato e degli enti locali.
    - Contravvenzioni e sanzioni
- **Territorio**
    - Strumenti urbanistici e tutela del territorio: Regolarità del procedimento di approvazione dei piani di programmazione generali (ad es. piani regolatori, sovra-comunali, paesaggistici) e dei piani di attuazione (ad es. piani di lottizzazione, di recupero, di insediamenti produttivi, etc.). Vincoli urbanistici (previsti da norme di legge o da strumenti urbanistici), nonché assetto idrogeologico, prevenzione valanghe, rischio sismico.
    - Demanio e patrimonio: contestazioni attinenti al demanio, al patrimonio indisponibile e disponibile dello Stato e degli Enti pubblici territoriali (es, regolamento di confini tra un bene pubblico e un bene privato, utilizzazione dei beni demaniali da parte dei cittadini in via generale o in forza di provvedimenti amministrativi - autorizzazioni, concessioni - destinazione del bene). Demanio idrico, acque, comprese le concessioni in materia di acque pubbliche

- Occupazioni espropri, servitù
  - Sistema regionale dei servizi abitativi: Edilizia residenziale pubblica (ERP) , sovvenzionata, edilizia agevolata e edilizia convenzionata e tutto quanto compreso nella normativa regionale
  - Edilizia privata: Problematiche relative a titoli edilizi, oneri di urbanizzazione, condoni e sanatorie.
  - Lavori pubblici: Lavori di realizzazione di opere al servizio del pubblico e dei singoli (es. allacciamenti ai vari servizi gas, telefono, acqua, etc.), o di costruzione di edifici pubblici o di sistemazione di spazi pubblici; progettazione, realizzazione e manutenzione delle strade; risarcimento danni provocate dall'ente pubblico in occasione dell'esecuzione di opere di qualsiasi specie.
  - Trasporti pubblici: Trasporti pubblici di persone e merci (su strada, per ferrovia, con funicolari) inclusi i servizi di navigazione lacuale, fluviale e lagunare, nonché le attività relative ai porti lacuali, e ancora agevolazioni tariffarie a favore di particolari categorie di cittadini.
  - Viabilità e circolazione: Interventi in tema di viabilità pubblica e di circolazione dei veicoli e dei parcheggi
  - Protezione civile: Qualsiasi tipo di problematica connessa con accadimenti naturali (intesi non solo come fatti di particolare gravità, ma anche come semplici manifestazioni della natura), specie in relazione alle possibilità di intervento dell'ente pubblico a fini risarcitori; opere e attività di prevenzione soccorso.
- **Ambiente**
    - Parchi e riserve naturali
    - Cave e torbiere
    - Inquinamenti e igiene pubblica: Tutti i tipi di inquinamento (acustico, idrico, atmosferico, luminoso, elettromagnetico, del suolo), da qualsiasi fonte provocato (discariche di rifiuti o immissioni nocive, traffico, aziende pericolose, rumori di qualsiasi genere).Requisiti igienico-sanitari delle abitazioni, degli ambienti di lavoro

- Smaltimento rifiuti: raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, speciali, tossici, nocivi, nonché relativi impianti;
- **Sicurezza sociale**
  - Assistenza sociale: Interventi assistenziali - servizi e provvidenze - a favore di anziani, di minori, di indigenti, a tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia (es. asili nido, scuole materne, consultori) e altri soggetti in condizione di disagio;
  - Pensioni previdenza e infortuni sul lavoro (relativamente all'assicurazione obbligatoria INAIL)
- **Istruzione, Cultura, Informazione**
  - Istruzione e diritto allo studio – Problematiche relative all'istruzione pubblica di ogni ordine e grado e inerenti ai servizi e alle attività destinate a garantire il diritto allo studio, incluso il servizio di trasporto scolastico.
  - Edilizia scolastica
  - Beni culturali e manifestazioni artistiche culturali
- **Agricoltura, industria e terziario** : Agricoltura, Caccia e pesca, Industria e artigianato, Commercio fiere e mercati, Turismo sport e tempo libero
- **Politiche del lavoro:**
  - Mercato del lavoro: politiche del lavoro, alla promozione delle attività imprenditoriali, occupazione, disoccupazione all'iscrizione nelle liste di collocamento ordinario e obbligatorio, assunzione obbligatoria per le categorie protette e politiche a tutela dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie
  - Formazione professionale

## **Elenco (esemplificativo e non esaustivo) delle competenze del Difensore nelle sue funzioni di garanzia:**

### **Garante della salute:**

- Assistenza sanitaria: prestazioni ospedaliere, specialistiche ambulatoriali e riabilitative rese da soggetti pubblici e privati accreditati; assistenza farmaceutica e protesica; assistenza prestata da medici di medicina generale e pediatri di libera scelta; trasfusione e vaccinazioni (L. 210/1992); esenzione ticket; tempi di attesa; certificazioni sanitarie; comportamenti/negligenze sanitarie; assistenza sanitaria relativa alle dipendenze e alle malattie mentali; problematiche connesse all'organizzazione delle strutture sanitarie; polizia mortuaria (es. sistemi di sepoltura, esumazione salme, ecc...).
- Strutture assistenziali sociosanitarie – rette
- Servizio veterinario

### **Garante delle persone con disabilità:**

- Assistenza, Mobilità e barriere architettoniche, Inclusione scolastica, Invalidità civile e Handicap, Inclusione lavorativa/occupazionale

### **Garante dei detenuti:**

- Rapporti con Regione, DAP, PRAP, CGM e tutti gli altri soggetti coinvolti
- Assistenza sanitaria ai reclusi, Formazione professionale e inserimento lavorativo
- Interventi volti a mantenere e rafforzare i legami dei detenuti con i membri della propria famiglia e relazioni affettive e sociali

### **Garante del contribuente regionale:**

- contestazioni inerenti a tasse, imposte, tributi e canoni di qualsiasi natura che fanno capo alla finanza della Regione

[Torna al sommario](#)

## L'attività di comunicazione

Con la pubblicazione on line, nel 2022, di tutti e tre i siti tematici, si è conclusa la parte più impegnativa del progetto di comunicazione coordinato delle Authority regionali.

Il sito del Difensore regionale, pubblicato al seguente indirizzo [www.difensoreregionale.lombardia.it](http://www.difensoreregionale.lombardia.it) è raggiungibile anche dal portale “Garanti regionali. Diamo ascolto alla tua voce”, all’indirizzo [www.garanti.regione.lombardia.it](http://www.garanti.regione.lombardia.it) che ha funzioni di portale per l’accesso anche ai siti del Garante per l’infanzia e l’adolescenza e del Garante per la tutela delle vittime di reato.

A inizio 2023 si è concluso il contratto con l’agenzia di comunicazione con cui l’ufficio ha realizzato il progetto coordinato di comunicazione delle Authority regionali. A luglio 2023, l’Ufficio ha aderito alla nuova convenzione stipulata da ARIA S.p.A. per le “Campagne ed iniziative di comunicazione istituzionale ad alto contenuto digitale” ed ha affidato la campagna di comunicazione delle Authority regionali alla società IMILLE S.r.l, capogruppo del Raggruppamento Temporaneo costituito dalla stessa e le società INRETE S.r.l, ESCLUSIVA S.r.l e Ab Comunicazioni S.r.l.

Nei mesi in cui l’ufficio non ha potuto usufruire dei servizi dell’agenzia di comunicazione, la gestione dei canali social è stata mantenuta attiva dal personale dell’ufficio, mentre la campagna social vera e propria è ripartita una volta stipulato il nuovo contratto.

Analizzando il contesto e il target di riferimento della comunicazione, la campagna social è stata calibrata sulle caratteristiche specifiche del Difensore regionale, a seconda dello strumento social utilizzato.

Ogni settimana vengono pubblicati almeno 2 o 3 post su tutti i canali aperti, replicati nelle stories per quanto riguarda il canale Instagram.

### 2022 - I social in numeri

#### Facebook

La pagina è seguita da **4.213** followers, il 61% donne e 39% uomini, per la maggior parte dalla provincia di Milano.

Numero di post pubblicati 67

### **Instagram**

Account raggiunti **398**

Follower **123**, 55,5% donne e 45,5% uomini, per la maggior parte dalla provincia di Milano.

**65** post e **18** storie pubblicate

[Torna al sommario](#)

## L'attività dell'Ufficio del Difensore regionale della Lombardia

Nel 2023 sono state aperte **1032** nuove pratiche. La maggior parte delle richieste di intervento sono distribuite tra i settori evidenziati nell'infografica:



Nel 2023 le istanze arrivate all'ufficio sono diminuite all'incirca di un terzo rispetto a quelle registrate nel 2022: ciò è spiegabile in parte con l'adeguamento delle procedure di gestione delle istanze che prevede l'uso dell'indirizzo di posta certificata per la ricezione delle istanze e la compilazione di apposita modulistica.

Nonostante la casella di posta certificata sia abilitata a ricevere anche dalle caselle di posta ordinaria, nella prima metà dell'anno, un certo numero di utenti con meno competenze digitali si è sentito intimorito dal nuovo strumento e in molti casi non ha completato la formalizzazione dell'istanza.

Grazie alle note inviate ai richiedenti contenenti le indicazioni per la presentazione delle istanze e alle consulenze telefoniche fornite dal personale della segreteria dell'ufficio, l'utenza del Difensore regionale si è gradualmente adeguata alle nuove procedure.

L'attività del Difensore regionale è organizzata in due macroaree:

Difesa  
civica

Istituti di  
garanzia

L'incremento totale delle richieste ha riguardato sia l'area degli **istituti di garanzia** che quella della **difesa civica** distribuite percentualmente come segue:



[Torna al sommario](#)

# DIFESA CIVICA

## Vigilanza e controllo degli enti locali e gestione dei poteri sostitutivi

### Il settore in numeri

Nel corso del 2023 le vicende trattate sono state **14**, tutte concluse, se non positivamente, con un chiarimento della situazione segnalata, chiarimento che è il fulcro dell'attività in esame.

### Vigilanza e controllo degli enti locali

Compito del Difensore regionale in questo settore è anzitutto fornire una mediazione tra cittadino ed ente locale volta anzitutto a prevenire – se possibile – un contenzioso, attraverso un confronto reciproco che possa quantomeno illustrare le rispettive posizioni.

Oltre ai cittadini, si rivolgono al Difensore anche i consiglieri di opposizione, segnalando presunte irregolarità o illegittimità che sottopongono all'esame dell'ufficio e che quest'ultimo – non essendo in alcun modo autorizzato ad esprimere pareri, di legittimità come di merito, che non avrebbero alcun valore legale, essendo il suo controllo limitato al procedimento di formazione dell'atto amministrativo e non al suo contenuto – sottopone regolarmente alle maestranze dell'ente coinvolto.

Gli enti interpellati dall'ufficio si sono sempre dimostrati disponibili ed hanno sempre fornito ampie delucidazioni sui casi segnalati, illustrando la loro convinzione in merito.

## Per approfondire

- Il Sig. S. A. lamentava di aver ricevuto l'avviso di avvio del procedimento – ai sensi dell'art. 7 della legge 241/90 – per la decadenza dalla sua carica di Consigliere d'amministrazione dell'ATO della Provincia di Varese.

Il provvedimento risultava dovuto alla circostanza per cui l'istante copriva anche la carica di membro del direttivo provinciale di un partito.

Secondo l'Amministrazione Provinciale interessata, infatti, tale ultima carica sarebbe riconducibile agli "incarichi esecutivi e di rilievo in organizzazioni politiche e sindacali, confederali o categoriali, nonché degli ordini o collegi professionali, a livello provinciale" previsti all'art. 3 lett. b) dei "Criteri generali per la nomina e la revoca dei rappresentanti della Provincia presso Enti, Aziende ed Istituzioni" che comportano l'esclusione o la decadenza dalla nomina.

Secondo l'interessato, tuttavia, i membri del direttivo provinciale del partito in questione non sembravano avere alcun incarico esecutivo o di rilievo, considerato che l'art. 27 dello Statuto definisce le Sezioni provinciali come articolazioni di quelle territoriali regionali o, meglio, "delegazioni territoriali", alle quali sono attribuite funzioni di coordinamento dell'attività delle Sezioni circoscrizionali e comunali.

La Provincia ha replicato che lo Statuto dell'Azienda Speciale denominata "Ufficio D'Ambito Territoriale Ottimale" della Provincia di Varese (ATO), ed in particolare l'art. 6, comma 1, prevede che il Consiglio di Amministrazione sia composto da 5 membri: il Presidente e n. 4 Consiglieri (tra i quali un vicepresidente); tutti i membri del Consiglio di Amministrazione sono nominati dalla Provincia di Varese, tre dei quali su indicazione della Conferenza dei Comuni, tra soggetti eleggibili alla carica di consigliere comunale e con provata attitudine all'esercizio di compiti di amministrazione, nei cui confronti non ricorrano cause di inconfiribilità previste dalla legge.

In data 15/02/2023 è stato pubblicato l'avviso finalizzato a raccogliere le candidature per la nomina dei rappresentanti presso il Consiglio di Amministrazione dell'Azienda Speciale Ufficio d'Ambito Territoriale Ottimale della Provincia di Varese in applicazione dei "Criteri Generali per la nomina e la

revoca dei rappresentanti della Provincia medesima presso Enti, Aziende ed Istituzioni”.

Con decreto del Presidente della Provincia di Varese, 15 marzo 2023, n. 75, a seguito di istruttoria tecnica volta a verificare la veridicità di quanto dichiarato ed il possesso dei requisiti, il dott. S. A. è stato nominato, tra altri, componente del Consiglio di Amministrazione dell’Ufficio d’Ambito, nella quota non designata dall’assemblea dei Comuni, ma riservata alla Provincia di Varese.

Il sopra citato documento “Criteri Generali per la nomina e la revoca dei rappresentanti della Provincia medesima presso Enti, Aziende ed Istituzioni” individua espressamente procedura, requisiti ed obblighi per la nomina e la revoca dei rappresentanti della Provincia di Varese presso organismi vari. L’art. 3 “Criteri Generali” stabilisce che sono esclusi dalle nomine e designazioni e, se nominati, decadono “b) coloro che ricoprono incarichi esecutivi e di rilievo in organizzazioni politiche o sindacali, confederali o categoriali, nonché degli ordini o collegi professionali, a livello provinciale”.

In data 8 maggio 2023, a seguito di specifica richiesta, il dott. S. A. riferiva alla Provincia di rivestire il ruolo di componente del “direttivo provinciale” del partito. Come sottolineato dal Dott. A. e ripreso nella sua nota, l’art. 27 dello Statuto del partito definisce le Sezioni Provinciali quali articolazioni di quelle territoriali regionali, alle quali sono attribuite funzioni di coordinamento dell’attività delle sezioni comunali, nel contempo stabilisce che le competenze e le funzioni delle sezioni provinciali sono disciplinate da appositi regolamenti.

Una lettura coordinata dello Statuto nel suo complesso e del Regolamento fa emergere, ulteriori elementi ed informazioni che pare utile considerare.

La sezione provinciale è “retta dal Consiglio Direttivo” (art. 27 Statuto) al quale sono attribuiti specifici poteri e compiti. In particolare:

- “le cariche elettive riferite ai consiglieri provinciali, vengono proposte dalle sezioni comunali competenti, e ratificate dalla relativa sezione provinciale” (art. 6 Statuto);
- “le cariche elettive relative al candidato sindaco e alla lista collegata, riferita a città capoluogo di provincia e al candidato presidente di provincia e la lista dei candidati consiglieri provinciali, vengono proposte dalla sezione provinciale

competente, e ratificate dalla relativa articolazione territoriale regionale” (art. 6 Statuto).

- la sezione provinciale è attributaria del controllo degli “organi di livello inferiore” (Sezioni Comunali). A questo proposito “L’organo che esercita il controllo può deliberare l’annullamento o la modificazione di singoli atti assunti in contrasto rispetto allo Statuto, ai regolamenti e alle linee d’azione del partito; nei casi più gravi, può essere decretato lo scioglimento dell’organo. La revoca del segretario di una articolazione territoriale regionale o di una delegazione territoriale, o lo scioglimento del consiglio direttivo di una delegazione territoriale sono deliberati dal competente organo di livello superiore, previo contraddittorio con la parte. In caso di delibera di revoca o di scioglimento dell’organo, deve contestualmente essere prevista, con efficacia immediata, la nomina di un commissario, cui sono riconosciuti i poteri e la rappresentanza dell’organo che va a sostituire” (art. 31 Statuto e art. 19 Regolamento);

- “il Consiglio direttivo Provinciale può costituire nuove sezioni comunali” (art. 18 Regolamento)

- “i Soci Sostenitori possono essere cancellati dal Libro Soci con delibera motivata e inappellabile del proprio Consiglio direttivo provinciale” (art. 11 Regolamento);

- “la richiesta del provvedimento disciplinare a carico di un S.O.M”. (Socio Ordinario Militante) è approvata dal Consiglio direttivo provinciale (art. 9 Regolamento);

- il Consiglio direttivo esprime parere e “con apposita delibera motivata, può accogliere o negare richieste di acquisizione alla qualifica di S.O.M” (Socio Ordinario Militante) da parte del socio sostenitore (art. 5 Regolamento);

- il Consiglio direttivo adotta “delibera motivata e inappellabile” per la cancellazione del sostenitore dal Libro Soci del Responsabile del Tesseramento (art.7 Regolamento).

### **La gestione dei poteri sostitutivi**

L’art. 136 del D. Lgs 18 agosto 2000 n. 267 il Testo Unico degli Enti Locali prevede che, qualora l’ente locale, sebbene invitato a provvedere entro un congruo termine, ritardi od

ometta il compimento di un atto obbligatorio per legge il Difensore regionale nomina un commissario ad acta che provvede entro 60 giorni.

Si tratta dell'unico potere coercitivo attribuito all'ufficio, peraltro disattivato in molte regioni, il cui uso è stato sempre limitato negli anni ai rari casi in cui risultava inevitabile.

Se è vero, infatti, che l'atto obbligatorio per legge ha per caratteristica essenziale la sua totale mancanza di discrezionalità, la nomina di un commissario ad acta va ad incidere sull'autonomia istituzionale dell'ente.

Nel corso dell'anno, l'unica richiesta di nomina di commissario ad acta è stata respinta.

### Per approfondire

- Nel corso dell'anno, l'unica richiesta di nomina di commissario ad acta è stata respinta.

Gli istanti – rispettivamente rappresentante territoriale e coordinatore regionale di una organizzazione sindacale regionale -hanno chiesto la nomina del commissario ad acta, ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, per la mancata quantificazione materiale e ripartizione del monte ore dei permessi sindacali da parte dell'amministrazione comunale, a seguito delle elezioni RSU dell'aprile 2022.

La richiesta di una determinazione di aggiornamento dei permessi sindacali relativi al monte ore delle singole OOSS, in relazione alle citate elezioni che avevano visto un incremento di rappresentatività dell'organizzazione interessata, era rimasta priva di adeguata risposta nei mesi di ottobre e novembre, anche a seguito di diffida.

Agli istanti è stato replicato che l'atto obbligatorio per legge – ai sensi di quanto dispone l'art. 136 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 – è un atto espressamente previsto dalla legge con una precisa determinazione dell'azione che deve essere compiuta e che non prevede alcuna forma di discrezionalità.

Le norme del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 – artt. 43 e 50 – segnalate nell'istanza sono di fatto generiche e prescrivono comportamenti, tra i quali può senz'altro rientrare il ricalcolo del monte ore dei permessi sindacali che tuttavia non è espressamente indicato come atto obbligatorio.

Oltre a ciò, la materia richiede anche l'applicazione della normativa sindacale che esula dalla competenza di questo ufficio, circoscritta all'ambito del diritto amministrativo preposto alla disciplina di atti e procedimenti amministrativi.

[Torna al sommario](#)

## Atti documenti e registri pubblici

### Il settore in numeri

Per il settore in esame le vicende segnalate nel corso del 2023 sono 35, tutte regolarmente concluse.

Il settore riguarda la gestione delle istanze che fanno riferimento ai certificati anagrafici, stato civile, cittadinanza, registri catastali, autocertificazioni, atti notori, dichiarazioni sostitutive di atto notorio, autenticazioni, permessi di soggiorno, nonché qualsiasi altro tipo di atto o documento o registro pubblico atto a fare pubblica fede.

Interlocutori della materia sono le questure ed in particolare gli uffici immigrazione, le prefetture, i tribunali dei minori, gli uffici di stato civile, tutti enti che sono sovraccarichi di lavoro, ma che non hanno mancato – tranne qualche raro caso – di rispondere alle richieste dell'ufficio, fornendo i necessari chiarimenti.

### Per approfondire

A titolo meramente esemplificativo delle istanze pervenute, si richiamano quelle di seguito riportate:

- I sig.ri L. T. e S. C. – genitori adottivi del minore M., nato a Pavia il 9 settembre 2020, a seguito di Sentenza del Tribunale per i Minorenni di Milano – lamentavano di non aver più avuto alcuna notizia della trasmissione della citata sentenza ai Comuni di P. - dove è nato il minore - e di I., residenza della famiglia, malgrado la richiesta di informazioni del 18 gennaio 2023.

Ciò impediva di concludere l'iter procedurale relativo all'emissione della carta di identità del minore, all'assegnazione del cognome e di conseguenza all'iscrizione alla scuola d'infanzia.

Successivamente, la Segreteria del Tribunale provvedeva ad informare l'ufficio che il perfezionamento dell'adozione del minore si era regolarmente concluso con l'iscrizione del minore all'anagrafe della popolazione residente nel Comune di I.

- Il Sig.C.M. lamentava di aver ricevuto il rigetto delle istanze di cittadinanza italiana *jure sanguinis*, con la richiesta di esibizione delle sentenze giudiziali brasiliane relative alle rettifiche dello stato civile tradotte e apostillate.

Nel comprendere il disappunto per l'esito negativo dell'istanza per l'annullamento del rigetto della pratica amministrativa di riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis*, l'ufficio riscontrava che gli impedimenti elencati dall'Ufficiale dello Stato Civile – le difficoltà di recapito della comunicazione, la necessità di un controllo attento sugli eventuali falsi, l'eventuale similitudine dei cognomi e la necessità di adeguarsi all'ordinamento italiano – sembrerebbero giustificare la sua posizione. Non rimaneva pertanto che consigliare all'istante di ripresentare nuova istanza, una volta ottenuti tutti i documenti mancanti, come peraltro suggerito dallo stesso Ufficiale.

- Il Sig. B. lamentava il rifiuto dell'iscrizione anagrafica del figlio minore presso il Comune di B. A. e l'amministrazione comunale interessata aveva più volte spiegato che la sua richiesta non poteva trovare accoglimento in base alla normativa anagrafica, considerato che la residenza è definita dalla legge come dimora abituale di un individuo e non è possibile riconoscere contemporaneamente allo stesso soggetto due dimore abituali.

Il minore, infatti, a seguito della sentenza di divorzio era stato iscritto all'anagrafe del Comune di residenza della madre.

Il registro della bigenitorialità evocato dall'istante– introdotto facoltativamente in Italia da alcuni comuni, ma per il quale non c'è alcun obbligo di legge e spesso criticato da autorevoli fonti della dottrina giuridica per la sua scarsa utilità pratica – ha lo scopo di attuare il principio della bigenitorialità attraverso l'annotazione dei dati anagrafici e dei recapiti telefonici di ciascun genitore, in modo che questi ricevano entrambi da parte delle amministrazioni pubbliche le medesime comunicazioni relative ai figli.

L'iscrizione nel registro non ha in ogni caso alcun rilievo ai fini anagrafici, perché il minore continua ad avere una sola residenza, considerato che nel nostro ordinamento giuridico non è possibile avere due residenze.

[Torna al sommario](#)

## Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa. Privacy

### Il settore in numeri

Per il settore in esame nell'anno 2023 sono state aperte in totale 163 pratiche, di cui 152 pratiche concluse ed archiviate. Rispetto all'anno 2022 si è registrata una leggera diminuzione del numero totale delle pratiche pervenute: infatti, nel 2022 sono state 189.

Il settore 'Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa. Privacy' riguarda prevalentemente la gestione delle istanze concernenti le funzioni del Difensore regionale in materia di accesso documentale, di cui al comma 4 art. 25 della legge n. 241/90, di accesso civico e accesso civico generalizzato, di cui all'art. 5, D.lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016.

In tema di accesso alla documentazione amministrativa, ad oggi, le tipologie di accesso possono essere le seguenti:

- “accesso documentale”: si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990;
- “accesso civico”: si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione;
- “accesso generalizzato”: si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza.

### Accesso documentale

L'accesso ai sensi della Legge 241/90 artt. 22 e ss. è definito anche accesso documentale ed è il classico e tradizionale accesso agli atti amministrativi: la domanda può provenire solo da un soggetto privato, comprese le associazioni rappresentative di un interesse diffuso o pubblico, che abbia un interesse diretto, concreto ed attuale all'esercizio del diritto di ostensione, corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante, tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. L'istanza inoltre va motivata al fine di limitare l'esercizio di un diritto finalizzato al controllo generalizzato della Pubblica Amministrazione

### Accesso civico

L'accesso civico è disciplinato dall'articolo 5, primo comma, del Decreto Legislativo n.33 del 2013. Questo tipo di richiesta è una reazione del cittadino all'inerzia della Pubblica Amministrazione che non ha reso pubblico un documento che aveva l'obbligo di farlo. Infatti, la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare determinati documenti sul proprio sito internet, nella sezione «amministrazione trasparente» per il principio di pubblicità obbligatoria previsto dall'art. 3 del citato decreto legislativo: se ciò non avviene, ogni cittadino può chiedere la pubblicazione delle informazioni che l'ente pubblico era tenuto a divulgare.

### Accesso civico generalizzato

Infine, la legge prevede l'accesso civico generalizzato che è stato introdotto dal Decreto Legislativo n. 97 del 2016 all'articolo 5 bis. Si tratta di uno strumento della trasparenza amministrativa, ulteriore rispetto all'accesso documentale e aggiuntivo rispetto all'accesso civico "semplice": per proporre una istanza di accesso civico generalizzato, al contrario di quanto avviene con l'accesso documentale, non è richiesta alcuna legittimazione soggettiva, l'accesso è garantito a "chiunque" e quindi il richiedente non deve dimostrare, nell'istanza che inoltra all'amministrazione, alcuna relazione qualificata con i documenti e i dati che intende conoscere. Inoltre, non è necessario esternare alcuna motivazione sul perché si intende conoscere la documentazione

richiesta.

L'accesso civico generalizzato si pone su un piano diverso rispetto all'accesso documentale ex 241/90 che è caratterizzato da un rapporto qualificato con i documenti che si intendono conoscere, derivante proprio dalla titolarità, in capo al soggetto richiedente, di una posizione giuridica tutelata dall'ordinamento.

Naturalmente, pur non richiedendo alcuna qualificazione e motivazione, l'accesso civico generalizzato potrebbe essere negato qualora compromettesse interessi pubblici/privati particolarmente rilevanti.

È evidente, quindi, che l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Se si osservano le diverse tipologie di accesso agli atti, si riscontra che, rispetto alle pratiche pervenute, a far la parte maggiore sono state le richieste di accesso agli atti ex legge 241/90 cd. "documentali" con 156 richieste di riesame contro le 33 richieste di accesso civico e accesso civico generalizzato.

Nel merito delle istanze aventi ad oggetto il diniego, espresso o tacito, del diritto d'accesso agli atti, si evidenzia che alcune pratiche si sono risolte comunicando la loro archiviazione al cittadino senza entrare nel merito della richiesta: 19 pratiche in quanto i termini previsti dalla normativa vigente per chiedere l'intervento del Difensore regionale erano scaduti ossia hanno fatto richiesta di riesame oltre i trenta giorni previsti dall'art.25 della legge 241/90 in caso di accesso documentale o oltre i trenta giorni previsti dal D.Lgs. 33/2013 per l'accesso civico generalizzato; 13 pratiche in quanto non erano di competenza territoriale o per materia del Difensore regionale lombardo e, quindi, si è indirizzato il cittadino verso le figure istituzionali aventi la relativa competenza.

Si evidenzia, poi, che 10 pratiche sono state definite con il rigetto della richiesta di riesame per mancanza di un interesse o per la mancanza di una valida motivazione giuridica alla base della richiesta di accesso documentale.

Infine, è interessante analizzare il dato delle pratiche pervenute all'Ufficio del Difensore regionale solo per conoscenza senza che poi sia seguita una richiesta formale di riesame,

14 pratiche: per alcune la questione si è risolta prima dell'intervento diretto del difensore regionale, per altre il cittadino non ha ritenuto di continuare con l'intervento.

Se si analizzano nel dettaglio le altre pratiche di accesso, si possono rilevare i seguenti dati: 13 pratiche hanno visto come diretti interessati Consiglieri comunali/regionali della Lombardia, e in questi casi è stato sufficiente sollecitare il relativo ente a fornire una risposta; 9 pratiche hanno visto come interlocutore diretto la Regione Lombardia; 21 pratiche hanno avuto come interlocutori le ATS o ASST del territorio lombardo per avere copia di cartelle cliniche o documentazione sanitaria, e si rileva che gli interlocutori contattati sono sempre stati disponibili a voler fornire un riscontro; 2 pratiche hanno avuto come oggetto la richiesta di informazioni ambientali in base al Decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195 in attuazione della direttiva comunitaria 2003/4/CEE.; 3 pratiche hanno visto come oggetto la 'privacy'/trasparenza; inoltre, si registra che nell'anno 2023 c'è stata una sola richiesta di riesame legata alla pandemia da Covid19.

Anche per l'anno 2023 è continuata l'attività di compilazione e invio di un report informativo a cadenza trimestrale al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) del Consiglio regionale della Lombardia avente ad oggetto "Riesame del Difensore regionale dei provvedimenti di diniego e differimento delle richieste di accesso agli atti amministrativi" con l'indicazione dei seguenti dati: elenco delle richieste di riesame pervenute nel periodo di riferimento; numero di richieste pervenute; tipologia di accesso; ente inadempiente o che ha rifiutato l'accesso; stato di avanzamento ed esito del procedimento del Difensore (con indicazione delle ragioni di eventuali dinieghi); tempi di evasione della risposta; motivazione di eventuali ritardi; eventuali criticità.

Pare opportuno segnalare, infine, l'introduzione nel 2023 di una nuova disciplina dell'accesso agli atti di gara a seguito del nuovo Codice Appalti 2023 con il D. Lgs. n. 36/2023.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, infatti, nell'ottica di perseguire la tutela della trasparenza e la pubblicità degli atti, ha ridefinito il quadro normativo pregresso, prevedendo il nuovo istituto dell'accesso agli atti, che, tuttavia, non introduce modifiche ai principi fondamentali sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Una novità rilevante è sicuramente prevista all'art. 36: con la comunicazione digitale dell'aggiudicazione, verranno rese note anche le decisioni assunte dalla Stazione appaltante sulle richieste di oscuramento di parti delle offerte, formulate dagli offerenti a tutela dei loro segreti tecnici o commerciali. In tal modo si vuole palesemente accelerare la procedura: gli operatori non dovranno più formulare alcuna istanza di accesso. Inoltre, ai primi cinque classificati in graduatoria, sarà consentito visionare reciprocamente le rispettive offerte, sempre attraverso le piattaforme informatiche.

La finalità di questa novità normativa è quella della pubblicizzazione integrale della gara pubblica e l'eradicazione di tutto il contenzioso sviluppatosi negli ultimi anni sulla difesa del c.d. know how industriale e commerciale.

[Torna al sommario](#)

## Ordinamento del personale pubblico

### Il settore in numeri

Nell'anno 2023, per il settore in esame, sono pervenute all'Ufficio 19 istanze. L'iter istruttorio è stato completato per 14 pratiche. 5 istante sono in attesa di riscontro da parte degli enti interpellati.

L'area Ordinamento dei dipendenti pubblici tratta una molteplicità di argomenti, pertanto le richieste pervenute nell'anno 2023, come di regola, hanno avuto i più svariati oggetti, tra i quali:

- Personale docente - informazioni riguardanti la decorrenza giuridica/economica dell'assunzione in ruolo;
- Personale docente – segnalazione possibile ritardo pubblicazione graduatoria concorso; y
- Personale enti locali - mancata trasmissione documentazione relativa al trattamento di fine rapporto da parte del datore di lavoro;
- Personale sanitario – mancato riscontro a richiesta di autorizzazione all'esercizio della libero-professionale, fuori dell'orario di servizio, per il personale esercente la professione sanitaria;

- verifica della legittimità dei requisiti di accesso ai pubblici concorsi.

In materia di Concorsi pubblici si rileva che è entrata in vigore la legge n. 74/2023

Nel corso del 2023, a seguito dell'approvazione del D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, sono state apportate modifiche alle norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi, di cui al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487.

L'intervento normativo in questione si pone nell'ambito di una riforma di più ampio respiro che interessa l'amministrazione pubblica, riguardante la riorganizzazione e l'ammodernamento delle procedure di reclutamento del personale, al fine di armonizzare l'intero sistema dei concorsi e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi.

Il decreto in questione ha di fatto modificato le norme sulle modalità di accesso ai pubblici impieghi, dettando la disciplina regolamentare che le amministrazioni sono tenute ad applicare nell'espletamento delle procedure concorsuali, anche con l'intento di adeguare la disciplina in materia di concorsi pubblici alle riforme introdotte in materia di pubblico impiego dal Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

In particolare, le principali modifiche riguardano:

- concorsi pubblici orientati alla massima partecipazione, principio attuabile tramite l'adozione di selezioni funzionali ai profili richiesti nel bando;
- l'accesso alle selezioni anche alle persone titolari dello status di rifugiato che hanno diritto alla protezione sussidiaria o al "diritto di asilo";
- introduzione del limite massimo di 6 mesi per la conclusione della procedura concorsuale;
- introduzioni tutele alla parità di genere. Al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando deve indicare, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi, nell'amministrazione che lo bandisce;

- introduzione tutele per i candidati che risultino impossibilitati al rispetto del calendario d'esame previsto dal bando a causa dello stato di gravidanza o allattamento;
- passaggio integrale al portale di reclutamento "inPA" che diventa il principale strumento utilizzabile per candidarsi a partecipare ai concorsi pubblici;
- introduzione di una nuova categoria riservataria nell'ordine di preferenza per la redazione della graduatoria, a parità di merito, ovvero quella dei figli di medici, infermieri e operatori socio-sanitari deceduti per Covid e contagiati durante lo svolgimento della loro attività.

In materia di Personale sanitario le novità del 2023 riguardano la possibilità di svolgere l'attività libero-professionale, fuori dall'orario di servizio, per un numero di ore non superiore alle 8 settimanali, così come previsto dall'art. 4 comma 8 ter della Legge 24 febbraio 2023, n. 14 di conversione in Legge del Decreto-legge n. 198 del 29 dicembre 2022 ("Decreto Milleproroghe").

### Per approfondire

A titolo meramente esemplificativo delle istanze pervenute, si richiamano quelle di seguito riportate:

- L'Avv. MPA per conto della Sig.ra V.L., dipendente di una ASST della Lombardia, sollecitava il riscontro alla richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'attività libero-professionale, fuori dall'orario di servizio per un numero di ore non superiore alle 8 settimanali, così come previsto dall'art. 4 comma 8 ter della Legge 24 febbraio 2023, n. 14 di conversione in Legge del Decreto-legge n. 198 del 29 dicembre 2022. A seguito dell'intervento del D.R. l'ASST comunicava che il ritardo era da attribuirsi al fatto che l'Azienda aveva dovuto condividere con le OO.SS. del comparto sanità, nell'ambito delle corrette relazioni sindacali, le linee guida predisposte in materia di attività esercitabili dal personale delle professioni sanitarie ai sensi della legge e relativa modulistica autorizzativa. L'ASST informava altresì che l'Ufficio preposto aveva contatto la dipendente Sig.ra V.L. per attivare la procedura autorizzativa.
- Il Sig. G.N., docente di scuola secondaria di I grado, assunto a tempo determinato a seguito di procedura concorsuale con assegnazione all'U.T.S. di

Como, lamentava il mancato riscontro alla richiesta di riconoscimento della decorrenza dell'assunzione agli effetti giuridici dal 1° settembre 2022, data antecedente a quella valida agli effetti economici, coincidente con la data di inizio servizio (4 novembre 2022).

A seguito dell'intervento del D.R., l'Ufficio Territoriale Scolastico di Como provvedeva a dare riscontro al Sig. G.N., in breve tempo, comunicando tuttavia l'impossibilità a riconoscere una decorrenza agli effetti giuridici diversa da quella indicata nel contratto, poiché già in servizio con altro contratto.

[Torna al sommario](#)

## Servizi pubblici

### Il settore in numeri

Nel corso dell'anno 2023 sono state protocollate 23 istanze. Il numero è leggermente superiore alle richieste di intervento pervenute il precedente anno.

Nel settore dei Servizi di pubblica utilità vengono ricomprese le questioni vertenti sui servizi di fornitura ed erogazione dell'energia elettrica e del gas, sul servizio idrico integrato e sul servizio postale. La totalità delle istanze pervenute è stata presentata da cittadini in qualità di consumatori domestici. Le problematiche sottoposte all'Ufficio hanno riguardato contestazioni relative a: perdite occulte nel servizio idrico; distacco energia elettrica senza preavviso; sospensione della fornitura di gas non giustificata; arbitraria risoluzione del contratto di fornitura; ricorrenti cali di tensione della rete elettrica; conclusione contratto non richiesto per cambio gestore della fornitura; richiesta indennizzo per mancata risposta a reclamo; ricostruzione fatture non corrette.

In via generale, dalle istanze di intervento pervenute si rileva che spesso le richieste scritte d'informazioni, non relative a veri e propri disservizi subiti, inviate al venditore o al gestore del servizio da parte del cliente rimangono senza riscontro, non permettendo al cittadino di ricevere importanti indicazioni che gli consentano di meglio comprendere e verificare l'applicazione delle condizioni contrattuali o la correttezza dei documenti di

fatturazione. La normativa prevede che la mancata risposta entro 30 giorni solari dalla data di ricevimento della richiesta non comporta alcun indennizzo al cliente, come avviene invece se viene presentato un reclamo. L'esercente però è tenuto a dare risposta entro 30 giorni solari ad almeno il 95% delle richieste scritte ricevute ed in caso di violazione grave di questo standard l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) può aprire un procedimento per infliggere sanzioni amministrative al venditore inadempiente (deliberazione 18/11/ 2008 – ARG/com 164/08).

Il diritto ad un indennizzo può invece essere fatto valere nel caso di formale presentazione di un reclamo scritto da parte dell'utente del servizio di fornitura. Il gestore ha l'obbligo di rispondere al reclamo entro trenta giorni solari dal giorno in cui l'azienda ha ricevuto il reclamo. Se viene superato tale termine, il gestore deve corrispondere al cliente un indennizzo che varia a seconda dei giorni di ritardo nella risposta. Il rimborso deve essere liquidato nella prima bolletta utile. Per quanto riguarda i contenuti della risposta al reclamo la delibera di ARERA 413/2016/R/com del 21/07/2016 stabilisce che essa non può essere generica ma deve contenere la valutazione documentata del venditore rispetto alla fondatezza o meno della lamentela presentata nel reclamo, accompagnata dai riferimenti normativi o contrattuali applicati (ossia il venditore deve indicare e documentare se ha operato in modo conforme al contratto e alla normativa applicabile). Per i reclami in cui si evidenziano possibili errori di fatturazione, la risposta deve contenere la verifica dei consumi anche se la bolletta contestata risulta corretta.

### Per approfondire

- Una cittadina si è rivolta al Difensore regionale per contestare il mancato riscontro a due reclami inviati al suo fornitore del servizio gas con i quali eccepiva che le ultime bollette da lei ricevute riportavano fatturazioni calcolate sui consumi stimati, anziché basati sull'effettivo utilizzo del gas. L'utente evidenziava di aver inviato alla società numerose note per comunicare l'autolettura del contatore seguendo le istruzioni indicate proprio dalla società nei fogli informativi inviati ai clienti, ove era letteralmente riportato: "Leggere i propri consumi di gas e comunicarli tempestivamente all'azienda fornitrice è decisamente conveniente per verificare la coerenza dei suoi consumi e dire basta ai consumi stimati!". Malgrado tali enunciazioni dal tono enfatico, la signora, che aveva provveduto

scrupolosamente a comunicare le autoletture corredandole con tanto di fotografie del contatore insieme a un quotidiano per attestarne la data, ha continuato a ricevere solo fatturazioni stimate e a nulla sono valse le ripetute telefonate al servizio clienti e le richieste di sopralluogo di un tecnico che rilevasse la reale situazione. Oltretutto nel periodo di fatturazione l'immobile era oggetto di opere di ristrutturazione e quindi non vi era stato alcun utilizzo del gas.

- Il Difensore si è rivolto all'azienda richiamando le disposizioni contenute nella delibera 462/2016/R/com del 04/08/2016 di ARERA valide per tutti i clienti domestici e piccoli consumatori del settore elettrico e gas. Le regole di fatturazione definite dal provvedimento prescrivono un ordine preciso nell'utilizzo delle diverse tipologie dei dati di misura da parte del venditore che è tenuto a fatturare utilizzando prima i consumi effettivi messi a disposizione del distributore e le autoletture comunicate dal cliente e, solo successivamente, le letture stimate dallo stesso venditore sulla base dei consumi storici del cliente. Tali regole di fatturazione hanno l'obiettivo di ridurre al minimo lo scostamento dai consumi effettivi o le stime messe a disposizione dal distributore. La delibera stabilisce inoltre che il venditore deve prendere in carico l'autolettura effettuata dal cliente e trasmetterla al distributore per la validazione entro quattro giorni lavorativi.
- Al fine di tutelare il diritto dell'utente a ricevere bollette basate sui consumi effettivi, è stato richiesto alla società di rispettare le disposizioni sopra richiamate e di effettuare una verifica delle bollette emesse ricalcolando quanto effettivamente dovuto dal cliente. L'azienda ha prontamente risposto rielaborando i dati reali di consumo e rimborsando gli importi eccedenti.

Anche nell'anno 2023 il Difensore regionale si è occupato della tematica delle perdite occulte nell'ambito del servizio idrico.

### Per approfondire

- Un cittadino ha espresso grande soddisfazione circa l'intervento effettuato in quanto aveva tentato per parecchi mesi di ricevere spiegazioni e risposte dal gestore del servizio, ma non aveva ottenuto riscontri chiarificatori. Il Difensore è intervenuto a tutela del diritto del cliente di ricevere comunicazioni e documentazione di fatturazione trasparenti ed intelligibili. Il gestore del

servizio ha esplicitato tutti i dati e i parametri applicati ai ricalcoli effettuati dopo aver riscontrato l'esistenza della perdita e la relativa riparazione. Ha chiarito che il ricalcolo era stato effettuato sulla base di quanto disposto dal Regolamento del Servizio Idrico Integrato. In caso di dispersioni di acqua non dovute a negligenza dell'utente, ma a cause impreviste e comunque per perdite occulte evidenziate da consumi anomali, l'utente ha la facoltà di richiedere l'attivazione delle tutele consistenti nell'applicazione, al 70% del volume di acquedotto eccedente il consumo medio giornaliero di riferimento, di una tariffa pari alla metà della quota base prevista dall'articolazione tariffaria vigente per la tipologia d'uso, oltre che nello storno del volume eccedente il consumo medio giornaliero di riferimento relativo alle componenti di fognatura e depurazione, purché non vi sia stata immissione di acqua di perdita in rete fognaria. Sull'importo residuo della bolletta, al netto dello sgravio, l'utente può richiedere un piano di rateizzazione in conformità a quanto previsto dalla Carta della Qualità dei Servizi. Il gestore ha aggiunto che, qualora il cliente ritenga insoddisfacente quanto sopra esposto in relazione alla questione oggetto del reclamo, può attivare gratuitamente la procedura di conciliazione presso il Servizio Conciliazione istituito dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Tale possibilità, prevista già dall'anno 2017 per i clienti del servizio elettrico o gas, è stata introdotta dal 30 giugno 2023 anche per la risoluzione di problemi e controversie con il proprio fornitore idrico e del telecalore. Lo strumento della conciliazione riveste un'importanza particolare per risolvere i conflitti. L'espletamento della procedura di conciliazione costituisce condizione necessaria per potere adire la Giustizia ordinaria, qualora le parti non abbiano trovato un accordo. I gestori idrici e gli operatori del telecalore sono tenuti a partecipare agli incontri conciliativi, come già previsto per gli operatori dei settori energetici. L'eventuale accordo sottoscritto tra le parti costituisce titolo esecutivo; in caso di insuccesso, il tentativo di conciliazione si ritiene validamente esperito ai fini dell'accesso alla Giustizia ordinaria. Il gestore del servizio idrico si è inoltre dichiarato disponibile, in alternativa al Servizio di Conciliazione, ad organizzare un incontro di approfondimento, come previsto dalla Carta della Qualità dei Servizi, la quale

lo impegna a fornire un appuntamento entro quindici giorni dalla richiesta inviata in forma scritta dall'utente.

[Torna al sommario](#)

## Assistenza sociale

### Il settore in numeri

Nel corso del 2023 sono pervenute 41 richieste di intervento, il numero non è comparabile a quello delle pratiche protocollate nel 2022 nello stesso ambito perché fino allo scorso anno venivano classificate nell'assistenza sociale anche problematiche relative a persone con disabilità che dall'anno 2023 rientrano nel settore del Garante per la tutela delle persone con disabilità.

Rientrano nell'ambito del settore denominato assistenza sociale una notevole varietà di questioni inerenti al sistema di protezione sociale ed in particolare ai molteplici istituti e prestazioni di diverse tipologie finalizzati a sostenere e tutelare le famiglie o le singole persone che vengono a trovarsi in condizioni di svantaggio o fragilità di natura economica e a rischio di esclusione sociale.

Diverse sono state le questioni sottoposte al Difensore regionale da cittadini in situazione di vulnerabilità economica.

Nel 2023 le politiche di contrasto alla povertà hanno portato cambiamenti nel quadro delle misure di reddito minimo a partire dalla Legge di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 (L. 29 dicembre 2022, n. 197) e fino al Decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 convertito, con modificazioni, in Legge 3 luglio 2023, n. 85. Di conseguenza, negli ultimi mesi dell'anno vi è stato un periodo di transizione tra vecchie e nuove misure ed in particolare il passaggio dal **Reddito di cittadinanza** (RdC) all'attuale **Assegno di inclusione** (AdI) che trova applicazione dal primo gennaio 2024. Le persone in condizioni di povertà escluse, già dal mese di settembre, dal RdC hanno avuto la possibilità di fare richiesta di Supporto alla Formazione e al Lavoro (SFL), intervento dedicato ai soggetti lavorativamente occupabili. Con la nuova normativa le misure di contrasto alla povertà hanno, quindi, perduto il carattere di universalità, che contraddistingueva sia il Reddito di

Inclusione che il RdC, diventando categoriali, cioè disponibili solamente per alcune categorie di indigenti: nuclei in cui sono presenti figli minori, persone con disabilità, soggetti ultrasessantenni, oppure persone in condizioni di svantaggio sociale. È stata poi istituita una nuova misura per sostenere le fasce deboli, una carta acquisti denominata “Dedicata a te”, che si sostanzia in un contributo una tantum di 382,5 euro caricato sulla carta e finalizzato all’acquisto di beni di prima necessità. Ad esso è poi stato aggiunto un bonus benzina di ulteriori 80 euro. Anche queste sovvenzioni non sono destinate a tutte le categorie di utenti economicamente fragili, ma riservate solamente a famiglie con determinate caratteristiche, tra cui nuclei formati da almeno tre componenti, assenza di qualsiasi altro aiuto dello Stato, ecc..

In tale contesto di cambiamenti il Difensore regionale è stato chiamato dai cittadini che si sono rivolti all’Ufficio a chiarire le caratteristiche delle nuove disposizioni e ad intervenire nei confronti degli enti di volta in volta competenti a gestire la misura. Si è registrato un grande disagio da parte di quelle categorie di cittadini che si sono trovate a non poter più usufruire di sostegni economici, seppure di importo minimo, ma per loro essenziali. In molti hanno riversato la propria rabbia e frustrazione sugli operatori dei servizi sociali degli enti locali, che hanno dovuto apprendere e gestire le numerose novità apportate dalle modifiche normative nel rispetto delle scadenze ministeriali.

Più volte l’Ufficio si è occupato di problematiche riguardanti la sistemazione abitativa di persone singole o di nuclei familiari sottoposti a procedure di sfratto

### Per approfondire

- Una cittadina ha chiesto l’aiuto del Difensore regionale per scongiurare l’imminente applicazione della procedura esecutiva avviata a seguito di mancato pagamento al proprietario dell’immobile di canoni di locazione. In tali fattispecie vi è la possibilità di accedere al **contributo di Morosità Incolpevole** ai sensi dell’art. 3 del D.M. 30 marzo 2016 e delle indicazioni delle Linee Guida Regionali, di cui all’Allegato 2) della DGR n. 5395 del 18/10/2021. La normativa regionale e statale prevede che il contributo possa essere utilizzato per sottoscrivere un accordo con l’attuale proprietario al fine di evitare o rinviare lo sfratto oppure per sostenere le spese di un nuovo contratto di locazione, a canone concordato o comunque inferiore al libero mercato. La signora contestava l’operato del Comune al quale aveva presentato formale domanda per la concessione del contributo con l’obiettivo di continuare a permanere nella stessa abitazione

locata. Il Difensore regionale dopo aver verificato il diritto dell'interessata ad ottenere la sovvenzione economica ha interpellato l'Amministrazione comunale che ha mostrato grande disponibilità e collaborazione, oltre che attenzione alla situazione della cittadina. Essa ha chiarito di aver tentato in più occasioni, anche con il coinvolgimento diretto del Sindaco, di promuovere la sottoscrizione di un accordo con la proprietà dell'alloggio ma la stessa rimaneva ferma nella decisione di non accettare il contributo e proseguire la procedura legale. Il Comune è riuscito solamente ad ottenere più volte la proroga della data di rilascio dell'alloggio. Il contributo di Morosità Incolpevole avrebbe potuto quindi essere utilizzato dalla richiedente per sostenere le spese di un nuovo contratto di locazione, ma la signora non era riuscita a reperire un alloggio sul mercato della locazione privata neppure con l'intermediazione dell'Ente locale. L'ostacolo principale era rappresentato dal fatto che la cittadina non era in grado di fornire le necessarie garanzie reddituali richieste dal libero mercato, nonostante la disponibilità del Comune a mettere a disposizione risorse economiche adeguate per aiutarla nel pagamento delle spese di locazione per il primo periodo, nell'attesa del reperimento da parte della stessa di un reddito da lavoro o del prossimo pensionamento. La signora, inoltre, non intendeva assolutamente coinvolgere il figlio che, ai sensi dell'art. 433 del Codice civile, sarebbe tenuto a sostenerla (cd. obbligo alimentare). È stato pertanto possibile solo prospettare soluzioni abitative di carattere temporaneo presso strutture comunitarie o alloggi situati al di fuori del territorio comunale di residenza prevedendo in ogni caso un sostegno economico da parte dell'Ente per un periodo di 6/12 mesi, in attesa che la persona maturi il diritto alla pensione o reperisca una posizione lavorativa. Si è dovuto constatare che nella fattispecie esaminata purtroppo il ricorso al contributo di Morosità Incolpevole non si è dimostrato strumento efficace per offrire una risposta alla problematica abitativa del nucleo familiare formato da una sola persona con fragilità che dispone di redditi limitati o assenti.

Nel novero delle misure di welfare per le politiche di contenimento dell'emergenza abitativa, l'Ufficio del Difensore regionale si è occupato anche della **Misura Unica per la sostenibilità abitativa**. In attuazione del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili del 13 luglio 2022, Regione Lombardia, con D.G.R. n. 6970 del 19 settembre 2022, ha stanziato un fondo da destinare agli inquilini non sottoposti a misure

di rilascio dell'immobile in locazione sul libero mercato. Le famiglie in affitto sul libero mercato in condizione di fragilità economica a causa degli effetti del COVID-19 possono richiedere un contributo economico che può arrivare a coprire fino a dieci mensilità di canone di locazione. L'erogazione compete ai Comuni previa adozione di un avviso pubblico che disciplina i tempi e le modalità di partecipazione nel rispetto delle Linee Guida regionali approvate con la citata D.G.R.. La competente Struttura della Direzione Generale Casa e Housing Sociale della Regione Lombardia ha fornito all'Ufficio una fattiva e solerte collaborazione che ha consentito di dare ai cittadini risposte ai quesiti posti in merito alla legittimità dell'assegnazione del contributo effettuato dall'Ente locale.

### Per approfondire

- In particolare, in un caso era stata contestata la chiusura anticipata del bando rispetto al termine inizialmente previsto dall'avviso e la conseguente esclusione della domanda inoltrata dopo la data di chiusura. Il Difensore ha ritenuto rispettosa della normativa regionale la procedura a sportello adottata dal Comune che prevede che le domande vengano registrate in base all'ordine cronologico di presentazione e che le risorse vengano assegnate fino ad esaurimento fondi, non oltre il termine inderogabile del 31 dicembre 2023. L'avviso pubblico in questione prevedeva espressamente che, in caso di esaurimento fondi, la notizia della chiusura anticipata doveva essere pubblicata sul portale istituzionale del Comune e che la presentazione della domanda di contributo oltre tale termine era motivo di esclusione.

Un'altra tematica trattata dall'Ufficio nel corso dell'anno 2023 ha riguardato il diritto a percepire **misure di sostegno economiche** da parte dei **nuclei familiari cui sono stati affidati minori** in base al decreto del Tribunale per i Minorenni e al provvedimento del Sindaco con il quale viene disposto il collocamento etero familiare quando la famiglia naturale si trova temporaneamente in una situazione di difficoltà che la porta a non essere in grado di occuparsi dell'educazione e delle necessità materiali e affettive dei figli. Nel concetto di famiglia affidataria rientra qualunque persona, singola o in coppia, che in base a una valutazione tecnica psicosociale risulta idonea ad accudire, educare e tenere con sé un minore gestendo i diversi aspetti della sua vita in collaborazione con le istituzioni.

## Per approfondire

- Il Difensore è intervenuto nei confronti dell'Ente locale competente ritenendo legittima la richiesta del nucleo familiare a percepire il contributo affido. A tal fine sono state richiamate le disposizioni contenute nelle Linee Guida per l'affidamento familiare, approvate dalla Regione Lombardia con D.G.R. n. 1772 del 24 maggio 2011, che individuano e declinano ruoli e responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nella realizzazione dell'affido. In merito al contributo mensile viene stabilito che esso costituisce un riconoscimento per l'impegno sociale di accoglienza svolto dalla famiglia affidataria ed è determinato dall'entità dell'impegno richiesto alla famiglia. Le Amministrazioni comunali definiscono il valore del contributo adeguandolo a parametri quali ad esempio il costo della vita nel territorio, l'età e le particolari condizioni del minore. Ai sensi dell'art. 80, c. 4, della L. n. 184 del 4 maggio 1983, il contributo è svincolato dal reddito proprio in quanto fondato sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza, indipendentemente dalle condizioni economiche del nucleo familiare.
- Un'altra famiglia affidataria si è rivolta al Difensore regionale per ottenere dall'Inps l'erogazione dell'**Assegno Unico Universale** a favore del minore. La domanda formale era stata inoltrata attraverso il portale dell'Istituto, ma il sistema informatico non riusciva ad elaborare la richiesta che risultava, pertanto, sospesa. Trattandosi di collocamento etero familiare l'Ufficio riteneva sussistente il diritto alla prestazione economica ai sensi del Decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 ed è pertanto intervenuto nei confronti dell'Inps. È stato appurato che ciò che ostacolava l'istruttoria era la presenza di una domanda di Reddito di Cittadinanza inoltrata dalla madre naturale che aveva inserito nel suo ISEE il minore in affido il quale, infatti, risultava all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente ancora nel nucleo familiare di quest'ultima, ma che di fatto era domiciliato presso l'abitazione dell'affidatario. I servizi sociali del Comune hanno confermato tali informazioni. L'Inps ha quindi proceduto ad oscurare la Dichiarazione Sostitutiva Unica (documento necessario per ottenere la certificazione ISEE), presentata dalla madre naturale, per dichiarazione mendace relativa alla composizione del nucleo

familiare ed a revocare la domanda del RdC. Ha poi rielaborato la domanda di Assegno Unico ed ha liquidato quanto dovuto.

[Torna al sommario](#)

## Previdenza

### Il settore in numeri

Il numero di pratiche pervenute nel corso del 2023 è pressoché equivalente a quello dello scorso anno, le pratiche istruite sono 31, di cui 6 ancora in istruttoria, in attesa di una risposta da parte della sede INPS interpellata.

L'area Pensioni e Previdenza è un settore che per l'importanza della materia, soggetta in questi ultimi anni a continue riforme, copre una parte rilevante del lavoro dell'ufficio.

Il settore si occupa delle problematiche relative alle prestazioni erogate dall'INPS, in particolare:

- Pensioni:
  - di vecchiaia
  - di anzianità
  - di reversibilità
  - di invalidità/inabilità
  - in convenzione internazionale per il lavoro svolto all'estero
- prestazioni a sostegno del reddito:
  - indennità di disoccupazione/malattia e maternità
  - assegno unico
  - interventi del fondo di garanzia TFR
  - interventi della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria
  - interventi per la disoccupazione agricola

L'INPS ha inoltre in carico le competenze relative alla gestione delle visite mediche di controllo dei lavoratori dipendenti nonché, dal 1° giugno 2023, le competenze riguardanti le richieste di accertamento e valutazione medico-legale.

In relazione al pubblico impiego l'INPS si occupa altresì di:

- quantificare ed erogare il trattamento di fine servizio (TFS) o di fine rapporto (TFR);
- definire provvedimenti di riscatto o di ricongiunzione.

La liquidazione del TFS/TFR ai dipendenti pubblici varia in base ai motivi di cessazione del rapporto di lavoro.

Nel caso di cessazione del rapporto di lavoro avvenuta per raggiungimento dei limiti di età o di servizio, il pagamento viene effettuato non prima di 12 mesi dalla data di cessazione dal servizio stesso.

In tutti gli altri casi di cessazione del rapporto di lavoro il pagamento del TFS è effettuato non prima di 24 mesi.

Chi è andato in pensione con quota 100 riceve il pagamento alla data di raggiungimento del diritto anagrafico o contributivo più favorevole tra quelli ordinari previsti dalla riforma Fornero.

Per ovviare al lungo lasso di tempo intercorrente tra il collocamento a riposo e la liquidazione del trattamento di fine servizio/rapporto alcune banche e istituti di credito offrono l'opportunità di anticipare il TFS ai dipendenti pubblici dopo la cessazione dal servizio. Agevolazione concessa anche dall'INPS a partire dal 1° febbraio 2023.

I dipendenti pubblici per ottenere l'anticipazione devono presentare la domanda di quantificazione dell'ammontare di trattamento di fine servizio/rapporto all'INPS che provvederà alla certificazione entro 90 giorni e alla successiva presa d'atto entro 30 giorni dalla notifica del contratto da parte della banca.

Il finanziamento dell'anticipazione autorizzata viene garantito dallo Stato tramite un apposito fondo di garanzia gestito dall'INPS.

Le istanze dell'ambito "Pensioni /Previdenza" pervenute all'Ufficio nel corso dell'anno 2023 si riferivano prevalentemente al trattamento di fine servizio (TFS) e al trattamento pensionistico, con particolare riferimento alla loro quantificazione e al ritardo del relativo pagamento.

### Per approfondire

A titolo meramente esemplificativo delle istanze pervenute, si richiamano quelle di seguito riportate:

- Il Sig. V. W. – collocato a riposo dal 4 febbraio 2021 – lamentava il mancato pagamento del TFS, malgrado i solleciti presentati. L'INPS provvedeva alla determinazione dell'importo del trattamento di fine servizio e alla sua liquidazione, nel giro di poche settimane, dandone riscontro all'Ufficio.
- Il Sig. B.L. – residente in Belgio – lamentava la mancata liquidazione del trattamento di pensione riferita a periodi di lavoro prestati in Italia, malgrado il superamento dei termini previsti per la definizione della pratica. L'INPS provvedeva alla definizione della pratica e comunicava la conclusione dell'istruttoria della pratica oltre alla data di disposizione del pagamento delle quote di pensione.

- Il Sig. O.G. chiedeva l'intervento dell'ufficio per sollecitare la definizione della richiesta di pensione anticipata presentata nel novembre 2022, sospesa dagli uffici INPS fino alla definizione della pratica di riscatto della laurea avvenuta nell'aprile 2023. L'INPS a seguito dell'intervento del D.R. ha reso noto di aver concluso l'istruttoria della domanda di pensione e la decorrenza della liquidazione del relativo trattamento.
- Il Sig. A.F. chiedeva l'intervento per sollecitare il riscontro al ricorso presentato avverso la domanda di costituzione di rendita vitalizia ex art. 13 L. 12/08/1962 n. 1338.

A seguito dell'intervento del D.R. l'INPS comunicava, nell'agosto 2023, che la pratica era all'attenzione del Comitato Centrale per la decisione. Successivamente, a seguito di un sollecito del D.R. l'INPS informava che il ricorso indicato in oggetto era stato istruito dal competente ufficio, e che risultava in carico al Direttore regionale per la convalida e il successivo invio al comitato centrale per la delibera di accoglimento o respinta. La pratica pertanto non è stata chiusa poiché della decisione finale dell'INPS.

[Torna al sommario](#)

## Il sistema regionale dei servizi abitativi – Edilizia Residenziale Pubblica

### Il settore in numeri

Nel corso del 2023, il numero delle istanze pervenute all'Ufficio nel settore in esame è 67.

L'iter istruttorio è stato completato per 50 pratiche, di cui 2 riferite all'anno 2021/2022. 17 pratiche sono ancora in attesa di riscontro da parte degli enti interpellati.

La natura delle questioni esaminate è di fatto rimasta invariata rispetto agli anni precedenti. Le problematiche maggiormente rappresentate dagli istanti hanno riguardato:

- interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, sia all'interno delle unità abitative sia sugli interi fabbricati, in particolare le richieste si riferivano al ripristino del funzionamento di ascensori, degli impianti di riscaldamento, alla sistemazione di infiltrazioni d'acqua etc...;
- interventi finalizzati ad agevolare l'accesso e la mobilità delle persone con disabilità anche all'interno del proprio alloggio;
- interventi finalizzati ad imporre il rispetto del regolamento condominiale a locatari inosservanti;
- contestazioni in merito al diniego opposto dall'ente proprietario/gestore all'accoglimento delle istanze di assegnazione di unità abitativa, di mobilità e di inserimento nel nucleo familiare assegnatario, sotto forma di ampliamento di quest'ultimo ovvero di coabitazione (artt. 18 e 19 Reg. reg. 4.8.2017 n. 4).

Oltre alle tematiche sopra indicate si sono aggiunte anche istanze riguardanti chiarimenti in merito agli aumenti dei canoni di locazione e all'erogazione dei contributi economici regionali di solidarietà destinati ai nuclei familiari assegnatari di servizi abitativi pubblici.

Nel corso del 2023 Regione Lombardia ha stanziato 23,8 milioni di euro per l'attribuzione del contributo di solidarietà alle famiglie in affitto nei servizi abitativi pubblici di proprietà dei Comuni o delle ALER, così come previsto nel Piano regionale dei servizi abitativi 2022-2024, basato su cinque assi fondamentali: sostenibilità del sistema, welfare abitativo, cura del patrimonio, rigenerazione urbana, housing sociale.

Possono beneficiare del contributo regionale di solidarietà i nuclei familiari di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 25, della l.r. 16/2016, che si trovano in condizioni economiche di fragilità tali da non poter sostenere i costi della locazione sociale.

In particolare, è diretto:

- ai nuclei familiari in condizioni di indigenza che accedono al servizio abitativo pubblico;
- ai nuclei familiari già assegnatari del servizio abitativo pubblico che si trovano in condizioni di comprovate difficoltà economiche.

Per presentare la domanda e conoscere l'esito dell'istruttoria, bisogna rivolgersi al proprio Comune di residenza (per gli alloggi di proprietà comunale) o agli uffici ALER di competenza territoriale (per alloggi di proprietà delle ALER).

Regione Lombardia, inoltre, secondo quanto previsto dal Piano regionale dei servizi abitativi, ha stanziato dei fondi per la sostenibilità del sistema ovvero per rendere più efficienti le procedure di assegnazione degli alloggi, per migliorare la qualità delle abitazioni e per prevedere misure di compensazione alle ALER per scarsa remunerabilità dei canoni da parte di inquilini in difficoltà nel pagare l'affitto.

Sono invece in fase di progettazione interventi per rendere più confortevoli e senza barriere architettoniche gli alloggi e per aumentare la sicurezza dei residenti nei quartieri di edilizia residenziale pubblica.

### Per approfondire

A titolo meramente esemplificativo delle istanze pervenute, si richiamano quelle di seguito riportate:

- Il Sig. L.M. – assegnatario di alloggio ALER sito nel comune di Crema, lamentava la mancata sostituzione delle persiane gravemente deteriorate più volte sollecitata. L'ALER di Crema provvedeva alla sostituzione delle persiane a seguito dell'intervento del D.R..
- Un rappresentante dell'Unione Inquilini di Sesto Sangiovanni – chiedeva l'intervento per conto della Sig.ra R.C. assegnataria di alloggio ALER sito nel Comune di Cologno Monzese nel quale erano presenti pesanti infiltrazioni che avevano provocato macchie di umido e muffa su alcune pareti, rendendo il clima dell'alloggio insalubre. La UOG di Sesto San Giovanni provvedeva alla verifica della segnalazione e alla risoluzione della problematica in breve tempo.
- La Sig.ra R.G. lamentava il mancato riscontro alla richiesta di revisione dei conteggi di canoni arretrati inviata, tramite il sindacato Sunia, al Comune di Milano e all'Azienda MM S.p.A., gestore del patrimonio residenziale pubblico di proprietà del Comune di Milano- Il Direttore della divisione Casa di MM S.p.A. riscontrava, in tempi brevi, quanto richiesto dal Sunia per conto della Sig.ra R.G..

[Torna al sommario](#)

## Territorio

### Il settore in numeri

Nel 2023 le **pratiche aperte** sono state in totale **80**, pertanto in numero pressoché analogo a quello del 2022.

Nel settore Territorio, che ricomprende al suo interno una pluralità di materie e, più precisamente:

- strumenti urbanistici e tutela del territorio
- demanio e patrimonio
- occupazioni, espropri, servitù,
- edilizia privata
- lavori pubblici
- trasporti pubblici
- viabilità e circolazione

Come in passato, i soggetti istituzionali interpellati dall'Ufficio di Difesa regionale, inclusi gli Enti Locali, hanno complessivamente manifestato buona disponibilità al dialogo e si sono adoperati al fine di pervenire alla soluzione delle questioni a loro rappresentate.

### Strumenti urbanistici

Per quanto concerne gli **Strumenti Urbanistici**, le problematiche prevalentemente rappresentate all'Ufficio hanno riguardato contestazioni afferenti all'approvazione di piani attuativi e alle destinazioni delle aree di proprietà di privati disposte negli strumenti di pianificazione territoriale comunali.

Relativamente a queste ultime, è stato chiarito agli istanti che non rientra nei poteri del Difensore regionale sindacare nel merito le scelte di pianificazione territoriale effettuate dalle Amministrazioni comunali, quali, ad esempio, l'inserimento in zona agricola del

mappale di proprietà di un privato, che aveva precedentemente una diversa destinazione urbanistica.

Infatti, per consolidata e pacifica giurisprudenza, in sede di approvazione di uno strumento urbanistico l'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta per l'Amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle differenti scelte operate, anche nel momento in cui queste siano nettamente peggiorative per i proprietari e per le loro aspettative, dovendosi in tali casi dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire (Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2012, n. 2759; Cons. Stato, sez. IV, 24 febbraio 2011, n. 1222; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1477).

In materia urbanistica non opera, infatti, il principio del divieto di *reformatio in pejus*, in quanto l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte, che relega l'interesse dei privati alla conferma della previgente disciplina ad interesse di mero fatto non tutelabile in sede giurisdizionale (Cons. Stato, Sez. IV, 24 marzo 2017, n. 1326).

La posizione dei privati risulta, pertanto, recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato dei privati ad una specifica destinazione del suolo (Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1907).

In particolare, la giurisprudenza è costante nel ritenere necessaria una motivazione specifica alla variante dello strumento di pianificazione territoriale comunale solamente nelle ipotesi in cui le classificazioni preesistenti risultino assistite da concrete aspettative, fondate su un piano di lottizzazione stipulato, o da un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia o dalla reiterazione di un vincolo scaduto (Consiglio di Stato sez. IV, 10 giugno 2014, n. 2973; Consiglio di Stato, sez. IV, 7 luglio 2008, n. 3359).

## In evidenza

- È opportuno, comunque, precisare che la legislazione vigente, improntata ad un'urbanistica sempre più negoziata e consensuale, consente al privato di partecipare alla formazione dello strumento urbanistico - con le modalità previste dall'art. 13 della l.r. 11 marzo 2015 n. 12 "Legge per il governo del territorio" - sia in seguito alla comunicazione di avvio del procedimento di redazione del Piano di Governo del Territorio (PGT) presentando suggerimenti e proposte, sia in seguito all'adozione degli atti del PGT presentando osservazioni. Queste ultime non danno, tuttavia, luogo a peculiari aspettative, in quanto costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione dello strumento urbanistico e la loro reiezione non richiede da parte del Comune una specifica motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali seguiti nell'impostazione del piano.

[Torna al sommario](#)

### Demanio e patrimonio

In materia di Demanio e patrimonio le questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio hanno riguardato l'individuazione degli immobili comunali dismessi e la loro successiva destinazione, la richiesta di definizione dei confini di mappali di privati parzialmente occupati dal Comune per la realizzazione di una strada e le problematiche concernenti alle concessioni cimiteriali.

## Per approfondire

- Con riferimento a queste ultime, in un caso l'istante ha formulato contestazioni sulle tariffe comunali applicate per la traslazione di una salma all'interno del medesimo cimitero, che, in seguito alle richieste di chiarimenti rivolte dal Difensore regionale, sono risultate corrette.
- Un'altra pratica, ancora in corso di definizione, ha avuto ad oggetto la richiesta, formulata dal Comune al titolare della concessione cimiteriale, di verifica della consistenza della struttura ipogea della tomba di famiglia.

## Occupazioni, espropri e servitù

In materia di Occupazioni, espropri e servitù le istanze pervenute sono state afferenti alla mancata conclusione di procedimenti espropriativi, perlopiù finalizzati alla realizzazione o all'ampliamento di arterie stradali, che hanno interessato le aree di proprietà di privati. In tali fattispecie i cittadini hanno lamentato prevalentemente la difficoltà di interloquire con l'autorità espropriante e l'intervento dell'Ufficio ha consentito il ripristino del dialogo interrotto e il ricevimento di riscontri attesi da lungo tempo.

[Torna al sommario](#)

## Edilizia privata

Per quanto concerne l'**Edilizia privata** si è confermata anche nel 2023 una prevalenza delle istanze relative alla contestazione di presunti abusi edilizi, con riferimento ai quali le doglianze rappresentate hanno quasi sempre riguardato il silenzio delle Amministrazioni comunali, nonostante lassi di tempo spesso considerevoli trascorsi dall'inoltro delle segnalazioni.

### Per approfondire

- Il Difensore regionale è intervenuto richiamando l'Ente locale all'esercizio delle funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale, di sua competenza ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia". Peraltro, l'esercizio di dette funzioni non è sottoposto a termini di scadenza e il rilievo dell'abuso può avvenire da parte del Comune in qualsiasi momento.
- Sono, inoltre, state sottoposte all'attenzione del Difensore regionale questioni inerenti all'importo del costo di costruzione e degli addebiti connessi al rilascio di titoli edilizi in sanatoria imputati agli istanti. A tale proposito si ritiene, tuttavia, doveroso precisare che l'Ufficio non dispone delle competenze tecniche atte a sindacare nel merito la correttezza delle somme imputate ai cittadini, ma esclusivamente a richiedere riscontri o precisazioni, che gli istanti possono eventualmente far valutare da un tecnico di loro fiducia.

[Torna al sommario](#)

## Lavori pubblici

Per quanto attiene ai **Lavori pubblici**, nel 2023 la maggior parte delle istanze ha riguardato, come di consueto, la mancata esecuzione degli interventi di sistemazione e ripristino delle strade o delle loro pertinenze e di quelli di manutenzione del verde pubblico nel territorio comunale. In proposito oggetto di doglianza da parte di quasi tutti gli istanti è stato il silenzio delle Amministrazioni nonostante le ripetute segnalazioni da loro formulate. A fronte del sollecito rivolto dal Difensore regionale, gli enti interpellati si sono dimostrati collaborativi e le opere richieste, sebbene non sempre attuate, soprattutto a causa della scarsità di risorse finanziarie disponibili, in alcuni casi sono state inserite tra quelle programmate.

Sono, inoltre, state aperte alcune pratiche concernenti contestazioni relative alla realizzazione di piste ciclabili, che per le modalità costruttive o per la loro estensione non sono state ritenute funzionali dai cittadini, secondo i quali i Comuni avrebbero dovuto privilegiare interventi a loro parere più urgenti. Tuttavia, come, chiarito agli istanti, il Difensore regionale non ha alcuna facoltà di sindacare nel merito le scelte operate dalle Amministrazioni comunali nel perseguimento dell'interesse pubblico.

[Torna al sommario](#)

## Viabilità e circolazione

In materia di **Viabilità e Circolazione**, come ogni anno, nel 2023 le problematiche rappresentate con maggiore ricorrenza sono state quelle relative alla contestazioni dei provvedimenti comunali per la disciplina della circolazione stradale, quelle riguardanti l'assenza o l'insufficienza di spazi di sosta per gli autoveicoli nelle aree urbane e le richieste di risarcimento per sinistri occorsi a causa della mancata o carente manutenzione delle strade e delle loro pertinenze, alla quale sono deputati gli enti proprietari ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada".

Per quanto attiene alle ordinanze con le quali sono state disposte variazioni o limitazioni della circolazione, è stato precisato agli istanti che nessuna contestazione poteva essere rivolta alle Amministrazioni comunali o provinciali che le avevano assunte, in quanto, sebbene da loro non condivise, non presentavano profili di illegittimità.

Sono, inoltre, state aperte alcune pratiche aventi ad oggetto contestazioni sui provvedimenti di limitazione della circolazione dei veicoli Euro 4 e 5 diesel e Euro 2 a benzina nella ZTL-Area B, adottati dal Comune di Milano, ai sensi art. 7 del D.Lgs. 30/04/1992, n. 285 “Nuovo codice della strada”, al fine di contrastare l’inquinamento atmosferico. Tuttavia, come chiarito ai cittadini, il Difensore regionale non ha alcuna facoltà di sindacare nel merito detti provvedimenti, così come esula dalle sue competenze disporre lo svolgimento di accertamenti e valutazioni tecnici sulle motivazioni sottese ai provvedimenti comunali assunti al fine di ridurre le emissioni inquinanti e sui risultati attesi dagli stessi.

### Per approfondire

- Connessa alle sopra richiamate disposizioni è l’istanza pervenuta da un cittadino per lamentare le problematiche riscontrate nel procedimento di rinnovo dell’adesione annuale al servizio MoVe-In, che per oltre un mese gli avevano impedito di utilizzare l’autovettura di sua proprietà e di fruire delle agevolazioni previste.

Si rammenta, infatti, che il servizio MoVe-In è stato istituito per consentire ai proprietari di veicoli soggetti a limitazioni della circolazione di richiedere una deroga chilometrica ai divieti vigenti in Regione Lombardia, monitorabile in base all’uso effettivo del veicolo e allo stile di guida adottato attraverso una scatola nera (black-box) installata sul veicolo.

In seguito all’intervento dell’Ufficio di Difesa regionale presso la Società regionale che gestisce la piattaforma per l’adesione al servizio sono state risolti gli inconvenienti di natura informatica che ostacolavano il perfezionamento del procedimento e il cittadino ha potuto finalmente utilizzare la propria autovettura.

[Torna al sommario](#)

### Trasporti pubblici

Le pratiche concernenti i **Trasporti pubblici** nel 2023 hanno riguardato soprattutto la cancellazione o la riduzione di corse dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e la richiesta di istituzione di nuovi collegamenti perlopiù tra piccoli centri delle province lombarde.

In tali fattispecie i cittadini, sebbene avessero rappresentato alle aziende di trasporto pubblico e ai Comuni di residenza le loro esigenze, difficilmente hanno ricevuto riscontro.

A tale proposito è opportuno ricordare che il programma di esercizio viene stabilito dall’Agenzia per il Trasporto Pubblico locale, che è l’ente pubblico non economico preposto, ai sensi dell’art. 7 della l.r. 4 aprile 2012, n. 6 “Disciplina del settore dei trasporti”, all’esercizio associato delle funzioni degli Enti locali, in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale, nel bacino territoriale di competenza.

Le aziende di trasporto non possono, pertanto, introdurre autonomamente modifiche all’assetto del programma disposto dall’Agenzia richiamata.

### Per approfondire

- Rappresentativa delle problematiche sopra esposte è l’istanza presentata da un Comitato di cittadini milanesi per lamentare la soppressione di alcune linee di autobus avvenuta in concomitanza con l’attivazione della nuova tratta della linea metropolitana M4.

Prima di rivolgersi al Difensore regionale il Comitato, non appena ha avuto notizia della cancellazione delle linee in argomento, ha rappresentato in vari modi a tutti gli Enti coinvolti le problematiche determinate dalla nuova organizzazione del trasporto pubblico e l’inadeguatezza della linea M4 alle esigenze dei cittadini delle zone precedentemente servite dalle linee soppresse, che garantivano il collegamento di popolosi quartieri cittadini con importanti strutture ospedaliere, scolastiche, culturali, ricreative e commerciali.

In particolare, gli istanti hanno rilevato l’esiguo numero di fermate della linea M4 e la considerevole distanza che intercorre tra le stesse, inconvenienti che riguardano tutti i residenti nelle zone interessate dalla soppressione delle linee e, soprattutto, i numerosi soggetti fragili - anziani, disabili e persone con ridotta capacità motoria - che, tra l’altro, non riescono ad usufruire agevolmente del tram, difficilmente accessibile per la presenza di gradini alti e in quanto privo della pedana estraibile della quale era dotata una delle linee di autobus non più operativa.

Nonostante le criticità evidenziate e il considerevole numero di cittadini coinvolti dalle modifiche introdotte, la questione è tuttora pendente e l'Ufficio di Difesa regionale è in attesa di riscontro dagli Enti interpellati.

[Torna al sommario](#)

## Ambiente

### Il settore in numeri

Nel settore Ambiente nel 2023 sono state aperte 32 pratiche.

La maggioranza delle pratiche hanno riguardato problematiche di inquinamento, indice sia dell'incremento delle emissioni, soprattutto acustiche e odorigene, sia della difficoltà dei cittadini ad ottenere esaustivi riscontri da parte delle Amministrazioni interpellate.

Alcune istanze hanno, invece, riguardato contestazioni relative alla presenza di manufatti in cemento amianto.

### Per approfondire

- In particolare, una signora, residente in un Comune della Provincia di Milano, si è rivolta all'Ufficio lamentando la mancata rimozione della copertura di amianto dell'immobile situato a confine con la sua abitazione, oggetto da anni di sue ripetute segnalazioni all'Amministrazione comunale e all'Agenzia di Tutela della Salute territorialmente competente.

Dagli atti acquisiti presso il Comune, l'istante aveva, infatti, appreso che, considerato il valore dell'indice di degrado della copertura in fibrocemento contestata, valutato da un tecnico abilitato incaricato dalla proprietà, il suo smaltimento, secondo le linee guida regionali, sarebbe dovuto avvenire entro tre anni, termine di fatto ampiamente decorso.

Il Difensore regionale, rilevando la fondatezza della doglianza della cittadina e il potenziale pregiudizio di un diritto fondamentale quale quello alla salute,

determinato dal permanere della situazione illustrata, ha, pertanto, sollecitato l'intervento del Comune e dell'ATS in merito alla problematica rappresentata.

In seguito alla richiesta del Difensore regionale il Comune ha provveduto ad emettere un'ordinanza contingibile e urgente nei confronti del proprietario dell'immobile ai fini della rimozione e della bonifica della copertura in cemento-amianto.

L'ottemperanza, sebbene tardiva, all'ordinanza sindacale ha finalmente consentito di risolvere il grave inconveniente oggetto di doglianza.

Altra questione sottoposta all'attenzione dell'Ufficio è stata quella dell'abbandono di rifiuti da parte di ignoti su un fondo agricolo di proprietà di privati.

Nel caso di specie, il proprietario di un terreno agricolo si è rivolto al Difensore regionale in seguito alla comunicazione del Comune di avvio del procedimento nei suoi confronti per l'abbandono di rifiuti sulla sua proprietà, segnalato dal competente reparto Carabinieri Forestali.

Infatti, nonostante la presentazione da parte dell'interessato di una memoria difensiva, nella quale ha dichiarato di essere ignaro di quanto accaduto sulla sua proprietà e di non avere alcuna colpa dell'abbandono dei rifiuti da parte di ignoti, il Comune aveva ritenuto le motivazioni espresse non idonee ad esonerarlo dagli oneri di rimozione degli stessi, senza, tuttavia, fornire alcuna indicazione sui presupposti giuridici sottesi a detta inidoneità.

Il Difensore regionale è, pertanto, intervenuto nei confronti del Comune formulando alcune precisazioni concernenti sia le caratteristiche del terreno, sia la normativa e la copiosa giurisprudenza

in materia di responsabilità del proprietario dell'area oggetto di abbandono di rifiuti da parte di terzi.

Innanzitutto, è stato evidenziato che, poiché il terreno in questione era un fondo agricolo piantumato situato all'interno di un Parco lombardo, nessun tipo di recinzione a sua protezione sarebbe stata realizzabile, così come da escludersi era la possibilità che il proprietario svolgesse qualsivoglia vigilanza al fine impedire l'accesso di ignoti, che, presumibilmente, avevano percorso la strada rurale per abbandonare i rifiuti in un lato dell'appezzamento non visibile dalla via parallela

## In evidenza

- Per quanto attiene alla normativa applicabile al caso di specie, è stato evidenziato che l'art. 192, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale" vieta l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e prevede la responsabilità in solido dei proprietari - tenuti alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi - ai quali la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.

Dal tenore letterale della disposizione richiamata si desume, quindi, che, in caso di rifiuti abbandonati su un fondo di proprietà, la responsabilità del proprietario postula l'accertamento di una sua condotta dolosa o colposa, essendo da escludere un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o di responsabilità per fatto altrui.

Detta interpretazione risulta, peraltro, suffragata dalle più recenti pronunce della magistratura amministrativa in materia di inquinamento ambientale, secondo le quali non è consentito imporre la rimozione dei rifiuti al proprietario dell'area in assenza di un comportamento almeno colposo per omissione, con onere della prova in capo all'Amministrazione precedente e con garanzia di un contraddittorio endoprocedimentale, con conseguente illegittimità degli ordini di smaltimento di rifiuti rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua sola qualità ed in mancanza di un'adeguata dimostrazione dell'imputabilità soggettiva della condotta, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione (cfr. T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 09/01/2023, n. 12; T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 05/01/2023, n. 104; T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 06/12/2022, n. 1253; T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. I, 09/09/2022, n. 2528; T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, 26/07/2022, n. 1285; Cons. Stato, Sez. V, 08/07/2019, n. 4781; T.A.R. Abruzzo L'Aquila, Sez. I, 17/01/2019, n. 47).

Pertanto, considerate la normativa e la giurisprudenza citate e l'assenza nel caso in questione di colpa e negligenza del proprietario, il quale, proprio in ragione della destinazione agricola e della collocazione del fondo, non avrebbe potuto adottare alcuna cautela al fine di evitare che ignoti vi accedessero, il Difensore regionale ha rivolto l'invito, accolto dall'Amministrazione comunale, ad

esimerlo dall'onere di rimozione e smaltimento dei rifiuti oggetto di contestazione.

[Torna al sommario](#)

## Istruzione, cultura, informazione

### Il settore in numeri

Nel Settore le pratiche aperte nel 2023 sono state 22, delle quali 16 concernenti l'Istruzione e 6 le materie Beni culturali e manifestazioni artistiche e culturali.

Come di consueto, i soggetti istituzionali interpellati dall'Ufficio di Difesa regionale hanno complessivamente manifestato buona disponibilità al dialogo e si sono adoperati al fine di pervenire alla soluzione delle questioni a loro rappresentate.

### Istruzione

In materia di Istruzione le problematiche maggiormente ricorrenti sono state quelle relative alle difficoltà di iscrizione ad anni successivi al primo di scuole secondarie di secondo grado di studenti che nel corso dell'anno hanno deciso di cambiare istituto o che hanno presentato tardivamente la richiesta di iscrizione.

In tali fattispecie, l'intervento dell'Ufficio di Difesa regionale è consistito nell'invitare gli Istituti Scolastici coinvolti, l'Ufficio Scolastico Regionale e quelli Provinciali a prestare la massima collaborazione per consentire agli studenti di proseguire il loro percorso di studi anche se, talvolta, il raggiungimento del numero massimo di iscritti non ha consentito l'accoglimento della richiesta formulata.

Sono, inoltre, pervenute alcune istanze concernenti contestazioni di genitori riguardo alle variazioni di orario scolastico disposte da un Istituto di Istruzione Superiore.

### Per approfondire

- In particolare, gli istanti hanno formulato puntuali rilievi in merito alla deliberazione del Consiglio d'Istituto con cui è stata disposta l'articolazione dell'orario scolastico su cinque giorni settimanali - dal lunedì al venerdì - a partire dall'anno scolastico 2023/2024, quale misura di contenimento energetico. Oggetto di contestazione da parte dei genitori sono stati soprattutto la mancata condivisione con gli interessati della decisione assunta e i gravi inconvenienti che per gli studenti frequentanti alcuni indirizzi dell'istituto di istruzione superiore, caratterizzati da un monte ore settimanale alquanto cospicuo. La

concentrazione delle lezioni su cinque giorni avrebbe, infatti, costretto gli allievi a rimanere a scuola fino a metà pomeriggio con i conseguenti disagi per raggiungere le proprie abitazioni situate perlopiù in piccoli comuni distanti da quello dove ha sede la scuola.

Alla modifica dell'orario deliberata non corrispondeva, infatti, il necessario adeguamento del servizio di trasporto pubblico locale e le ore trascorse prima a scuola e successivamente in attesa dei mezzi di trasporto avrebbero impedito alla maggior parte degli studenti lo svolgimento di qualsiasi attività extrascolastica.

L'Ufficio di Difesa regionale è, pertanto, intervenuto chiedendo riscontro all'Ufficio Scolastico Regionale e a quello Provinciale, interpellati dagli istanti senza alcun esito.

In seguito alle sollecitazioni ricevute e alle ripetute richieste di genitori e studenti, il Consiglio d'Istituto ha parzialmente annullato in autotutela la delibera assunta, mantenendo per tutti gli indirizzi, tranne uno, l'articolazione dell'orario scolastico su sei giorni settimanali.

Sempre in materia di Istruzione significativa è l'istanza pervenuta riguardo al mancato inserimento di un minore in Scuola Primaria di prossimità.

In particolare, si è rivolta all'Ufficio una signora, vedova e madre di tre minorenni, per lamentare il mancato accoglimento dell'iscrizione di suo figlio alla classe V<sup>a</sup> di una Scuola Primaria.

La signora, trasferitasi da pochi mesi con la sua famiglia in un piccolo comune lombardo, dopo aver ottenuto la residenza anagrafica aveva, infatti, più volte richiesto di poter iscrivere tutti e tre i figli presso la medesima Scuola Primaria, situata a pochi minuti a piedi dalla loro abitazione.

Tuttavia, mentre l'iscrizione è stata accolta per le due sorelle, l'Istituto Scolastico ha dichiarato di non avere disponibilità per accogliere anche il fratello maggiore, destinato ad una scuola distante dalla zona di residenza, con conseguenti gravi disagi per la madre la quale, a causa degli impegni lavorativi ed essendo priva della patente di guida, sarebbe stata impossibilitata ad accompagnarlo a scuola.

Peraltro, dalle informazioni assunte dall'istante presso il competente ufficio comunale, anche il servizio di trasporto scolastico risultava alquanto disagiata per il bambino, che

quotidianamente avrebbe dovuto trascorrere circa tre ore sui mezzi di trasporto, pregiudicando inevitabilmente il suo diritto al riposo nonché lo svolgimento dei compiti a casa e di eventuali attività extrascolastiche, sportive o ludiche.

Il Difensore regionale si è pertanto rivolto all'Istituto Scolastico che aveva accolto l'iscrizione delle due bambine rilevando che la nota del Ministero dell'istruzione e del merito prot. U.0033071.30-11-2022 avente ad oggetto "Iscrizioni alle scuole dell'infanzia e alle scuole di ogni ordine e grado per l'anno scolastico 2023/2024", per quanto attiene alle iscrizioni in eccedenza, prevede che "nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, i criteri di precedenza deliberati dai singoli Consigli di istituto debbono rispondere a principi di ragionevolezza quali, a puro titolo di esempio, quello della vicinanza della residenza dell'alunno/studente alla scuola o quello costituito da particolari impegni lavorativi dei genitori e degli esercenti la responsabilità genitoriale".

È stato, inoltre, evidenziato che l'art. 4 del D.P.R. 20 marzo 2009, n. 81 "Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola" dispone "Al fine di dare stabilità alla previsione delle classi, riducendo al massimo gli scostamenti tra il numero delle classi previsto ai fini della determinazione dell'organico di diritto e quello delle classi effettivamente costituite all'inizio di ciascun anno scolastico, è consentito derogare, in misura non superiore al 10 per cento, al numero minimo e massimo di alunni per classe previsto, per ciascun tipo e grado di scuola, dal presente regolamento".

In considerazione della peculiarità della situazione familiare dell'alunno e delle disposizioni sopra richiamate, il Difensore regionale ha invitato il Dirigente Scolastico della Scuola Primaria frequentata dalle sue sorelle minori a riconsiderare la richiesta di iscrizione anche del terzo figlio dell'istante.

La fattiva collaborazione prestata dal Dirigente Scolastico ha consentito di risolvere positivamente la questione con l'accoglimento dell'iscrizione di tutti e tre i bambini nel medesimo Istituto Scolastico.

[Torna al sommario](#)

# I Garanti

## II GARANTE PER LA SALUTE

### Il Garante in numeri

Le pratiche aperte sono state n. **271**

Il Garante per la tutela del diritto alla salute è stato istituito in Lombardia nel 2017, con la modifica dell'art. 8 della L.R. 06.12.2010, n. 18 di disciplina del Difensore regionale, che ha recepito quanto previsto dall'art. 2 della L. 08.03.2017, n. 24. Al Garante possono essere segnalate disfunzioni nel sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria; può intervenire nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, delle unità d'offerta sanitaria e sociosanitaria, nonché dei soggetti gestori pubblici e privati accreditati, per assicurare l'accesso alle prestazioni e l'efficacia nell'erogazione dei servizi.

Il numero delle segnalazioni nel corso del 2023 si è ulteriormente ridotto rispetto all'anno 2022, quando già c'era stata una flessione, conseguente alla fine del periodo emergenziale causato dal Covid-19. Nel complesso, le pratiche aperte sono state n. **271** (n. **360** nel 2022), di cui circa la metà (n. **144**) riguardanti i tempi di attesa eccessivamente lunghi nella prenotazione delle prestazioni. Si sono mantenute costanti le doglianze relative alla carenza dei medici di medicina generale. Pur essendo diminuite rispetto al periodo del Covid-19, il numero delle pratiche resta comunque decisamente più alto rispetto al 2019. Dall'anno 2020, infatti, l'attività del Difensore/Garante della salute è costantemente pubblicizzata da Radio Popolare, nel corso della trasmissione radiofonica "37,2" dedicata a problematiche inerenti alla salute, molto seguita dai cittadini, che hanno rappresentato in trasmissione il positivo esito degli interventi svolti dall'Ufficio.



[Torna al sommario](#)

## Tematiche ricorrenti

### Tempi di attesa per l'erogazione di prestazioni sanitarie

Sono ulteriormente aumentate, nel corso del 2023, le segnalazioni inerenti all'impossibilità di effettuare prenotazioni coerenti con i tempi di attesa previsti dalle classi di priorità indicate in ricetta. L'amministrazione regionale, con una serie di provvedimenti, ha cercato di adottare misure rivolte al contenimento dei tempi di attesa.

In particolare, con la DGR 26.06.02023, n. 511, sono state definite delle linee di intervento per il governo delle liste di attesa, partendo dal presupposto che vi è un eccesso di domanda - dovuta principalmente all'invecchiamento della popolazione - rispetto all'attuale offerta di prestazioni sanitarie, a fronte delle limitate risorse, soprattutto umane, disponibili. Si riconosce, peraltro, la necessità di coniugare il diritto del cittadino ad ottenere l'erogazione di prestazioni sanitarie appropriate rispetto al proprio bisogno di salute con adeguate strategie di governo della domanda. Uno dei fattori su cui l'amministrazione regionale intende agire, mediante il coinvolgimento delle ATS e delle ASST, è quello garantire un'adeguata e costante formazione dei medici in tema di appropriatezza prescrittiva, nonché l'adozione di meccanismi di prioritizzazione delle prestazioni, applicando il metodo RAO (Raggruppamenti di Attesa Omogenei), in

coerenza con quanto previsto dal Piano Nazionale per il Governo delle Liste di attesa e dal Manuale aggiornato RAO dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS).

La Giunta regionale, con la DGR 13.12.2023 n. 1514, ha poi assunto iniziative per il superamento delle esternalizzazioni dei servizi sanitari (c.d. medici gettonisti) e per la migliore gestione del personale sanitario ospedaliero, causa principale dell'allungamento dei tempi di attesa. Il contrasto alle esternalizzazioni è stato motivato, oltre che da un preciso disposto di legge nazionale, dagli esiti scarsamente qualitativi registrati sul territorio regionale in relazione alle esternalizzazioni in corso, per cui se ne è prevista la progressiva riduzione nel tempo, fino alla definitiva cessazione. Viene, inoltre, favorito il convenzionamento tra enti, già previsto nel 2022, mediante condivisione del personale tramite comando, concorsi aggregati a livello di sistema, nonché concorsi in convenzione con obbligo per i vincitori di prestare un periodo in comando presso gli Enti del SSR con difficoltà di reclutamento.

Si ritiene, peraltro, che tali misure solo nel medio periodo potranno avere un'efficacia significativa per la riduzione dei tempi di attesa. Nel frattempo, sono stati aperti sul territorio, da parte di alcune associazioni, numerosi sportelli che forniscono assistenza al cittadino per l'attivazione del percorso di garanzia. Come già accennato nella relazione dello scorso anno, anche questo Ufficio ha svolto numerosi interventi finalizzati alla soluzione dei singoli casi, suggerendo ai cittadini di attivare il suddetto percorso, chiedendo alla struttura scelta, in mancanza della possibilità di erogare la prestazione entro il termine previsto dalla classe di priorità indicata in ricetta, di individuare un'altra struttura in grado di erogarla entro i tempi previsti nell'ambito territoriale dell'ATS di competenza, come stabilito dalle DGR 7766/2018, DGR 1046/2018, DGR 1865/2019, DGR 2672/2019, DGR 7819/2023 e DGR 511/2023. Solo qualora nel territorio dell'ATS non siano presenti le disponibilità richieste, la struttura scelta dall'utente dovrà impegnarsi a fornire comunque la prestazione al solo costo del ticket, se dovuto (D.Lgs. 124/1998). Tale opzione non è, invece, prevista nel caso in cui il cittadino non dovesse accettare la prestazione offerta dal Responsabile Unico aziendale/referenti CUP aziendali presso altra struttura nei tempi previsti dalla classe di priorità.

Si sono verificate alcune criticità nell'applicazione della suddetta procedura, nel caso in cui il cittadino non trovi alcuna disponibilità sul territorio mediante il contact center regionale o effettuando la prenotazione on line. In questi casi, in cui appunto non vi è una struttura di prima scelta, si è ritenuto di dover chiedere chiarimenti all'amministrazione regionale su quale fosse il soggetto - ATS o ASST - competente per territorio in base alla residenza dell'assistito, a cui rivolgersi per l'attivazione del percorso di garanzia, a fronte di un diverso orientamento da parte delle ATS lombarde, che non sempre collaborano allo scopo. L'ATS Città Metropolitana di Milano, infatti, esclude la propria competenza, suggerendo al cittadino di rivolgersi direttamente alle strutture sanitarie. Analogamente, si è chiesto se il percorso di garanzia sia applicabile solo ai primi accessi oppure anche alle visite di controllo. La Direzione generale Welfare, nel riscontro fornito, ha fatto richiamo a quanto previsto dalla DGR 21.12.2021, n. 5747 "Recupero delle liste di attesa: adozione del modello basato su liste di presa in carico della prenotazione di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie", che avrebbe attivato un servizio di gestione delle liste di attesa mediante una "presa in carico" delle richieste di prenotazione pervenute al contact center regionale, in caso di mancanza di disponibilità della prestazione sul territorio dell'ATS di appartenenza del cittadino. La richiesta verrebbe gestita, in base alla priorità indicata in ricetta, dalla "struttura sanitaria di competenza" (non viene chiarito quale) e l'utente dovrebbe essere chiamato direttamente dalla struttura o dal contact center regionale per comunicare le disponibilità di appuntamento per la prestazione richiesta. È stato, pertanto, ribadito che, se la prestazione non è disponibile nel territorio di residenza del cittadino, la richiesta deve essere gestita dalla "struttura sanitaria competente" in base alla residenza dell'assistito (anche in questo caso, però, non è stato chiaramente specificato se ATS o ASST).

In realtà, l'Ufficio ha rilevato che nulla di quanto sopra descritto accade quando il cittadino chiama il contact center regionale: l'operatore, infatti, si limita a comunicare che non ci sono disponibilità e che le agende, per molte prestazioni, sono chiuse. Ciò, nonostante gli stessi provvedimenti regionali - compresa la DGR 511/2023 già citata - ribadiscano il divieto di chiudere le agende ambulatoriali, in quanto il cittadino deve avere comunque la possibilità di trovare risposta alla sua richiesta anche se oltre ai tempi previsti dalla classe di priorità indicata dal medico prescrittore.

Nell'Allegato n. 3 della DGR 511/2023 è specificato, poi, che gli slot dedicati alle visite di controllo dovrebbero essere gestiti dalle strutture sanitarie (n.d.r. presumibilmente quelle

in cui è stata effettuata la prima visita), in base all'esigenza clinica di monitoraggio della terapia prescritta o di rivalutazione del paziente in tempi brevi, prevedendo quindi una suddivisione tra controlli a breve, da erogare entro 3 mesi dalla prima visita, e controlli periodici da effettuarsi tipicamente a distanza di un anno, o comunque in base alle esigenze cliniche. Dalle segnalazioni trasmesse dai cittadini risulta, invece, che la suddetta procedura viene applicata raramente dalle strutture sanitarie e solo per i pazienti cronici di cui è prevista la presa in carico. Molto spesso, infatti, lo specialista si limita a suggerire un controllo ad una determinata distanza di tempo, senza indicare alcuna priorità sulla ricetta e senza che venga garantita l'effettiva possibilità di prenotazione, entro i tempi suggeriti, presso la stessa struttura. Per rispettare la tempistica prescritta, l'assistito è, pertanto, costretto a rivolgersi ad altre strutture anche per le visite di controllo ed è appunto per tale fattispecie che si crea il problema dell'effettiva possibilità o meno di attivare il percorso di garanzia. Si sono chieste, pertanto, all'amministrazione regionale specifiche indicazioni in proposito. Nel frattempo, molte ATS danno già indicazione ai cittadini di chiedere l'attivazione del percorso di garanzia all'ASST o alla struttura presso la quale è stata avviata la presa in carico (ossia, dove è stata effettuata la visita specialistica), che è tenuta a garantire anche i controlli, nel rispetto delle tempistiche indicate dallo specialista al termine della precedente visita.

Un ultimo quesito posto all'amministrazione regionale riguarda, nel caso in cui il territorio dell'ATS di riferimento sia eccessivamente ampio, l'eventuale previsione di una distanza chilometrica massima, rispetto al luogo di residenza dell'assistito, entro cui garantire comunque l'erogazione della prestazione, soprattutto a tutela delle persone anziane e particolarmente fragili. Non sono stati ancora forniti i chiarimenti richiesti, necessari anche per dare corrette informazioni ai cittadini e alle associazioni di tutela.

### **Il sistema delle cure primarie: la carenza dei Medici di Medicina Generale**

Anche nel corso del 2023 sono pervenute numerose richieste di cittadini residenti in diversi ambiti territoriali riguardanti la nota problematica, diffusa in tutta la Regione e non solo, della carenza dei MMG, in merito alla quale si è provveduto ad interessare gli enti regionali competenti. Dai riscontri pervenuti si è appreso che tale criticità è stata affrontata dalle ATS ricorrendo dapprima agli strumenti previsti dalla normativa di settore: sono stati, infatti, pubblicati diversi bandi per la copertura degli ambiti carenti, a cui, però, partecipa un numero di candidati molto inferiore al numero dei posti disponibili. Oltre all'attivazione della procedura della pubblicazione di appositi bandi - vista la registrata tendenza

all'indisponibilità dei professionisti ad insediarsi negli ambiti carenti come MMG titolari - le ATS procedono con la ricerca di medici eventualmente interessati all'affidamento temporaneo e contestualmente alla richiesta di elevazione del massimale ai medici dell'ambito, a cui seguono riscontri poco soddisfacenti. L'oggettiva impossibilità di copertura degli ambiti ha comportato il ricorso, a partire dal secondo semestre del 2021, all'avvio di ambulatori di Continuità Assistenziale Diurna (CAD), oggi Ambulatori Medici Temporanei (AMT) e Ambulatori Diffusi (AD). Queste soluzioni emergenziali garantiscono generalmente servizi solo per alcuni giorni alla settimana e un'assistenza al paziente inevitabilmente differente da quella del sistema di cure primarie mediante il servizio prestato da un MMG. Si registra, inoltre, che il servizio AMT, che per definizione dovrebbe rappresentare una soluzione temporanea e straordinaria, in alcuni territori è ormai operativo da oltre un anno. L'intervento dell'Ufficio è stato quello di segnalare alle aziende sanitarie, informando la Giunta regionale, le criticità rilevate dagli utenti in merito all'organizzazione degli AMT, sostenendo l'impossibilità di considerarli una valida e permanente alternativa al MMG, quanto meno per la presa in carico di soggetti anziani e invalidi, che necessitano di instaurare un rapporto di fiducia con il curante, principio cardine su cui si fonda la medicina territoriale.

La problematica generale della carenza di MMG, già descritta nelle precedenti relazioni annuali, è stata altresì sottoposta alla Direzione Generale Welfare della Giunta regionale, auspicando l'adozione di ogni provvedimento utile, anche in collaborazione con il Ministero della Salute. In tal senso, la Giunta regionale ha approvato la DGR 18.09.2023, n. 951 "Misure riguardanti i medici in corso di formazione specifica in medicina generale - integrazione AIR 2023". Nelle more delle necessarie definizioni a livello nazionale, l'amministrazione regionale, considerata la situazione di estrema criticità di carenza dei medici di medicina generale confermata dalla scarsa adesione all'ultimo bando ordinario, ha ritenuto necessario intraprendere - in via temporanea ed eccezionale - nuove azioni che vanno ad aggiungersi a quanto già definito nell'Accordo Integrativo Regionale (AIR) 2023, al fine di migliorare, nell'immediato, la copertura assistenziale sanitaria di primo livello nel territorio regionale. È stato, dunque, previsto che per i medici iscritti dal primo anno di corso di formazione specifica in medicina generale il massimale possa arrivare fino a 1.000 assistiti, anche con il supporto dei tutori di cui all'art. 27 del D.lgs. n. 368/1999. Per i medici iscritti al terzo anno, invece, il massimale può arrivare fino a 1.500 assistiti, su base volontaria; anche in tali casi è previsto il tutoraggio da parte di medici di

assistenza primaria, come sopra specificato. Auspicando l'adozione di ulteriori misure, prive del carattere di eccezionalità e temporaneità, da definire in accordo con il Ministero della Salute e mirate a risolvere il problema ormai strutturale della medicina primaria, l'Ufficio proseguirà nell'azione di monitoraggio e segnalazione agli enti competenti delle criticità registrate dai cittadini, comuni a tutto il territorio lombardo.

[Torna al sommario](#)

## **Attività di raccordo interistituzionale**

Dopo continue sollecitazioni da parte del Coordinamento degli Uffici di Pubblica Tutela e del Garante della salute, finalmente la Giunta regionale, con DGR 02.10.2023, n. 1036, ha dato attuazione a quanto previsto dall'art. 23 bis della L.R. 30.12.2009, n. 33 e successive modifiche, in merito all'organizzazione e al funzionamento degli UPT, nonché ai requisiti per la nomina del responsabile, allo scopo di modificare e aggiornare la precedente disciplina (DGR 10884/2009). Contrariamente a quanto avvenuto per la redazione delle precedenti Linee guida, non vi è stato alcun coinvolgimento preventivo, da parte della Direzione generale Welfare della Giunta regionale, del Coordinamento UPT, né del Garante della salute, che - seppure non obbligatorio - avrebbe consentito di evitare alcune importanti criticità, poi rappresentate per iscritto e con richiesta di modificare il provvedimento. I rilievi riguardano, innanzitutto, la modalità con cui deve procedersi alla designazione dei componenti del Comitato di Coordinamento UPT, che è previsto avvenga su indicazione degli enti di riferimento, con nomina del Direttore generale Welfare. Si è evidenziato come, invece, la designazione dovrebbe essere effettuata dall'assemblea degli UPT - come sempre avvenuto - in modo da garantire l'autonomia e l'indipendenza degli UPT e del Comitato di Coordinamento. La circostanza che ora ai responsabili degli UPT venga corrisposta una indennità da parte dell'ente di riferimento non deve incidere in alcun modo sul ruolo di imparzialità e di terzietà dell'UPT: se non svolgesse la funzione di tutela del cittadino, anche ponendosi - qualora necessario - in contraddittorio con l'ente di riferimento, l'UPT sarebbe un ufficio inutile, in quanto la semplice gestione dei reclami, priva della funzione di tutela, è già assegnata agli URP aziendali. Contrariamente alle precedenti Linee guida, poi, nel provvedimento regionale non sono state specificate le modalità con cui gli UPT ed il Garante della salute possono collaborare nella gestione delle segnalazioni, che a volte prevedono il contestuale coinvolgimento di entrambi gli uffici, o per la trasmissione delle pratiche di rispettiva

competenza. Si proseguirà, pertanto, nella collaborazione come fatto finora. Sono state, poi, manifestate difficoltà, da parte degli enti di riferimento, a definire le modalità per la corresponsione dell'indennità, soprattutto in favore dei responsabili privi di partita IVA e già in pensione. Sarebbe utile che venisse confermata la natura di incarico pubblico del responsabile UPT, in modo che non si creino situazioni di incompatibilità e incumulabilità degli emolumenti percepiti. Analogamente, sarebbe opportuno prevedere espressamente la possibilità della rinuncia al compenso: anche se giuridicamente la rinuncia è sempre possibile, alcuni enti di riferimento ritengono che la stessa debba essere espressamente prevista nella delibera regionale. Nel sollecitare un riscontro, da parte della D.G. Welfare, alla richiesta di modifica del provvedimento adottato, il Garante della salute ha sottolineato anche la necessità che venga data indicazione, agli enti di riferimento, di inserire già nei bandi l'importo dell'indennità che si intende corrispondere al responsabile UPT, in modo da garantire trasparenza e consentire agli aspiranti di valutare preventivamente l'eventuale partecipazione alla procedura. Non è stato ancora fornito un riscontro scritto da parte dell'amministrazione regionale.

[Torna al sommario](#)

## **Criticità nei rapporti con Enti**

Anche nel corso del 2023 si è rilevata una scarsa collaborazione da parte della D.G. Welfare: emerge chiaramente come la figura del Garante della salute sia vista come una interferenza, anziché come un soggetto con cui collaborare e che può essere di aiuto nei rapporti con i cittadini. Per molte segnalazioni, infatti, il Garante svolge un ruolo di consulenza al cittadino, al quale vengono esplicitate le iniziative ed i provvedimenti assunti dall'amministrazione regionale, consentendo spesso all'interessato di meglio comprendere l'infondatezza della propria doglianza. Nonostante gli sforzi profusi negli anni, purtroppo questa percezione negativa non è mai mutata e solo saltuariamente si ha l'occasione di avere una interlocuzione positiva, peraltro grazie alla disponibilità di singoli funzionari. Molto positiva, invece, è la collaborazione con le ATS e le ASST, nonché con tutte le unità d'offerta del sistema sanitario, che spesso ringraziano l'Ufficio per il contributo alla definizione delle vicende, nonché per essere stimolo ad un continuo miglioramento dei servizi.

[Torna al sommario](#)

## IL GARANTE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

### (Garante dei detenuti)

#### Il Garante in numeri

Le richieste di intervento al Garante nel 2023 sono state complessivamente n. **167** così distribuite: n. 97 rapporti con i soggetti gestori, n. 50 assistenza sanitaria ai reclusi, n. 8 formazione professionale e lavoro e n. 12 relazioni familiari.

#### PREMESSA

Il Difensore regionale, nel suo ruolo di Garante dei detenuti, tutela le persone ristrette nella libertà personale e i loro familiari, con la funzione di garantire anche in ambito penitenziario imparzialità, buon andamento e trasparenza della Pubblica amministrazione.

La missione del Garante dei detenuti è quella di assicurare l'effettività dei diritti delle persone sottoposte a misure di restrizione della libertà personale, in quanto utenti dei servizi pubblici regionali e in particolare per quanto concerne l'assistenza sanitaria. Offre altresì tutela ai soggetti limitati nella libertà personale in quanto titolari di diritti e interessi legittimi nei confronti della Pubblica amministrazione.

Una volta esaminata l'istanza pervenuta tramite i consueti canali di corrispondenza/richiesta tramite sito web, ovvero raccolta direttamente presso gli "sportelli" presenti negli istituti di pena, il Garante dei detenuti si rivolge all'Amministrazione regionale, all'Amministrazione penitenziaria, nonché agli Enti pubblici coinvolti, al fine di ricondurre a legittimità il procedimento oggetto di segnalazione.

#### Aree di intervento

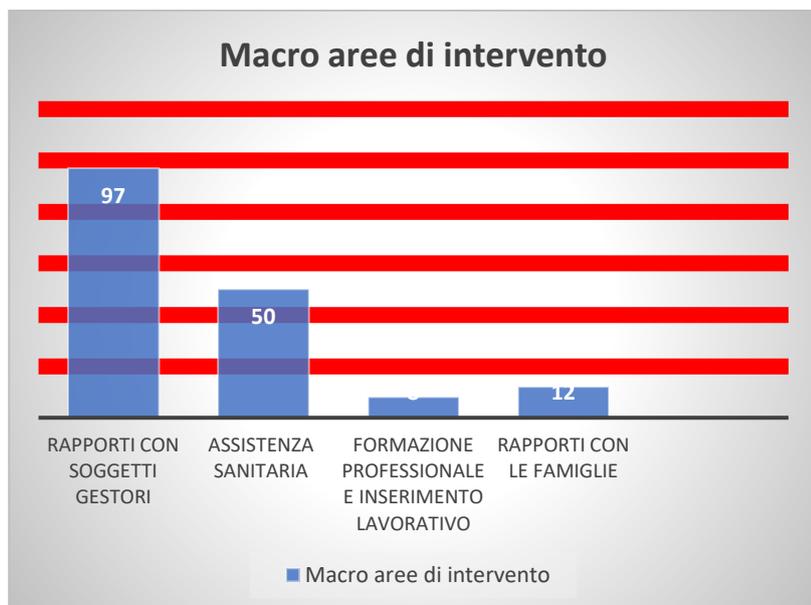
Le richieste di intervento al Garante nel 2023 sono state complessivamente n. **167**.

La maggior parte delle istanze pervenute ha riguardato i rapporti con i soggetti gestori (n. 97) e gli interventi hanno avuto a oggetto le richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro, le doglianze riguardanti le condizioni detentive dei ristretti e le criticità nel percorso trattamentale, anche con riferimento allo status dei dimittendi (cioè, i detenuti con fine pena residuo non superiore ai 24 mesi).

Le segnalazioni riguardanti l'area sanitaria, nel corso del 2023, sono state n. 50 e le questioni prevalenti hanno riguardato per lo più l'insoddisfazione per i tempi di attesa delle visite specialistiche, la presa in carico negli istituti del problema lamentato dal ristretto e i ricoveri ospedalieri.

In alcuni istituti penitenziari sono state segnalate infestazioni di cimici da letto. Le direzioni e le aree sanitarie delle strutture interessate hanno dato rassicurazioni in ordine all'adozione di adeguate misure di disinfestazione. Tuttavia, si tratta di interventi che, per essere efficaci nel medio periodo, richiedono l'evacuazione delle aree da disinfestare.

In merito alle segnalazioni relative all'area della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo, ci sono state n. 8 richieste di intervento, mentre le segnalazioni concernenti la tutela delle relazioni familiari dei ristretti sono state n. 12, con una sensibile riduzione rispetto agli anni precedenti.



[Torna al sommario](#)

## **Progetto Sportello: colloqui con i ristretti in presenza e in modalità telematica a distanza**

Il progetto "Sportello del Garante regionale", avviato nel 2018 e sviluppato anche in modalità telematica nel corso del 2020 in ragione delle criticità derivanti dall'emergenza sanitaria, è proseguito nel corso degli anni 2021, 2022 e 2023, confermandosi quale utile

strumento a favore dei ristretti per sottoporre all’Autorità regionale di Garanzia le doglianze e richiedere un intervento.

L’ormai collaudata modalità di incontri in remoto, specie con gli istituti di Como e Monza, ha permesso la realizzazione di numerosi video colloqui, raggiungendo un totale di 43 mediante l’utilizzo della piattaforma Microsoft Teams, come definito d’intesa con il Provveditorato Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria Lombardo.

Il numero dei colloqui si è ridotto di molto rispetto al 2022 in conseguenza del depotenziamento delle risorse umane assegnate alla struttura.

### Alcune attività del 2023

- È stata realizzata una dispensa operativa con oggetto l’esercizio del diritto di richiedere la protezione internazionale da parte delle persone detenute.  
Nel secondo semestre dell’anno è stata effettuata una campagna informativa presso gli Istituti di Pena della Lombardia
- È stata svolta un’analisi sulle modalità di svolgimento dei colloqui in presenza tra Garanti e ristretti ex art. 41 bis dell’Ordinamento penitenziario, che è stata trasfusa in un documento di studio.
- Il Garante dei detenuti ha partecipato alla Conferenza dei Garanti Territoriali che si è svolta il 15 novembre 2023.
- Il 19 dicembre 2023 il Garante ha incontrato la direttrice della Casa circondariale di Busto Arsizio.

[Torna al sommario](#)

### La Circolare dipartimentale 3693/6143 del 18 luglio 2022

#### Per approfondire

- Nel corso del 2023 il tasso di sovraffollamento negli istituti penitenziari della Lombardia ha raggiunto quota 142% (la Lombardia si colloca al secondo posto nella preoccupante graduatoria, dopo la Puglia, che ha superato il 150%).

Il sovraffollamento comporta un peggioramento non soltanto delle condizioni di detenzione dei ristretti, ma anche delle condizioni di lavoro del personale della polizia penitenziaria e degli operatori che lavorano in carcere.

Il sovraffollamento può essere conseguenza, come a San Vittore, della chiusura per ristrutturazione di parti dell'istituto.

Nella gran parte dei casi, il sovraffollamento viene affrontato con l'aggiunta della terza branda nelle celle.

Con la sentenza dell'8 gennaio 2013 (Cd. Torreggiani), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione da parte dell'Italia e ha indicato le misure generali che le autorità italiane dovevano adottare per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento delle carceri italiane. Ai fini della determinazione dello spazio individuale minimo intramurario, pari o superiore a tre metri quadrati da assicurare a ogni detenuto affinché lo Stato non incorra nella violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, stabilito dall'art. 3 CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU in data 8 gennaio 2013 nel caso Torreggiani c. Italia, dalla superficie lorda della cella devono essere detratte l'area destinata ai servizi igienici e quella occupata da strutture tendenzialmente fisse, tra cui il letto, mentre non rilevano gli altri arredi facilmente amovibili.

Secondo la giurisprudenza italiana di legittimità, la presunzione di trattamento carcerario inumano e degradante può essere superata solo se vi sono effetti cumulativi positivi che compensino la ristrettezza degli spazi in cella. La presunzione può essere superata in caso di brevità della durata della detenzione, di condizioni carcerarie dignitose e della possibilità di movimento al di fuori della cella attraverso attività adeguate. Tali fattori compensativi, tuttavia, non rilevano in caso di violazione protrattasi per un lungo periodo.

Ora, nel corso del 2023 è stata data attuazione alla Circolare dipartimentale 3693/6143 del 18 luglio 2022, che ha rinnovato il sistema penitenziario italiano nel circuito della media sicurezza con l'obiettivo di definire le direttive per il rilancio di un sistema di esecuzione penale omogeneo in tutto il territorio nazionale e costituzionalmente orientato e di "superare il dualismo tra custodia

aperta e custodia chiusa”, impostando “le direttive in ragione delle previsioni che regolano il trattamento individualizzato”.

La circolare individua quattro sezioni: stanze d'accoglienza; preparazione al trattamento intensificato; trattamento intensificato; sezioni di isolamento e altre istituzioni a custodia attenuata.

La circolare, in particolare, dispone che nelle sezioni ordinarie (di preparazione al trattamento intensificato) non sia prevista la libertà di movimento e di stazionamento delle persone ristrette all'interno della sezione, con la conseguenza che le porte delle celle restino chiuse anche di giorno.

La chiusura delle celle in presenza di sovraffollamento comporta di norma l'impossibilità per i detenuti di fare movimento, con inevitabili conseguenze sulle loro condizioni di salute e sul disagio psicologico.

**Come detto, la circolare intende promuovere l'offerta ai detenuti di attività come lavoro, formazione, attività sportive e culturali.**

**In presenza di un'offerta insufficiente di attività, i detenuti rischiano di passare buona parte della giornata in cella.**

[Torna al sommario](#)

### **Affettività della persona detenuta**

Degne di nota le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate a inizio 2023 dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto, in tema di affettività della persona detenuta.

#### **Per approfondire**

- Con sentenza 26 febbraio 2024, n. 10, deliberata nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma «nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa, nei termini di cui in motivazione, a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di

mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie».

L'ufficio stampa della Corte costituzionale ha illustrato i contenuti della sentenza con il seguente comunicato del 26 gennaio 2024:

**“AFFETTIVITÀ DELLA PERSONA DETENUTA: ILLEGITTIMO IL DIVIETO ASSOLUTO CONSEGUENTE ALL'INDEROGABILITÀ DEL CONTROLLO A VISTA**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 10 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge sull'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del suo comportamento in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie.

«L'ordinamento giuridico» – ha affermato la Corte – «tutela le relazioni affettive della persona nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo ai soggetti legati dalle relazioni medesime la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza. Lo stato di detenzione può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio di questa libertà, ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società».

La norma censurata, nel prescrivere in modo inderogabile il controllo a vista sui colloqui del detenuto, gli impedisce di fatto di esprimere l'affettività con le persone a lui stabilmente legate, anche quando ciò non sia giustificato da ragioni di sicurezza.

La Corte ha pertanto riscontrato la violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. per la irragionevole compressione della dignità della persona causata dalla norma in scrutinio e per l'ostacolo che ne deriva alla finalità rieducativa della pena.

Rammentato che una larga maggioranza degli ordinamenti europei riconosce ormai ai detenuti spazi di espressione dell'affettività intramuraria, inclusa la

sessualità, la Corte ha ritenuto altresì violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, per il difetto di proporzionalità di un divieto radicale di manifestazione dell'affettività "entro le mura".

Nell'indicare alcuni profili organizzativi implicati dalla propria pronuncia, la Corte ha auspicato un'«azione combinata del legislatore, della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria, ciascuno per le rispettive competenze», «con la gradualità eventualmente necessaria».

Infine, la Corte ha precisato che, in coerenza con l'oggetto del giudizio principale, la sentenza non concerne il regime detentivo speciale di cui all'art. 41-bis della legge sull'ordinamento penitenziario, né i detenuti sottoposti alla sorveglianza particolare di cui all'art. 14-bis della stessa legge.”

[Torna al sommario](#)

## II GARANTE PER LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

### Il Garante in numeri

Le istanze protocollate nel corso del 2023 sono 94. A queste vanno aggiunte le richieste di intervento di persone con disabilità che fanno parte del settore Sanità in quanto aventi ad oggetto questioni relative a prestazioni sanitarie o alle rette delle strutture residenziali e semiresidenziali.

Il Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità è stato istituito dal Consiglio regionale della Lombardia con l'approvazione della L. R. n. 10 del 24 giugno 2021 al fine di promuovere la piena tutela dei diritti e degli interessi delle persone con disabilità. Le relative funzioni sono state attribuite al Difensore regionale.

La legge prevede che il Garante operi a favore delle persone con disabilità, residenti o domiciliate nel territorio regionale, nel rispetto dei principi dettati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e, in ambito europeo ed internazionale, dall'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione della Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Sono numerose le competenze assegnate all'Autorità per tutelare le persone con disabilità nei differenti contesti sociali, quali la famiglia, la scuola, il lavoro e la società. L'ampio elenco delle funzioni, effettuato dall'art. 3 della legge regionale, contempla vari compiti tra cui: attività di vigilanza, segnalazione e sensibilizzazione; promozione di interventi di prevenzione e contrasto dei fenomeni di discriminazione o di mancata tutela delle persone con disabilità; promozione di attività orientate a diffondere nel tessuto sociale la conoscenza della disabilità e la cultura del rispetto; promozione di iniziative formative e di raccolta dati anche in collaborazione con le istituzioni nazionali; attività di supporto a studi e ricerche; promozione della piena accessibilità ai servizi e alle prestazioni di prevenzione, di cura e di riabilitazione.

Il ruolo del Garante è quindi concepito quale parte attiva e partecipa nell'affermazione dei diritti e della tutela delle persone con disabilità, concorrendo alla realizzazione di obiettivi di integrazione sociale, autonomia, inserimento socio-lavorativo, assistenza, accessibilità

ai servizi e di abbattimento delle barriere culturali che ruotano ancora attorno al tema della disabilità.

Il Garante si configura, inoltre, come punto di ascolto delle esigenze e delle istanze provenienti dai soggetti in condizione di disabilità, ne riceve le segnalazioni concernenti violazioni di diritti e interviene invitando le pubbliche amministrazioni coinvolte ad assumere le iniziative di competenza atte a rimuovere le cause delle violazioni.

Come già accennato nella relazione dello scorso anno, si rileva che la varietà delle molteplici funzioni previste dalla legge istitutiva rende difficoltosa l'attuazione delle nuove competenze assegnate al Difensore regionale nelle vesti di Garante delle persone con disabilità in assenza di un ampliamento dell'organico e di un aumento delle risorse attribuite all'Ufficio.

Le tematiche nelle quali viene suddiviso il settore sono cinque.

- Assistenza: interventi assistenziali, servizi e benefici economici a favore di soggetti con disabilità.
- Mobilità e barriere architettoniche.
- Inclusione e integrazione scolastica.
- Invalidità civile e handicap: procedura per il riconoscimento dello stato di invalidità civile e di handicap, erogazione dei relativi benefici e provvidenze economiche.
- Inclusione lavorativa e occupazionale: inserimento e integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro.

Qui di seguito si illustrano brevemente alcune tipologie di richieste di intervento inoltrate all'Ufficio nel corso del 2023 da parte dei cittadini con disabilità, delle loro famiglie o degli avvocati e associazioni che li rappresentano.

Diverse istanze hanno riguardato ritardi o disfunzioni nella predisposizione del **progetto individuale di vita** per le persone con disabilità previsto dall'art. 14 della L. 8 novembre 2000, n.328. Il Difensore regionale è intervenuto a sostegno di coloro che ne richiedevano l'approvazione, affermando che le pubbliche amministrazioni sono tenute a realizzarlo ed attuarlo. È stato sottolineato che il progetto di vita è lo strumento principale attraverso il quale assicurare una vera e propria presa in carico globale dei bisogni della persona con disabilità e garantire piena integrazione e adeguata risposta assistenziale alle sue esigenze. Lo scopo di questo strumento è quello di evitare che vengano erogate prestazioni e forniti servizi senza tenere conto delle relazioni che esistono tra i diversi

contesti (scuola, formazione, lavoro, tempo libero, sanità, riabilitazione, assistenza sociale, famiglia). Il documento deve, infatti, comprendere la valutazione diagnostico-funzionale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del servizio sanitario nazionale e i servizi alla persona cui provvede il Comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale. Nell'impostazione della L. n. 328/2000, il Comune è titolare dell'elaborazione del progetto, che deve essere predisposto d'intesa con l'ASST competente con il coinvolgimento di tutte le altre istituzioni o i servizi interessati. Il progetto deve essere condiviso e sottoscritto sia dai soggetti responsabili dell'erogazione del servizio che dai beneficiari.

La questione della presa in carico è stata oggetto di recenti interventi regionali, anche legislativi, che hanno rafforzato l'importanza di sostenere le persone con disabilità nella definizione del proprio progetto individuale, quale espressione dei loro bisogni, aspettative e volontà. Dal Piano Operativo Regionale Autismo approvato con DGR n. 5415 del 25 ottobre 2021 alla legge regionale n. 24 del 06 dicembre 2022 sul riconoscimento del diritto alla vita indipendente e all'inclusione sociale di tutte le persone con disabilità. Tale legge ha l'obiettivo di dare effettiva garanzia ad una serie di diritti a favore della persona disabile tra cui la possibilità di scegliere il luogo di residenza e di decidere con chi vivere; l'accesso ai servizi e agli interventi domiciliari, diurni e residenziali della rete sanitaria, sociosanitaria e sociale, finalizzato al sostegno alla vita indipendente, garantendo l'inclusione nel tessuto sociale ed evitando l'isolamento o la segregazione; la modalità di fruizione dei servizi e delle strutture sociali destinate alla generalità dei cittadini, adattandoli ai loro bisogni; la dimensione lavorativa, garantendo e favorendo l'esercizio del diritto al lavoro. L'art.5, c.4, della legge regionale stabilisce che il progetto di vita individuale deve essere predisposto entro novanta giorni dalla richiesta dell'interessato con l'intervento dei nuovi Centri per la vita indipendente. Quest'ultimi sono intesi quali luoghi di progettazione cui le persone con disabilità possono rivolgersi per incontrare operatori preparati e competenti, sia sul profilo tecnico sia su quello relazionale, capaci di sostenere concretamente il percorso verso la vita indipendente. La D.G.R. n. 984 del 25 settembre 2023 ha disciplinato l'avvio dei Centri per la vita indipendente ed ha approvato le Linee guida per il loro funzionamento e gestione.

Numerose sono state le doglianze relative al procedimento per il **riconoscimento dello stato di invalidità civile e di handicap** e alla conseguente erogazione dei relativi benefici e provvidenze economiche. Il procedimento è gestito dall'Inps, che, interpellato

dal Garante, si è mostrato in quasi tutti i casi disponibile a collaborare per risolvere la problematica sollevata dal cittadino. L'impegno dell'Istituto ad assicurare maggiore efficienza e supporto per i cittadini con disabilità si è concretizzato, negli ultimi mesi del 2023, con la messa a disposizione del Portale della Disabilità, una piattaforma che offre agli utenti uno strumento informativo accessibile per seguire l'iter di riconoscimento delle prestazioni di invalidità civile, cecità e sordità civile, nonché dei benefici previsti dalle leggi 12 marzo 1999, n. 68, e 5 febbraio 1992, n. 104. Il Portale consente di monitorare le pratiche: i cittadini che hanno presentato domanda possono visualizzare il certificato medico introduttivo, conoscere i dettagli della visita, e verificare lo stato di avanzamento dell'istruttoria. La cronologia dei vari stadi dell'iter fornisce una panoramica completa, permette di seguire ogni fase, dai primi accertamenti sanitari fino alle decisioni finali. Gli utenti possono inviare la documentazione medica necessaria e consultare il giudizio medico-legale e il verbale sanitario oltre che visualizzare la lista completa degli ultimi pagamenti disposti per le prestazioni correlate all'invalidità civile, cecità e sordità. L'iniziativa rappresenta indubbiamente un passo significativo verso l'efficienza e la digitalizzazione dei processi relativi alla gestione dell'invalidità civile.

[Torna al sommario](#)

## Gli interventi del Garante

### Per approfondire

- L'intervento del Difensore regionale, in qualità di Garante per la tutela delle persone con disabilità, è stato molto apprezzato da un cittadino che si è rivolto all'Ufficio in merito ad una problematica riguardante il **procedimento di revisione della patente di guida**. In particolare, l'istante, che doveva effettuare la visita finalizzata al rilascio del certificato di idoneità alla guida presso la Commissione Medica Locale della competente ASST, contestava le modalità di pagamento della prestazione. L'Azienda gli richiedeva di utilizzare una carta di credito o un bancomat per versare allo sportello della sede, prima della visita, la somma di quaranta euro corrispondente ai diritti sanitari. Non possedendo tali mezzi di pagamento elettronico, la persona con disabilità ha inoltrato un reclamo all'Ufficio Relazioni con il Pubblico della ASST ricevendo una risposta negativa. Preoccupata di non poter rinnovare la patente, si è quindi appellata al Difensore regionale obiettando che non era giusto essere costretta ad attivare strumenti di

pagamento che non le servivano e che comportavano spese ulteriori solo per adempiere a quella singola prestazione. L'Ufficio si è rivolto al Direttore Generale dell'Azienda Socio-Sanitaria eccependo che l'esigenza di trasparenza e tracciabilità dei pagamenti non doveva penalizzare quei cittadini, ed in particolare i soggetti più fragili o gli anziani, che non dispongono di carte di pagamento elettronico. Si riteneva inoltre del tutto immotivato il rifiuto di accogliere la richiesta dell'utente di pagare almeno tramite bonifico bancario, strumento che garantisce appieno la tracciabilità. Il riscontro del Direttore Generale è stato positivo, ha prontamente consentito al cittadino di procedere al pagamento con bonifico bancario da eseguire qualche giorno prima dell'appuntamento al fine di presentarne copia e consentire alla struttura l'emissione di regolare fattura il giorno della visita.

Qui di seguito si illustrano brevemente alcune tipologie di richieste di intervento aventi ad oggetto problematiche riguardanti persone con disabilità, pervenute all'Ufficio nel corso dell'intero anno 2022.

Tra le istanze afferenti all'ambito scolastico, l'Ufficio si è occupato di una problematica riguardante l'esonero dal pagamento delle tasse universitarie

### Per approfondire

- In materia di **inclusione lavorativa** è pervenuta l'istanza di un dipendente con disabilità di una ASST che lamentava di essere vittima di una perdurante condotta discriminatoria sul posto di lavoro. L'istante a seguito di incidente stradale, che gli aveva causato minorazioni permanenti, è stato riconosciuto portatore di handicap ai sensi della Legge 5 febbraio 1992, n. 104. Terminate le necessarie cure mediche, il medico competente lo ha ritenuto idoneo al reintegro al lavoro consigliando una collocazione in un servizio diverso da quello di provenienza e compatibile con le competenze del lavoratore. È quindi rientrato in Azienda, ma malgrado fosse trascorso quasi un anno, era rimasto in attesa di riassegnazione ad altri reparti e non aveva ancora potuto iniziare a svolgere alcuna effettiva mansione. Il Difensore regionale, al fine di dare piena attuazione al diritto al lavoro della persona con disabilità, ha richiesto all'Azienda di dare attuazione ai principi della direttiva del Consiglio Europeo n. 78 del 27 novembre

2000 (2000/78/CE) per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, recepita con il Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216. Il Direttore Generale della ASST ha comunicato che la condizione lavorativa dell'istante era stata rivista in un'ottica di conciliazione tra le richieste del dipendente e le esigenze di servizio e che era stata allestita una postazione di lavoro con le dotazioni necessarie a condurre i compiti assegnatigli, superando le criticità sollevate dal dipendente. Quest'ultimo ha inviato una nota di encomio per esprimere soddisfazione per l'operato del Difensore e ringraziarlo di avergli evitato l'avvio di un'azione legale contro l'ASST.

Tra le molteplici problematiche sottoposte all'attenzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità, l'Ufficio si è occupato, in diverse occasioni, della **regolamentazione dei criteri di priorità di accesso agli sportelli delle strutture ospedaliere**, ritenuta iniqua da parte di alcuni cittadini.

Tutte le istanze pervenute sono accomunate dalla contestazione delle regole aziendali che riconoscono espressamente il beneficio della priorità alle sole persone affette da specifiche minorazioni motorie e visive, escludendo, di fatto, quelle colpite da altre tipologie di invalidità certificate.

A seguito degli interventi del Garante – che sono stati molto apprezzati dai segnalanti – una delle strutture sanitarie ha ritenuto di estendere l'utilizzo della chiamata prioritaria agli utenti in condizione di oggettiva difficoltà, permanente o temporanea. Raccogliendo l'invito del Garante di rivalutare la regolamentazione aziendale in argomento, un'altra struttura sanitaria ha modificato le indicazioni relative all'accesso prioritario, riconoscendone il beneficio a tutte le persone affette da disabilità grave.

### In Evidenza

- L'opportunità di scongiurare un'intollerabile lesione dei diritti delle persone affette da specifiche minorazioni motorie e visive - generata da quella che pare essere un'interpretazione irragionevolmente restrittiva del concetto di disabilità - non è sfuggita al Consiglio regionale che, nel mese di marzo del 2024, ha approvato all'unanimità una mozione volta a garantire, alle persone con disabilità "invisibili", la priorità di accesso agli sportelli e ai servizi degli ospedali e degli ambulatori lombardi pubblici e accreditati. La mozione impegna il

Presidente della Regione e l'Assessore competente ad avviare una ricognizione finalizzata alla verifica delle procedure applicate nelle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, a garanzia dell'accesso prioritario riservato ai pazienti con disabilità. Nelle more della ricognizione di cui sopra, la mozione impegna, altresì, la Giunta a provvedere, compatibilmente con le risorse umane disponibili, affinché venga completato il lavoro - già in corso di predisposizione - di uno sportello dedicato prioritario, adeguatamente segnalato, a disposizione delle persone munite di attestazione della personale condizione di disabilità o di fragilità.

Merita attenzione la questione riguardante i **rientri temporanei, presso la famiglia di origine, dei pazienti presi in carico dalle Residenze Sanitario Assistenziali per le persone con disabilità (RSD)**.

#### Per approfondire

- La doglianza riferita da una cittadina riguardava il vincolo dei cinquanta giorni concessi annualmente alle persone ricoverate nelle unità di offerta sociosanitarie a contratto a carattere residenziale, ritenuto dall'istante non soddisfacente ai fini dell'efficace consolidamento delle relazioni familiari. Interpellata la competente Direzione Generale della Giunta regionale della Lombardia, il Garante ha reso chiarimenti alla segnalante circa le previsioni contenute nella D.G.R. n. 1953 del 13 giugno 2014 "Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale per l'esercizio 2014 - Integrazione regolamentazione assenze nei servizi residenziali e semiresidenziali area disabili e dipendenze". La cittadina, nello specifico, è stata messa al corrente delle prescrizioni inerenti al riconoscimento, a carico del Fondo Sanitario Regionale, delle giornate di assenza delle persone inserite nelle RSD, con indicazione della facoltà di superare il tetto massimo fissato, nei limiti delle specifiche previsioni normative attualmente in vigore.

Con riferimento alle istanze afferenti all'**inclusione scolastica**, e, più in generale, al diritto allo studio, molteplici sono state le richieste di intervento pervenute al Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità.

L'Ufficio ha gestito, tra le altre, la segnalazione con la quale l'amministratore di sostegno di uno studente universitario affetto da invalidità mentale e visiva contestava il diniego, opposto dall'Ateneo frequentato dall'interessato, di concedere al proprio assistito un piano di studi individuale e differenziato, ritenuto necessario in vista della forte componente visiva caratterizzante talune discipline obbligatorie proprie del percorso accademico.

L'Università coinvolta, rispondendo all'invito del Garante di agevolare, nella misura massima possibile, lo studente disabile durante il percorso formativo universitario, nel rilevare l'impossibilità di apportare le modifiche auspiccate dall'istante in ossequio ai criteri definiti dalla normativa ministeriale in materia di definizione degli obiettivi formativi qualificanti le Classi di Laurea, ha sottoposto la questione al Ministero dell'Università e della Ricerca, considerato preminente l'interesse di porre il proprio iscritto nelle condizioni di esercitare appieno il diritto allo studio. La questione risulta, tuttora, in attesa di definizione.

Tra le diverse richieste di intervento, ne è pervenuta una relativa alla problematica della **somministrazione del pasto a scuola ai bambini affetti da grave disabilità**, privi di qualsivoglia autonomia e, pertanto, aventi la necessità di essere imboccati. Il genitore di una minore lamentava la brusca interruzione del servizio in argomento, fino ad allora garantito congiuntamente dagli educatori comunali del Servizio di Assistenza Educativa Scolastica e dal docente di sostegno dell'Istituto Scolastico. Era stato rilevato, nello specifico, lo svolgimento inappropriato, da parte del personale educativo, di alcune mansioni, tra cui la somministrazione del pasto. Il protrarsi nel tempo della spiacevole situazione aveva obbligato, di fatto, la famiglia della bambina a provvedere personalmente alla concreta gestione del servizio, sostenendone i relativi costi.

Il Garante ha prontamente avviato le attività di interlocuzione con l'Amministrazione comunale e con il Dirigente scolastico coinvolti nella vicenda, tuttora in corso.

[Torna al sommario](#)

## II GARANTE DEL CONTRIBUENTE

### Il Garante in numeri

Nel 2023 sono pervenute 60 richieste di intervento così suddivise:

- tributi e canoni statali
- tributi e canoni regionali
- tributi e canoni locali

Il garante del contribuente regionale è stato istituito con la legge regionale 14 luglio 2003 n. 10 il testo unico dei tributi regionali.

Tra i tributi regionali propri – previsti al Capo II Titolo II di competenza del garante – sono inclusi la tassa automobilistica regionale – il bollo auto – la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta regionale sulle attività produttive e la tassa caccia e pesca.

Il garante può richiedere documenti o chiarimenti alle strutture regionali competenti, attivare le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente, comunicare l'esito dell'attività svolta alla direzione regionale competente e rivolgere raccomandazione ai dirigenti delle strutture regionali, ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi.

Anche in questa veste, il Difensore non ha alcun potere coercitivo e non può entrare nel merito delle vicende, merito che è di competenza della Commissione Tributaria.

[Torna al sommario](#)

### Tributi e canoni regionali

Le vicende esaminate nel corso dell'anno sono cinque, tutte concluse regolarmente.

### Per approfondire

- Alla istanza dell'Avv. G. E. D. – che contestava la conferma dell'ingiunzione di pagamento precedentemente annullata con comunicazione del 20 giugno 2022, il 3 febbraio 2023, il Dirigente della U O Tutela delle Entrate Tributarie Regionali confermava l'avvenuto annullamento dell'ingiunzione stessa, invitando a ritenere nulla la precedente nota del 16/11/2022, emessa a seguito di un'elaborazione massiva dei dati svolta in data precedente il riesame dell'istanza e il conseguente annullamento dell'ingiunzione.
- All'istanza di rimborso della tassa automobilistica del Sig.R.P., che sollecitava una risposta, il Dirigente della U O Tutela delle Entrate Tributarie Regionali confermava che la vicenda era conosciuta e trattata dagli uffici e le strutture preposte sin da giugno 2022 ed il ritardo era dovuto ad un problema informatico. In ogni caso, il rimborso era già stato effettuato.
- Il Sig. C. G. contestava l'avviso per mancato pagamento del bollo auto 2020 del 22 agosto 2022, sostenendo di aver già proceduto al pagamento il 10 settembre 2020.

Il Dirigente della U O Tutela delle Entrate Tributarie Regionali rendeva noto che la posizione dell'interpellante era stata bonificata in data 22 febbraio 2023 a seguito di presentazione di scritti difensivi.

L'archivio nazionale dei veicoli non aveva recepito il cambio di residenza del contribuente verso la Regione Toscana competente alla riscossione della tassa automobilistica. Conseguentemente, gli avvisi emessi per le annualità 2019 e 2020 erano stati annullati.

- Al Sig. S.G. l'ufficio ha chiarito che sembra opportuno rilevare che le agevolazioni fiscali previste per i sordi di cui alla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 3/E del 2 marzo 2016 non possono comprendere anche l'esenzione del bollo auto.
- Il Sig. A. R. lamentava di dover pagare il bollo auto della sua autovettura ceduta al concessionario il 26 giugno 2023, giorno in cui ha ritirato la sua nuova autovettura.

Il Dirigente della U O Tutela delle Entrate Tributarie Regionali ha replicato che, come previsto dall'art. 39 della l. r. n. 10/2003, il pagamento della tassa automobilistica è dovuto dal soggetto che risulta proprietario del veicolo nel primo giorno del periodo d'imposta di riferimento.

Pertanto, nel caso in esame, poiché la vendita è intervenuta in data 26/06/2023, il pagamento della tassa relativa al periodo 01/06/2023 – 31/05/2024 è di competenza del Sig. R, A., in quanto proprietario alla data iniziale del periodo stesso (01/06/2023).

La ratio della norma risiede nella necessità di individuare nel primo giorno del periodo tutti gli elementi occorrenti per la determinazione certa del tributo, per ciò che riguarda il soggetto passivo, la tariffa e la competenza regionale.

Il pagamento della tassa per l'intera annualità, in caso di vendita nel periodo iniziale, può essere fatto valere in sede contrattuale nel rapporto con l'acquirente, che potrà aspettare l'inizio del periodo successivo prima di effettuare alcun versamento.

Anche quest'anno la ormai consolidata collaborazione con la U O Tutela delle Entrate Tributarie Regionali ha consentito di chiarire le vicende segnalate in tempi brevi, riducendo il contenzioso in materia.

È appena il caso di segnalare l'opportunità fornita dalla domiciliazione bancaria che consente di pagare di bollo auto con una riduzione del 15% dell'importo dovuto evitando ritardi e sanzioni.

Vi si accede online o in forma cartacea.

Nel primo caso dalla sezione domiciliazione della propria area personale tributi con SPID, CIE o CNS.

Nel secondo caso è necessario spedire, esclusivamente con posta ordinaria e non raccomandata, a Regione Lombardia Casella Postale 11048 20124 Milano l'apposito modulo firmato.

[Torna al sommario](#)

## Tributi e canoni statali

Le vicende esaminate sono state 25 e tutte hanno trovato una conclusione.

### Per approfondire

- Il Sig. R. P. lamentava di aver sempre pagato la tassa dei rifiuti TARI ma, purtroppo, di non aver mai beneficiato del servizio completo: aveva ritirato i kit per i rifiuti, aveva usufruito del centro raccolta, ma i suoi rifiuti non erano mai

stati prelevati, in quanto l'unico accesso alla sua abitazione principale si trovava presso un altro Comune. Per il parziale utilizzo del servizio, in un primo momento, aveva chiesto di essere esonerato, a partire dal 2023 dal pagamento della TARI, e la proposta era stata rifiutata.

In un secondo momento aveva chiesto di trovare una soluzione proponendo un incontro con il Sindaco, ma non aveva ancora ricevuto riscontro in merito alla questione.

Il Comune interessato precisava quanto segue:

- in data 9 novembre 2022, il sig. P. R. richiedeva l'esonero dal pagamento della tassa rifiuti relativa alla sua unità immobiliare, adducendo la motivazione di non aver mai potuto beneficiare del servizio;
- in data 10 novembre 2022, il responsabile dell'area tecnica respingeva la richiesta di esonero allegando anche disamina degli accessi al centro di raccolta e del ritiro dei kit rilasciati alle utenze attive;
- in data 14 novembre 2022, il sig. P. R. ribadiva di non usufruire a pieno del servizio tassa sui rifiuti in quanto gli stessi non venivano ritirati al suo domicilio;
- in data 5 dicembre 2022, il responsabile dell'area tecnica riconfermava il diniego alla richiesta di esonero dalla tassa sui rifiuti

Entrando nel merito della questione:

- il presupposto per l'applicazione della TARI è il possesso o la detenzione di locali insistenti nel territorio del Comune, qualunque sia la loro destinazione o il loro uso e suscettibili di produrre rifiuti
  - il ritiro dei rifiuti viene regolarmente effettuato nei limiti della zona servita, che non può eccedere il territorio comunale: non è possibile andare a ritirare i rifiuti presso l'abitazione di residenza del Sig. P.R., in quanto trovasi ubicata nel territorio di un altro Comune. Proprio in data 14/11/2022 il sig. P. R. è stato invitato a recarsi all'ufficio tecnico al fine di individuare il punto di raccolta più vicino, purché ubicato sul territorio comunale.
- La Sig.ra T. S. aveva ricevuto l'ingiunzione di pagamento riferita ad una cartella notificata nel 2012 che sosteneva di non aver mai ricevuto.

L'ufficio territoriale di Milano 2 provvedeva a riferire che è stata oggetto di accertamento per l'anno di imposta 2005 l'omissione della dichiarazione di alcuni redditi percepiti.

Nella propria dichiarazione – infatti - la signora S. aveva dichiarato redditi da lavoro dipendente, ma in verità la signora risultava percipiente di ulteriori redditi che non risultavano essere stati dichiarati e di tale omissione la signora era stata messa a conoscenza tramite avviso di accertamento parziale, emesso ai sensi dell'art. 41 bis del DPR 600/73 ritualmente notificato in data 30 settembre 2010 a cui non è stato dato alcun seguito.

Decorsi inutilmente i termini per poter prestare acquiescenza e poter procedere al versamento di quanto dovuto beneficiando della riduzione delle sanzioni, l'Ufficio ha provveduto ad iscrivere le somme contenute nell'accertamento nei ruoli consegnati all'Agente della Riscossione, il quale ha provveduto a formare in data 22/04/2011 la cartella di pagamento che è stata successivamente notificata nel mese di febbraio 2012 e sollecitata a partire dal mese di novembre 2012.

Interlocutore principale per i tributi statali è l'Agenzia delle Entrate che si è sempre dimostrata disponibile e collaborativa nel chiarire le vicende di volta in volta segnalate, consentendo così di fornire agli interessati i chiarimenti dovuti.

[Torna al sommario](#)

## **Tributi e canoni locali**

Per quanto concerne invece i tributi locali, le singole amministrazioni hanno sempre provveduto a fornire puntualmente le risposte necessarie ed in particolare le loro ragioni, inderogabili perché rigorosamente normate.



Servizio per il Corecom e altre Authority regionali

Roberto Saini – Dirigente

Ufficio per il Difensore regionale, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza  
e il Garante per la tutela delle vittime di reato

Alessandra Negriolli – Dirigente

Maria Josè Bottini

Adriana Cannata

Maria Teresa Celli

Emilio Colombo

Oriana De Rosa

Roberta Germani

Laura Grieco

Chiara Piccolo

Tiziana Ricci

Marco Rondena

Antonella Scianò

Francesca Sulis

Luciana Beretta

Nunzia Bramante

Daniela De Paoli

Maria Luisa Gallucci

Patrizia Minervino

Paolo Mossi

Simona Ricci

Luisella Tasca

Claudia Turzo

Enrico Vaglio Tanet