



# RELAZIONE 2018



## **Sommario**

Premessa di **Carlo Lio**

## **Relazione**

L'attività dell'Ufficio

### 1. Assetto istituzionale

1.1 - Vigilanza e controllo sugli enti locali

1.2 - Servizi pubblici

1.3 - Atti, documenti e registri pubblici

1.4 - Trasparenza e partecipazione attività amministrativa

### 2. Ordinamento del personale pubblico .

### 3. Ordinamento finanziario

3.1 - Tributi e canoni statali

3.2 - Tributi e canoni regionali

3.3 - Tributi e canoni locali

### 4. Territorio

### 5. Ambiente

### 6. Sicurezza sociale

6.1 - Assistenza sociale

6.2 - Invalidità civile

6.3 - Previdenza

### 7. Sanità e igiene

### 8. Istruzione, Cultura, Informazione

### 9. Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

9.1 - Modifiche normative

9.2 - Attività

9.3 - Illustrazione del Progetto Sportello - accordo per l'attivazione

9.4 - Ambiti operativi d'intervento

## **Appendice**

Tabelle



*1389 nuove pratiche, 3865 contatti telefonici, il 68% degli interventi conclusi conformemente alle richieste dell'ufficio o comunque con esito positivo grazie all'atteggiamento collaborativo degli enti coinvolti e solo il 5% di insuccessi, casi rari in cui le amministrazioni non hanno accettato le argomentazioni fornite dall'ufficio.*

*E' un risultato molto positivo e conferma l'andamento crescente già registrato lo scorso anno dell'attività del Difensore regionale.*

*Negli scorsi anni sono stati utilizzati diversi strumenti per estendere la conoscenza dei servizi offerti dal Difensore regionale sul territorio lombardo: ad esempio l'apertura di Centri di raccolta delle istanze, la possibilità per i comuni di convenzionarsi con il Difensore regionale, una pagina dedicata all'Authority su Facebook, l'utilizzo della Newsletter del Consiglio per veicolare le informazioni.*

*In parte tali azioni sono state efficaci per far crescere sul territorio delle Lombardia la conoscenza dei servizi offerti dal Difensore regionale, ma nonostante il numero di contatti sia aumentato, occorre proseguire nella pubblicizzazione delle attività dell'Authority, con l'obiettivo di rivolgersi al maggior numero possibile di cittadini che abbiamo necessità di usufruire dei servizi del Difensore regionale anche in località periferiche.*

*Con lo scopo di avvicinare e far meglio conoscere la difesa civica ai cittadini, sono stati sottoscritti alcuni protocolli d'intesa con le associazioni di enti locali come ANCI, UPEL e CONORD e con FEDERCASA e ALER Milano.*

*Grazie agli accordi con le associazioni degli enti locali, nel 2018 tredici comuni lombardi hanno siglato la convenzione con il difensore regionale per dotarsi dei servizi della difesa civica comunale, mentre il protocollo con ALER Milano ha consentito all'ufficio di avviare un rapporto più snello con l'azienda per la soluzione delle controversie con l'utenza, grazie all'apertura di uno sportello per i rapporti con il Difensore regionale.*

*Queste sono solo alcune delle informazioni che potete trovare nella relazione dell'attività dell'ufficio 2018.*

*Per quanto riguarda il merito ed il contenuto delle istanze, si rimanda alla lettura della relazione che come sempre tratta ampiamente ed esaurientemente l'argomento, sia dal punto di vista statistico che del contenuto, con l'approfondimento di casi che per la loro particolarità possono costituire un'interessante lettura.*

*Carlo Lio  
Difensore regionale*

## L'attività dell'Ufficio

### Il Difensore regionale

Il problema principale per quanto riguarda la difesa civica in Lombardia è sempre stata la scarsa conoscenza di questo istituto sul territorio.

A questo proposito a fine 2017n erano stati stipulati protocolli di intesa con associazioni ed enti capillarmente diffusi sul territorio in modo da veicolare le informazioni dal Difensore regionale al cittadino:

- ANCI Lombardia, a cui sono associati più di 1500 comuni;
- UPEL;
- CONORD.

Tali protocolli prevedono di incrementare l'apertura di Centri di raccolta delle istanze al Difensore ove sia presente un Ufficio Relazioni con il pubblico con l'utilizzo della piattaforma informatica in uso all'ufficio.

Inoltre la sottoscrizione di convenzioni tra i Comuni e il Difensore regionale costituisce un passaggio formale molto importante: l'abolizione dei Difensori civici comunali con la legge di stabilità del 2010 ha di fatto privato i cittadini della facoltà di avvalersi di una difesa civica diretta, a meno che i Comuni non fossero convenzionati con i Difensori civici provinciali che assumono così la funzione di Difensori civici territoriali. I Difensori territoriali sono andati via via scomparendo e al momento in Lombardia sono in carica solo quelli delle province di Como e Lecco.

La convenzione permette al Difensore regionale di assumere la funzione di Difensore civico comunale e comportarsi come tale: pertanto, le istanze dei cittadini riguardanti i servizi e i tributi locali, che attualmente non rientrano tra le materie di competenza, ma sono comunque trattate in via collaborativa, una volta convenzionato consentiranno al Difensore, seppure sempre nello spirito di mediazione e risoluzione bonaria dei conflitti, di intervenire con maggior determinazione e incisività nel procedimento amministrativo con evidente beneficio per i cittadini.

Altre intese sono state stabilite con diverse altre Associazioni: in particolare sono già stati stipulati accordi con **Federcasa e Aler Milano** per le questioni relative all'edilizia economica popolare. Aler Milano ha inoltre aperto un nuovo sportello per gli inquilini ERP che funziona anche come Centro di raccolta delle istanze per il Difensore regionale.

Quest'anno quindi l'attività del Difensore regionale si è orientata in particolar modo ad attuare gli accordi stipulati alla fine del 2017 con le Associazioni di cui si è detto per estendere la difesa civica sul territorio attraverso convenzioni approvate nei consigli comunali e sottoscritte con i Sindaci.

A fronte delle trentacinque richieste pervenute sono già state sottoscritte tredici convenzioni:

Provincia	Comune	Data di sottoscrizione	Abitanti
BG	Scanzorosciate	27 novembre 2018	10.031
LO	Boffalora d'Adda	08 ottobre 2018	1.734
MB	Biassono	07 novembre 2018	12.164
MB	Bovisio Masciago	19 dicembre 2018	16.925
MB	Briosco	15 ottobre 2018	6.035
MB	Brugherio	11 dicembre 2018	34.985
MB	Ceriano Laghetto	15 ottobre 2018	6.521
MB	Ornago	14 novembre 2018	5.053
MB	Verano Brianza	24 ottobre 2018	9.263
MI	Cinisello Balsamo	28 settembre 2018	75.607
MI	Melegnano	11 dicembre 2018	18.127
MI	Sesto San Giovanni	17 ottobre 2018	81.515
PV	Corteolona e Genzone	17 ottobre 2018	2.594

Per quanto riguarda invece la parità di genere nelle Giunte comunali (cd. Legge Del Rio) è stato eseguito un monitoraggio dopo le Amministrative 2018 (primavera e autunno).

Su **728 comuni** superiori a 3000 abitanti, dai dati trasmessi dall'Ufficio statistica della Giunta regionale, risultava che 218 non sono in regola con la parità di genere, ma da un ulteriore controllo risultano essere solo **45** i comuni non in regola con la quota aritmetica del 40% (di cui 4 commissariati). A questi ultimi nel 2019 verrà inviato un invito a regolarizzare la propria posizione.

### **Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**

La l.r. 24 novembre 2017, n. 25 "Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria" si pone come nuova disciplina in tema di tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria e pertanto dispone l'abrogazione della l.r. 14 febbraio 2005, n. 8 che disciplinava la materia. Obiettivo della legge è la tutela dei diritti e della dignità delle persone adulte e minori sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria e la promozione di azioni volte al loro recupero ed al reinserimento nella società favorendo il minore ricorso possibile alle misure privative della libertà.

Tra i diversi temi disciplinati dalla normativa, oltre a quelli che riguardano l'istruzione e la formazione professionale, quella che a parere dell'ufficio avrà ricadute maggiori sulla popolazione detenuta, è l'adeguamento della normativa alla riforma regionale in ambito sanitario e socio-sanitario.

In accordo con il Provveditorato regionale e le direzioni degli istituti di pena sono stati aperti **sportelli informativi del Garante** all'interno degli istituti, al fine di raccogliere le istanze dei detenuti, anche per via telematica, per inoltrarle al Garante:

Provincia	Sportello
Milano	Carcere di Bollate - Il Casa di reclusione di Milano
Milano	Opera - Casa di reclusione "ICR"
Milano	San Vittore - Casa circondariale "Francesco di Cataldo"
Monza e Brianza	Monza - Casa circondariale
Busto Arsizio	Busto Arsizio - Casa Circondariale
Como	Como - Casa circondariale

L'apertura di tali sportelli assicura la presenza mensile del Garante o di suoi collaboratori in istituto ed è regolata dalla stipula di un accordo che stabilisce una verifica dello stato di attuazione dopo tre mesi e il rinnovo della sperimentazione per altri nove mesi, se la verifica avrà esito positivo.

L'intento è di estendere l'apertura dello sportello informativo a tutti gli istituti di pena della Lombardia e per fare ciò, ed assicurare la presenza del Garante, sarà necessario coinvolgere tutti i Garanti locali creando una rete.

Sul tema scottante della violenza sessuale nelle carceri e a danno dei minori il Garante ha promosso un dibattito nell'ambito del convegno "il Silenzio degli innocenti" (3 maggio 2018, Belvedere Jannacci).



### Promozione e contatti

Nell'ambito della promozione delle attività della difesa regionale e per la sensibilizzazione dei giovani e degli insegnanti, anche quest'anno vi è stata una presenza costante di personale dell'Ufficio nel corso delle visite istituzionali al Consiglio regionale, con una breve presentazione dell'Authority, diffondendo stampati e invitando a visitare il sito web.

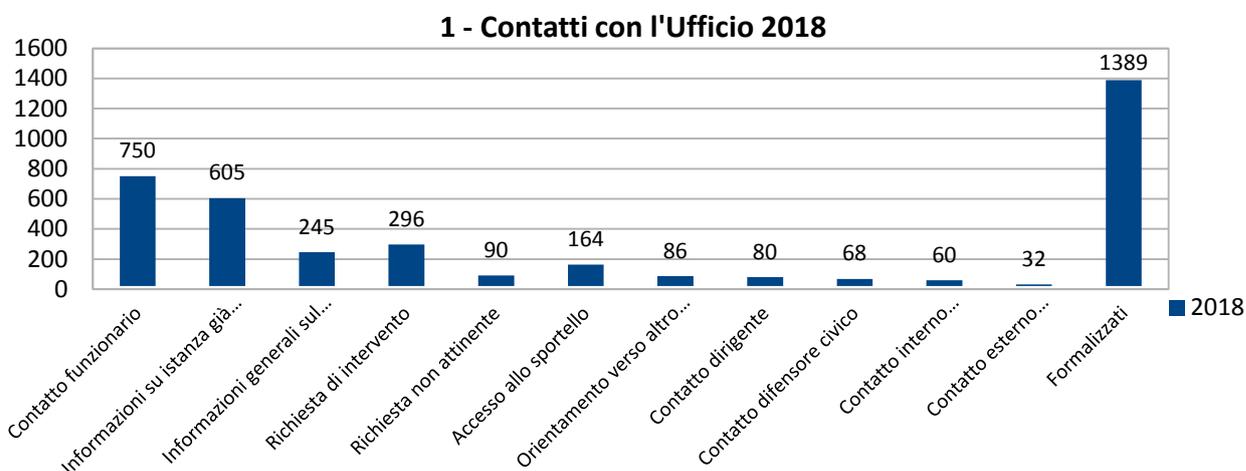
Diversi video dedicati alle attività del Difensore regionale sono stati inoltre inseriti nel sito web e sulla pagina Facebook (che esiste già da qualche anno). Il più recente riguarda l'apertura di sportelli nelle carceri con la presenza mensile del Garante dei detenuti per la raccolta delle istanze.

E' proseguita la partecipazione del Difensore regionale ad alcune trasmissioni televisive di reti locali, che come l'anno scorso si è rivelata utile ad indirizzare gli utenti al sito web, da cui possono, previa iscrizione, inviare direttamente le istanze e seguire l'iter della propria pratica.

Si rammenta infatti che grazie al software di trattamento delle istanze interamente progettato e realizzato dall'Ufficio nel 2010 in collaborazione con una Società di informatica e in *open source* (Di.As.Pro), nonostante vi siano ancora cittadini che non avendo accesso ai mezzi informatici o non avendone dimestichezza continuano a rivolgersi all'Ufficio inviando, per posta o fax, una lettera scritta a mano, le comunicazioni

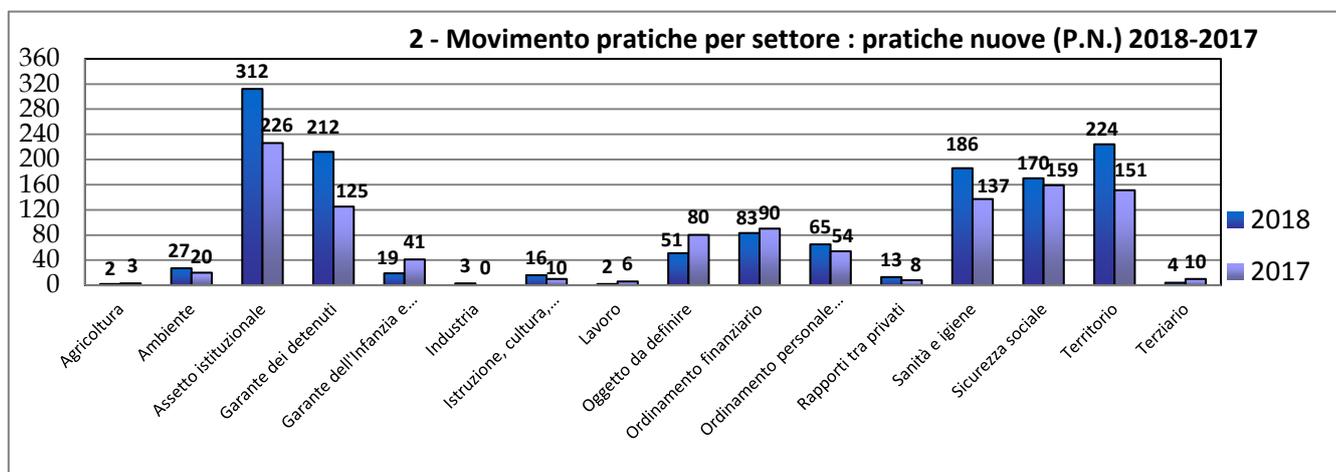
tra l'Ufficio e i vari enti interlocutori avvengono prevalentemente per posta elettronica (5.143 tra comunicazioni in entrata e in uscita) e le istanze presentate direttamente *on line* sono state 577 contro le 565 dell'anno precedente.

Rispetto ai contatti telefonici, il grafico sottostante ne illustra invece la tipologia; come si può notare, sono soprattutto numerosi i cittadini che chiedono di parlare direttamente con un funzionario o che chiedono informazioni circa la propria istanza:



## Le istanze

Per quanto riguarda le istanze pervenute, nel grafico qui sotto si mette a confronto il complesso dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2018 con l'anno precedente:



Segue una sintetica analisi dei dati relativi settore per settore:

**Assetto istituzionale:** Il Difensore regionale ha continuato ad intervenire anche nelle vicende relative agli enti locali, come per prassi consolidata ha sempre fatto, contando sulla disponibilità degli enti di volta in volta interpellati.

Le **convenzioni** di cui sopra si è detto hanno di fatto ufficializzato questo modo di procedere. Quello dei rapporti con gli enti locali è del resto un settore con un gran numero di richieste di intervento sempre in crescita perché il cittadino ha più facilmente contatti con il singolo ente locale – ed in particolare con il comune – che con altre amministrazioni. L'intervento dell'ufficio è stato comunque attento a rispettare l'autonomia del dell'amministrazione locale di volta in volta interessata, svolgendo quell'opera di

mediazione che lo contraddistingue.

Gli enti interpellati - tranne qualche eccezione - hanno sempre dimostrato una grande disponibilità a collaborare, fornendo i chiarimenti richiesti e quando necessario riconoscendo gli eventuali disagi segnalati.

Sono sensibilmente aumentate le richieste di intervento pervenute nel settore dei **servizi pubblici**, per la maggior parte relative al servizio di fornitura di energia elettrica e di gas, in numero minore al servizio idrico integrato e al servizio postale.

Al fine di ottenere più celermente risultati positivi si è dovuto, in alcuni casi, coinvolgere anche lo Sportello per il Consumatore Energia e Ambiente, competente sugli aspetti e sulle materie disciplinati dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).

In materia di **trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa**, nel corso del 2018 sono state aperte 169 pratiche, soprattutto istanze concernenti le funzioni del Difensore regionale in materia di accesso documentale (art. 25 L. 241/90,) e di accesso civico generalizzato, ( D.lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016). Si rileva che l'introduzione dell'accesso civico "generalizzato" e quindi del "diritto di chiunque" di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni senza alcuna motivazione che legittimi la richiesta, ha esercitato un forte impatto nei rapporti tra cittadino e istituzioni. Per gli approfondimenti si rinvia alla sezione dedicata.

**Ordinamento del personale pubblico:** Le questioni sottoposte hanno riguardato molti aspetti relativi al rapporto di lavoro, quali la stabilizzazione del personale precario, l'espletamento di concorsi e selezioni, il conferimento di incarichi dirigenziali, le istanze di mobilità anche intercompartimentali, la sicurezza nei luoghi di lavoro, la fruizione di permessi per visite, terapie, prestazioni specialistiche, esami diagnostici, nonché l'applicazione del regime agevolato previsto per le patologie gravi che richiedono terapie salvavita.

**Ordinamento finanziario:** Per quanto riguarda i **tributi statali** i rapporti con l'Agenzia delle Entrate - ed in particolare con tutte le sedi lombarde - si sono confermati come sempre costruttivi. Queste ultime hanno sempre puntualmente risposto alle richieste di chiarimenti dell'ufficio, consentendogli di poter eventualmente illustrare all'interessato di volta in volta le ragioni dell'amministrazione e i disagi verificatisi. Nell'ambito dei **tributi regionali**, su cui il Garante dei contribuenti ha maggiori competenze, domina incontrastata tutta la problematica relativa al **bollo auto** - che costituisce numericamente la maggioranza delle istanze pervenute - per la quale la buona collaborazione con le strutture competenti della Giunta regionale ha fatto sì che le vicende trovino un'adeguata soluzione in tempi brevi. Le più numerose sono però state le istanze in materia di **tributi locali**, aumentate negli ultimi anni a seguito della soppressione della figura del difensore civico comunale, con la legge Finanziaria 2010. Tributi quali ICI, IMU, TARSU e TARI rappresentano infatti problematiche con le quali tutti i cittadini prima o poi possono essere coinvolti.

**Territorio:** Nell'ambito del settore il numero delle istanze pervenute ha subito un considerevole incremento rispetto a quello dell'anno precedente.

Per quanto concerne la distribuzione per categoria, l'aumento più consistente ha riguardato le pratiche relative agli **strumenti urbanistici**, che sono pressoché triplicate, ai **lavori pubblici** e ai **trasporti pubblici**, mentre meno significativa è stata la differenza nel numero di istanze attinenti all'edilizia privata, comunque sempre numerose, alla tutela del territorio, alle acque pubbliche, a viabilità e circolazione e al demanio.

In materia di **edilizia residenziale pubblica** l'attività ha riguardato, come negli anni

precedenti, questioni attinenti alla manutenzione degli immobili del patrimonio abitativo pubblico di proprietà dei comuni e delle ALER e i procedimenti di assegnazione degli alloggi. La collaborazione con Federcasa e ALER Milano ha consentito comunque di risolvere diverse situazioni critiche.

**Ambiente:** la tipologia di istanze afferenti questo settore conferma ancora una volta il trend degli anni precedenti: emissioni acustiche e disturbi causati dall'attività di pubblici esercizi, inconvenienti igienici derivanti dalle modalità di raccolta dei rifiuti urbani, disagi derivanti da attività produttive e controlli amministrativi effettuati dai Comuni.

**Sicurezza sociale:** Anche quest'anno il settore ha presentato una notevole varietà nelle questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio. Dal punto di vista quantitativo si è registrato un leggero aumento del numero delle richieste di intervento rispetto a quello dell'anno precedente. Tra queste si citano, a titolo esemplificativo, le istanze relative all'applicazione di agevolazioni per le rette degli asili nido comunali e delle quote da corrispondere per servizio di mensa nelle scuole dell'infanzia.

Le segnalazioni pervenute invece in materia di **invalidità civile** hanno riguardato vari aspetti problematici inerenti al riconoscimento dei benefici in materia: cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità. Il numero di istanze giunte in tale settore si è discostato di poco da quello del precedente anno; oggetto delle contestazioni sono state i singoli stadi del procedimento amministrativo e sanitario ed, in qualche caso, i tempi di erogazione delle prestazioni.

Per il settore **previdenza** continua il trend, già riscontrato gli scorsi anni, di un incremento delle pratiche pervenute (75): la maggior parte delle richieste ha riguardato mancate risposte da parte di Inps ad istanze dei cittadini; questioni relative alla pensione; contributi per attività gestione separata; Naspi; estratti conti retributivi non aggiornati; riscatto laurea e questioni varie. Un dato che rileva rispetto agli scorsi anni è la diminuzione delle pratiche riguardanti richieste di restituzione di indebitato da parte dell'INPS.

**Sanità e igiene:** Anche quest'anno vi è stato un notevole incremento delle pratiche in materia di sanità, quasi raddoppiate negli ultimi tre anni.

Sono numerose le doglianze dei cittadini che contestano l'adeguatezza della presa in carico dei pazienti, da parte dei soggetti preposti, al termine del ricovero presso strutture ospedaliere o di riabilitazione, al fine di garantire la continuità delle cure, mediante l'organizzazione di un'appropriata assistenza domiciliare o l'individuazione di una struttura per cronici in cui inserire l'assistito. Un fatto molto positivo è però il miglioramento nei rapporti con la Direzione generale Welfare della Giunta regionale per quanto riguarda l'annoso problema della tempestività delle risposte alle richieste inviate dall'Ufficio.

**Istruzione, cultura e informazione:** Nell'ambito di questo settore sono leggermente aumentate le pratiche in materia di **istruzione**, mentre sono rimaste pressoché invariate le richieste afferenti all'assistenza scolastica e all'edilizia scolastica.

Per quanto concerne l'Istruzione, le istanze pervenute sono state alquanto diversificate per quanto riguarda ai soggetti verso i quali sono state espresse le doglianze.

Con riferimento alla scuola primaria sono pervenute richieste riguardanti problemi nell'iscrizione dell'alunno e altre relative all'operato del dirigente scolastico.

**Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale:** Nel corso dell'anno il numero delle istanze pervenute all'Ufficio si è quasi raddoppiato rispetto a quello dell'anno precedente e questo considerevole incremento è ascrivibile all'apertura degli Sportelli presso gli Istituti penitenziari della regione: dalle 125 richieste di intervento del 2017 il numero è salito a 212 nel 2018.

La maggior parte delle istanze pervenute ha riguardato i rapporti con gli Enti gestori (126 pratiche), confermando così il trend degli scorsi anni: si tratta di interventi per segnalazioni concernenti, a titolo esemplificativo, le condizioni detentive dei ristretti, il percorso trattamentale, le richieste di colloqui con familiari, i problemi con l'INPS o le richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi sembra essere confermata anche quest'anno, sebbene non tutte le questioni sottoposte all'attenzione dell'Authority possano essere risolte rapidamente, in quanto spesso occorrono accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con la collaborazione di altre amministrazioni.

Interessante è infine il giudizio dei cittadini sull'operato dell'Authority:

<b>Moduli ricevuti via web</b>	<b>151</b>
<b>Giudizio medio per domanda 1 (Cortesia e disponibilità del personale)</b>	3.34 (buono/ottimo)
<b>Giudizio medio per domanda 2 (Competenza e preparazione professionale del personale)</b>	3.33 (buono/ottimo)
<b>Giudizio medio per domanda 3 (Chiarezza delle informazioni ricevute)</b>	3.28 (buono/ottimo)
<b>Giudizio medio per domanda 4 (Ha trovato la qualità del servizio adeguata alle sue attese?)</b>	17.88 (No) - 82.12 (Si)

Per quanto riguarda il personale assegnato all'Ufficio, si rammenta che con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 428 del 19 dicembre 2016 è stata definita per un triennio la dotazione organica, che comprende anche personale a supporto del Garante per l'infanzia e l'adolescenza. (FB)

## 1. Assetto istituzionale

### 1.1 Vigilanza e controllo sugli enti locali

L'art. 9 comma 2 della legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18, "Disciplina del Difensore regionale" - secondo il quale il Difensore può intervenire anche nei confronti dei comuni, delle comunità montane e delle province, oltre che dei concessionari o gestori di servizi pubblici locali siti sul territorio lombardo quando previsto dalla legge - è ancora in attesa che venga approvata la legge in esso citata.

L'Ufficio tuttavia ha continuato ad intervenire anche nelle vicende relative agli enti locali, come per prassi consolidata ha sempre fatto, contando sulla disponibilità degli enti di volta in volta interpellati.

Le numerose convenzioni intervenute negli ultimi mesi con le singole amministrazioni comunali hanno di fatto ufficializzato questo modo di procedere.

La convenzione prende atto che la legge finanziaria del 2010 - legge 23 dicembre 2009 n. 191 - all'art. 2 comma 186 lett a) ha previsto la soppressione della figura del Difensore civico comunale, di cui all'art. 11 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, il Testo Unico degli Enti Locali.

Cita la successiva legge 26 marzo 2010 n. 42 - conversione in legge con modificazioni del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2 recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni - che all'art. 1 stabilisce che *le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di 'difensore civico territoriale' ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.* Esprime la volontà di intervenire a tutela dei cittadini dei comuni ove non sia istituito o operante il difensore civico territoriale - in virtù dei principi di prossimità e sussidiarietà - per evitare che gli stessi rimangano privi di assistenza.

Tutto ciò in un ambito di rilievo costituzionale, la protezione dei diritti fondamentali delle persone, oltre che dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi diffusi e degli interessi giuridicamente rilevanti, con un'attività volta a tutelare per via stragiudiziale tali posizioni giuridiche, in particolare nei rapporti con le pubbliche amministrazioni, al fine di affermare una legalità sostanziale in funzione di prevenzione.

Tecnicamente il consiglio comunale delibera di affidare le funzioni di Difensore civico comunale al Difensore regionale e autorizza il sindaco alla stipulazione della convenzione che sarà approvata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia.

Con essa il Difensore regionale esercita le funzioni di intervento previste dalle norme nei confronti dell'amministrazione comunale in relazione a quelle proprie gestite dal comune interessato.

Il suo intervento è regolato dalle disposizioni della legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18, "Disciplina del Difensore regionale".

Il Comune si impegna a promuovere - utilizzando il proprio Ufficio per le Relazioni con il Pubblico - l'attività del Difensore regionale nel territorio di competenza e a coadiuvare i cittadini nella presentazione delle istanze anche mediante l'utilizzo di strumenti informatici e telematici.

La convenzione viene stipulata in via sperimentale per la durata di un biennio tacitamente prorogabile in mancanza di disdetta sei mesi prima della scadenza.

E' previsto anche il recesso per entrambe le parti previo avviso di almeno sei mesi.

Nel corso del 2018 si sono convenzionati i seguenti Comuni: Briosco (MB), Verano Brianza (MB), Corteolona e Genzone (PV) Ceriano Laghetto ((MB), Cinisello Balsamo (MI), Ornago (MB), Boffalora d'Adda (LO), Biassono (MB), Scansorosciate (BG), Brugherio

(MB), Sesto San Giovanni (MI), Bovisio Masciago (MB) e Melegnano (MI).

Quello dei rapporti con gli enti locali è un settore con un gran numero di richieste di intervento sempre in crescita perché il cittadino ha più facilmente rapporti con il singolo ente locale - ed in particolare con il comune - che con altre amministrazioni.

Per prassi consolidata, l'intervento dell'Ufficio ha avuto cura di rispettare l'autonomia dell'amministrazione locale di volta in volta interessata, svolgendo quell'opera di mediazione che lo contraddistingue.

Gli enti interpellati - tranne qualche eccezione - hanno sempre dimostrato una grande disponibilità a collaborare, fornendo i chiarimenti richiesti e quando necessario riconoscendo gli eventuali disagi segnalati.

In questo settore sono numerose le istanze provenienti da consiglieri comunali di minoranza che, nel loro esercizio di opposizione, lamentano le mancanze del Sindaco della Giunta o del Consiglio Comunale.

Spesso è stato necessario illustrare loro che il Difensore regionale non può entrare nel merito delle vicende comunali, essendo il suo controllo limitato al procedimento di formazione dell'atto amministrativo e non al contenuto - più o meno legittimo - delle decisioni assunte dall'ente.

Il controllo sostitutivo di cui all'art. 136 del D. Lgs 18 agosto 2000 n. 267 - secondo il quale il Difensore regionale nomina un commissario *ad acta*, qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro un congruo termine, ritardino od omettano il compimento di atti obbligatori per legge - è stato tradizionalmente applicato con estrema attenzione, solo nei casi più gravi (quando l'ente interpellato non si è adeguato agli inviti a procedere e alle diffide).

Questi ultimi risultano in genere sufficienti a ricomporre la vicenda.

I comuni interessati infatti spesso provvedono al compimento dell'atto obbligatorio - ritardato od omesso - nei termini indicati dalla diffida e pertanto il procedimento si conclude senza dover operare un'ingerenza nell'autonomia dell'ente.

Il rispetto della parità di genere nella composizione delle giunte comunali - art.137 comma 1 della legge 7 aprile 2014 n. 56, cd. legge Del Rio, secondo la quale nei comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti le Giunte devono avere una composizione per la quale *nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico* - comporta un controllo capillare sui circa 730 comuni lombardi interessati, ulteriormente complicato dalle elezioni amministrative che di anno in anno modificano la composizione delle Giunte dei singoli comuni.

Alla fine dell'anno su **728 comuni** risultavano essere comunque solo **45** i comuni non in regola con la quota aritmetica del 40% (di cui 4 commissariati). (ACA)

## 1.2 Servizi pubblici

Nel corso dell'anno sono sensibilmente aumentate le richieste di intervento pervenute in questo settore. La maggior parte delle istanze ha riguardato il servizio di fornitura di energia elettrica e di gas, in numero minore il servizio idrico integrato e il servizio postale. In via generale si rileva che è necessario interloquire a lungo e ripetutamente nei confronti dei gestori prima di riuscire a pervenire alla risoluzione della problematica lamentata. Al fine di ottenere più celermente risultati positivi è stato, in alcuni casi, coinvolto anche lo Sportello per il Consumatore Energia e Ambiente, competente sugli aspetti e sulle materie disciplinati dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Lo Sportello ha il compito di fornire informazioni e assistenza sui diritti dei consumatori nei mercati dell'elettricità e del gas e, dal 1° marzo 2018, anche in quello del servizio idrico integrato (acqua, fognatura e depurazione).

E' risultata utile l'azione sinergica con lo Sportello in merito ad una questione vertente una domanda di bonus idrico. La misura è volta a ridurre la spesa per il servizio di acquedotto delle famiglie in condizione di disagio economico e sociale. E' prevista dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 ottobre 2016, e successivamente attuata con provvedimenti dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Consente di non pagare un quantitativo minimo di acqua a persona per anno, corrispondente al soddisfacimento dei bisogni essenziali. Il Difensore regionale è intervenuto per richiedere l'applicazione di quanto previsto dalla deliberazione di ARERA del 21/12/2017, 897/2017/R/idr, circa le modalità applicative del bonus sociale idrico ed in particolare dell'allineamento del periodo di decorrenza del bonus con quello del bonus elettrico già riconosciuto al cittadino.

Un utente del servizio di fornitura di energia elettrica si è rivolto al Difensore regionale per contestare una fattura con la quale venivano rettificate le spese di fornitura relative ad un intero anno per un immobile sito in una località di villeggiatura. La signora lamentava il fatto che, sebbene avesse indicato sin dal momento dell'attivazione della fornitura che si trattava di una seconda casa, la Società non ne aveva tenuto conto e aveva continuato a fatturare come se l'immobile fosse quello di residenza, salvo poi ricalcolare le spese dopo più di un anno.

L'interessata aveva contattato ripetutamente il gestore e aveva presentato un reclamo scritto, ma non era riuscita ad ottenere risposte adeguate. Solo dopo l'intervento del Difensore, la Società ha riconosciuto che, a causa di un errore di carattere gestionale, alla fornitura era stato applicato l'uso domestico residente anziché l'uso domestico non residente, come espressamente indicato dall'utente durante l'accettazione telefonica del contratto. Per ridurre i disagi arrecati, ha concesso un piano di rientro per il pagamento della fattura contestata, concedendo un'agevole rateizzazione. E' stato inoltre richiesto a favore della signora l'indennizzo per ritardata risposta, in quanto il parziale riscontro, fornito dal gestore alla comunicazione dell'istante, era stato dato in un lasso di tempo superiore ai quaranta giorni previsti dalla Deliberazione dell'Autorità garante n. 413/2016/R/com, che disciplina i reclami e i tempi standard di risposta.

Nell'ambito delle pratiche riguardanti i servizi postali, si fa cenno alla richiesta d'intervento con la quale un cittadino denunciava il mancato recapito di tutta la corrispondenza diretta al suo indirizzo, comprese le lettere raccomandate e gli avvisi di giacenza. Era ormai esasperato poiché il disservizio si protraeva da parecchio tempo e, malgrado avesse presentato a Poste Italiane numerosi reclami e segnalazioni, continuava a ripetersi e a recargli considerevoli problemi. Evidenziava, ad esempio, che a causa del mancato recapito della raccomandata con la quale l'Inps convocava la moglie, invalida civile, ad

una visita di controllo era stata sospesa la provvidenza economica percepita fino ad allora. L'Ufficio di difesa regionale ha coinvolto anche l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) sottolineando che non si trattava di singoli e sporadici episodi, ma di una grave inadempienza che la famiglia interessata riconduceva al comportamento di un portalelettere addetto al recapito della corrispondenza nella zona. Solo nei casi in cui i mittenti avvisavano preventivamente dell'invio della corrispondenza, il cittadino poteva informare gli impiegati del vicino ufficio postale che gli faceva pervenire direttamente le lettere. L'Azienda, sollecitata più volte, ha finalmente attivato controlli mirati e monitoraggi volti a verificare l'espletamento del servizio, a seguito dei quali ha provveduto a sostituire il postino titolare designato alla consegna nella zona. La famiglia ha espresso grande soddisfazione per il ripristino del servizio distribuzione e recapito della corrispondenza. (LG)

### 1.3 Atti, documenti e registri pubblici

Alcuni casi sono stati particolarmente significativi.

Nel mese di marzo, il sig. G.C. si è rivolto all'Ufficio, anche in nome e nell'interesse del figlio, il signor R.C., lamentando i tempi lunghi entro cui il Comune di Cantù avrebbe provveduto al rilascio della carta di identità elettronica (CIE).

Recatosi presso l'Ufficio anagrafe del Comune, il personale a ciò preposto lo informava che, ai fini del rilascio del documento anagrafico, avrebbe dovuto necessariamente effettuare la prenotazione on line.

Constatato che il primo appuntamento utile sarebbe potuto essere prenotato soltanto nel mese di luglio, mentre sia lui che il figlio necessitavano con urgenza della carta d'identità per motivi di lavoro (in particolare, il figlio che aveva trovato occupazione all'estero), il sig. C. si recava nuovamente all'Ufficio anagrafe chiedendo se fosse possibile ottenere la carta d'identità in cartaceo.

Appreso che quest'ultima richiesta non sarebbe potuta essere soddisfatta e che il rilascio della CIE in via d'urgenza sarebbe stato possibile soltanto previa presentazione del biglietto aereo del volo per l'estero, il sig. C. ha chiesto il supporto del Difensore regionale per risolvere il problema.

L'Ufficio, constatata l'inesistenza nella legislazione di riferimento di disposizioni che imponessero la prenotazione on line per attivare il procedimento di rilascio della CIE o vietino la consegna del documento in formato cartaceo, e, soprattutto, rammentando che la pubblica amministrazione deve in ogni caso adoperarsi in modo efficiente per far sì che il servizio sollecitato dall'utente sia (il più possibile) funzionale alle esigenze di quest'ultimo, ha chiesto chiarimenti al Sindaco circa il modus operandi dell'Amministrazione comunale.

Si ritiene utile rammentare al riguardo che, in base al Progetto strategico dell'Agenda digitale italiana, l'obbligatorietà della CIE in tutti i comuni italiani è stata prevista a partire dal 1° gennaio 2019.

Dalle delucidazioni fornite dall'Amministrazione comunale anche per le vie informali, è stato in realtà appurato che le difficoltà segnalate dal sig. G. erano da imputarsi ad equivoci insorti principalmente a causa di un non corretto funzionamento del programma di gestione on line delle richieste di rilascio della carta di identità, cui sarebbe stato prontamente posto rimedio, sì da poter fissare, nel breve termine, l'appuntamento con il sig. C per il rilascio della CIE.

Nel mese di maggio, l'interessato e il figlio hanno potuto ritirare la CIE.

Tra i casi afferenti la materia dei registri pubblici – in particolare, quello catastale – particolare interesse riveste quello sottoposto dal sig. G.B.

Quest'ultimo si è rivolto al DR lamentando che, dalla visura del Catasto terreni, egli risultava essere ancora titolare di una parte di un fondo che gli era stato espropriato con procedimento attivato dal Comune di Verderio per la costruzione di una strada pubblica e concluso ormai nel 1982.

Nel corso degli anni, egli aveva più volte richiesto, ma inutilmente, che l'Amministrazione espropriante formalizzasse la cessione del bene con atto notarile e trascrizione nei registri immobiliari e catastali.

Interpellato dal DR, il Sindaco di Verderio ha risposto che l'Amministrazione comunale non aveva ancora proceduto a formalizzare la cessione dei beni in innumerevoli casi, considerate le grosse difficoltà incontrate nel ricostruire, per ciascuno di essi, gli interventi, gli atti, gli accordi e gli eventuali espropri.

Tuttavia, il Sindaco ha assicurato che, grazie all'entrata in vigore dell'art. 31, commi 21 e 22, L. 23.12.1998 n. 448, l'Amministrazione comunale avrebbe potuto più agevolmente

soddisfare le richieste dei proprietari dei cd. reliquati stradali (porzioni di terreno residue dall'esproprio dello stesso per la realizzazione di opere pubbliche), avendo la normativa citata semplificato di gran lunga gli adempimenti procedurali gravanti in materia, sulle amministrazioni comunali.

L'art. 31 citato ha invece previsto la facoltà del Comune di disporre l'accorpamento al demanio stradale delle porzioni di terreno destinate ad uso pubblico ininterrottamente da oltre 20 anni, in modo semplice, ovvero, con provvedimento da registrarsi e trascriversi a titolo gratuito, previa acquisizione del consenso da parte degli attuali proprietari (sia pure, solo in senso formale) delle porzioni anzidette.

Il Sindaco ha pertanto fatto presente che sarebbe stata adottata una deliberazione quadro del Consiglio comunale in forza della quale il Responsabile del Servizio gestione del territorio, previo consenso acquisito del titolare, avrebbe adottato i singoli provvedimenti di accorpamento al demanio stradale, con successiva trascrizione gratuita del nuovo proprietario nei registri catastali, a mezzo della sola nota di trascrizione di cui all'art. 2659 cc..

Di quanto comunicato è stato informato l'interessato.

Si coglie l'occasione di ringraziare il Sindaco di Verderio per la puntuale e circostanziata risposta fornita, la cui utilità anche per i casi analoghi futuri è di tutta evidenza. (EC)

## 1.4 Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa. Privacy

Nel corso del 2018 sono state aperte 169 pratiche in questo ambito, in cui rientra prevalentemente la gestione delle istanze concernenti le funzioni del Difensore regionale in materia di accesso documentale, di cui al comma 4 art. 25 L241/90, e di accesso civico generalizzato, di cui all'art. 5, D.lgs. 33/2013, come modificato dal D.lgs. 97/2016.

L'introduzione dell'accesso civico "generalizzato" e quindi del "diritto di chiunque" di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, senza alcuna motivazione che legittimi la richiesta, ha esercitato un forte impatto nei rapporti tra cittadino e istituzioni.

Proprio a causa dell'assenza di motivazione nella richiesta di accesso, ogni amministrazione, una volta ricevuta l'istanza, dovrebbe attivare una valutazione articolata sostanzialmente in queste fasi:

1. individuazione degli atti che contengano le informazioni richieste;
2. individuazione di eventuali soggetti controinteressati e acquisizione di eventuali opposizioni all'accesso;
3. valutazione in ordine a eventuali "pregiudizi concreti" che possano derivare, a seguito della ostensione degli atti, sia con riferimento alla totale di interessi pubblici, sia con riferimento a interessi privati.

Si tratta di un'attività particolarmente complessa che, non essendo assistita da norme che disciplinino ogni situazione, richiede una "valutazione caso per caso" attraverso la comparazione di due interessi: quello alla trasparenza, vantato dal richiedente e quello alla tutela della riservatezza dei dati richiesti.

Alla luce dei casi sottoposti all'attenzione del Difensore regionale nel 2018 (circa il 25% del totale), è possibile affermare che tale istituto, prima della effettiva introduzione, avrebbe richiesto la definizione di un contesto normativo certo e stabile.

Infatti, i migliori intenti del Legislatore, strumentalmente utilizzati, hanno dato luogo a richieste prive di alcun ragionevole senso, ed è toccato non solo alla giurisprudenza amministrativa (TAR e CdS), all'ANAC e al Garante della Privacy, ma anche al Difensore regionale, iniziare a fornire indicazioni operative e di "indirizzo" alle amministrazioni coinvolte e ai cittadini.

Il TAR, ad esempio, ha evidenziato che il novello accesso civico generalizzato, proprio per non tradire i nobili fondamenti ed intenti, non può essere utilizzato in modo disfunzionale rispetto alla finalità di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. In altri termini, non può "essere trasformato in una causa di intralcio al buon funzionamento dell'amministrazione.

La valutazione dell'utilizzo secondo buona fede va operata caso per caso, al fine di garantire - in un delicato bilanciamento - che, da un lato, non venga obliterata l'applicazione dell'istituto, dall'altro lo stesso non determini una sorta di effetto "boomerang" sull'efficienza dell'Amministrazione".

Anche l'ANAC, per quanto di sua competenza, ha spiegato che l'amministrazione è tenuta a consentire l'accesso generalizzato anche quando riguarda un numero cospicuo di documenti ed informazioni, a meno che la richiesta risulti manifestamente irragionevole, tale cioè da comportare un carico di lavoro in grado di interferire con il buon funzionamento dell'amministrazione. T

Tali circostanze, adeguatamente motivate nel provvedimento di rifiuto, devono essere individuate secondo un criterio di stretta interpretazione, ed in presenza di oggettive condizioni suscettibili di pregiudicare in modo serio ed immediato il buon funzionamento

dell'amministrazione (cd. "richieste massive").

Inoltre, l'ANAC ha chiarito che:

- l'amministrazione non è tenuta a raccogliere informazioni che non sono in suo possesso per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato, ma deve limitarsi a rispondere sulla base dei documenti e delle informazioni che sono già in suo possesso;
- l'amministrazione non è tenuta a rielaborare informazioni in suo possesso per rispondere ad una richiesta di accesso generalizzato: deve consentire l'accesso ai documenti, ai dati ed alle informazioni così come sono già detenuti, organizzati, gestiti e fruiti;
- sono ammissibili, invece, le operazioni di elaborazione che consistono nell'oscuramento dei dati personali presenti nel documento o nell'informazione richiesta, e più in generale nella loro anonimizzazione, qualora ciò sia funzionale a rendere possibile l'accesso;
- la richiesta di accesso generalizzato deve identificare i documenti e i dati richiesti: devono essere ritenute inammissibili le richieste formulate in modo così vago da non permettere all'amministrazione di identificare i documenti o le informazioni richieste. In questi casi, l'amministrazione destinataria della domanda dovrebbe chiedere di precisare l'oggetto della richiesta.

Il Difensore regionale, dal canto suo, per quanto riguarda le richieste di riesame rivolte all'Ufficio, si è ritrovato, più volte, a doverle rigettare in quanto presentate "ai sensi del d.lgs. 33/2013 e della L. 241/90" e quindi formalmente scorrette: l'accesso generalizzato si pone su un piano diverso rispetto all'accesso documentale *ex lege* 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. E' evidente 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.

Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi.

Nel merito, invece, delle istanze aventi ad oggetto il diniego, espresso o tacito, del diritto d'accesso cd. documentale, quelle che hanno richiesto una più approfondita verifica della sussistenza del diritto negato/differito, hanno comportato l'analisi del diritto d'accesso dei Consiglieri comunali/provinciali ex art. 43, comma 2 del TUEL che prevede che *I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.*

In particolare, si evidenziano i numerosi interventi in materia anche da parte del Prefetto di Mantova che ha costantemente ricordato da un lato, ai comuni coinvolti, l'ampiezza delle prerogative dei consiglieri in tema di accesso, dall'altro, ai consiglieri "gli invalicabili doveri di riservatezza" cui sono tenuti, esortando tutti ad instaurare "una prassi di rapporti di aperto dialogo nell'interesse della comunità".

Pare opportuno segnalare, inoltre, una pratica aperta ed istruita nel 2018, il cui iter si è concluso nei primi giorni del a.a. 2019.

L'istante, padre e legittimo erede della di una ragazza deceduta in circostanze molto spiacevoli, ha presentato istanza di accesso alla ASST - coinvolta nella cura della figlia - richiedendo copia semplice della "perizia medico legale redatta dal sanitario da incaricato"

e dei “verbali delle riunioni del Comitato di Valutazione Sinistri relativi al Caso in esame”;

Il Servizio Affari Generali ha negato l'accesso alla documentazione richiesta citando l'art. 24 comma 2 della L.241/90; l'art. 4, comma 1, lett d) del Decreto Ministeriale 10 maggio 1994, n. 415; la Deliberazione n. 781 del 30/11/2017 con cui è stato approvato il “Regolamento sul diritto di Accesso civico, sul diritto di Accesso civico generalizzato e sul diritto di Accesso agli atti e ai documenti amministrativi” della ASST; l'art. 27 “Atti sottratti all'accesso” del predetto Regolamento.

Il Difensore regionale, adito ex L. 241/90, ha rilevato diverse anomalie nella motivazione del diniego e soprattutto ha sottolineato che la normativa (art. 24 comma 4 della L. 241/90 e degli art. 9 e 10 del DPR n. 184/2006 e art. 28 Deliberazione n. 781 del 30/11/2017 della ASST) prevede l'istituto del differimento, disposto ove sia sufficiente per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa ed ha quindi invitato l'ASST a motivare il mancato uso dell'istituto del differimento argomentando in modo più puntuale il diniego alla richiesta dell'istante.

L'amministrazione ha risposto confermando il diniego - sottolineando, tra l'altro, che “l'ostensione dei documenti richiesti comprometterebbe lo svolgimento dell'attività difensiva dell'Ente” - e differendo il rilascio della documentazione richiesta “fino alla conclusione dell'instaurando procedimento civile finalizzato al risarcimento dei danni asseritamente subiti dalla ragazza deceduta”, e citando, inoltre, a favore della posizione della ASST, anche un parere della Commissione per l'Accesso rilasciato su richiesta del difensore civico dell'Emilia Romagna (27 ottobre 2016), in cui si afferma che il “parere medico legale redatto per finalità di istruttoria transattiva in struttura S.S.N.” deve ritenersi “non accessibile ai sensi dell'art. 24, comma 1 della L. 241/90 al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti tra difensore e difeso.”(CP)

## 2. Ordinamento del personale pubblico

Il settore in esame, sotto il profilo quantitativo, non ha sostanzialmente registrato variazioni rispetto all'anno precedente. Per converso è stato caratterizzato da una varietà delle richieste di intervento, più consistente che negli anni trascorsi.

Le questioni sottoposte hanno riguardato - per citarne alcune - la stabilizzazione del personale precario, l'espletamento di concorsi e selezioni, il conferimento di incarichi dirigenziali, le istanze di mobilità anche intercompartimentali, la sicurezza nei luoghi di lavoro, la fruizione di permessi per visite, terapie, prestazioni specialistiche, esami diagnostici, nonché l'applicazione del regime agevolato previsto per le patologie gravi che richiedono terapie salvavita.

Con riferimento alla fase prodromica all'instaurazione del rapporto di lavoro, è doveroso riferire del prosieguo che ha avuto la questione di cui si è riferito nella Relazione 2018 della prassi invalsa presso gli enti locali e le Aziende del Servizio sanitario nazionale, di pubblicare il bando di indizione di un concorso pubblico per assunzioni a tempo determinato soltanto sul proprio sito istituzionale e non anche sul BURL (Bollettino ufficiale Regione Lombardia) e, ancor più, sulla GURI (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana).

Si rammenta che l'Ufficio, nella precedente Relazione, sul presupposto dell'illegittimità della prassi cui si è fatto cenno, aveva ventilato l'ipotesi di investire della questione la D.G. (Direzione Generale) Welfare della Giunta regionale affinché non solo vi desse soluzione, ma predisponesse altresì delle linee guida cui tutte le strutture sanitarie ubicate sul territorio lombardo si sarebbero dovute attenere.

La Direzione suddetta, malgrado avesse in un primo momento condiviso appieno, sia pure informalmente, la posizione assunta sul tema dal Difensore regionale, ha poi denegato la collaborazione richiesta, asserendo, in particolare, che la giurisprudenza citata da questo Ufficio si riferisse, in realtà, soltanto a concorsi per assunzioni a tempo indeterminato. Il DR ha ritenuto di sottoporre la questione, consideratane la delicatezza e la rilevanza generale, al Ministero della Pubblica amministrazione, mettendo, anzitutto, in rilievo, la *ratio* delle regole di pubblicità dei bandi di concorso per il reclutamento di personale, così come interpretata dalla prevalente giurisprudenza in materia (consentire la partecipazione al concorso di tutti gli aventi diritto interessati, indipendentemente dalla loro ubicazione sul territorio nazionale) e sottolineando altresì che il richiamato indirizzo giurisprudenziale, diversamente da quanto sostenuto dal Direttore D.G. Welfare, si riferisse anche ai procedimenti per assunzioni a termine (si rinvia in particolare a Cons. Stato, sez. V; sentenza 8.6.2016 n. 2801; Cons. Stato, sez. V, sentenza 25.1.2016 n. 227; TAR Campania, Napoli, sez. V, sentenza 23.6.2017 n. 3433, Cons. stato, sez V sentenza 31.5.2018 n.5298).

L'Ufficio è tuttora in attesa di riscontro dal Ministero interpellato.

Tra le altre questioni affrontate nel settore in esame, vi è quella con cui il signor M.M. ha sollecitato l'intervento del Difensore regionale a tutela della propria salute nel luogo di lavoro.

L'interessato, dipendente dell'ASST Santi Paolo e Carlo, per problemi di salute, aveva richiesto che nel proprio ufficio venisse posizionato un condizionatore in grado di controllare, in particolare, il tasso di umidità ivi presente.

Il DR, preso atto anche della documentazione medico sanitaria prodotta dal signor M., attestante le sue condizioni di salute, nonché la necessità di migliorare il microclima del suo ufficio, appellandosi agli obblighi, gravanti sul Datore di Lavoro ex D.Lgs 9.4.2008 n.

81, ha sollecitato il Direttore amministrativo dell'azienda sanitaria ad adoperarsi per adottare ogni misura si fosse resa necessaria a tutela della salute psico-fisica del dipendente.

Dopo innumerevoli solleciti anche da parte del signor M., il suddetto Responsabile ha informato il DR che, effettuati tutti gli accertamenti del caso, nell'ufficio in cui presta servizio il dipendente sarebbe stato posizionato un impianto con regolazione autonoma locale, nel contempo trasmettendo l'atto con cui il Direttore della Struttura complessa Gestione tecnico patrimoniale ha declinato la propria responsabilità qualora l'impianto fosse stato impostato su parametri microclimatici esorbitanti dal *range di comfort* fissato dalla normativa vigente, con la conseguenza di creare disagio anche ai colleghi operanti nello stesso ambiente di lavoro.

L'Ufficio ha ringraziato l'Azienda sanitaria della collaborazione prestata per ridurre il disagio climatico pregiudizievole per il signor M., osservando tuttavia che l'Azienda, avendo essa stessa riconosciuto la necessità di autorizzare l'installazione dell'apparecchio per salvaguardare la salute del dipendente, avrebbe potuto/dovuto effettuare controlli per verificare un utilizzo corretto dello stesso e, in caso di riscontro negativo, assumere i consequenziali provvedimenti.

In un altro caso è stato chiesto al DR di intervenire affinché il signor V.C., dipendente dell'ASST di Lodi, aggredito da soggetto terzo all'interno del Presidio ospedaliero, venisse tutelato dal ripetersi di analoghi episodi futuri mediante l'assunzione di apposite misure predisposte dal Datore di lavoro.

Interpellata dall'Ufficio, la Direzione amministrativa ha assicurato di aver all'uopo pianificato, previo confronti/accordi con le Autorità di governo a ciò preposte (tra cui, la Prefettura), adeguati interventi, nonché avviato un gruppo di lavoro aziendale con il compito di individuare e proporre alla Direzione generale eventuali ulteriori rimedi di tipo strutturale/tecnologico per il contenimento del fenomeno delinquenziale; formativo/informativo riguardo alle modalità di gestione, da parte degli operatori, delle aggressività di soggetti terzi; psicologico, a supporto della persona vittima di aggressione; organizzativo/procedurale per definire le modalità di segnalazione, anche con strumentazione informatica, di episodi di violenza.

Il Direttore amministrativo ha poi fatto presente di non escludere l'assunzione di ulteriori provvedimenti a presidio delle strutture sanitarie, consequenziali a decisioni prese in sede nazionale o regionale, al fine di fare fronte ad un fenomeno (atti di aggressione/violenza) non limitato alla realtà locale. (EC)

### **3. Ordinamento finanziario**

#### **3.1 Tributi e canoni statali**

I rapporti con l’Agenzia delle Entrate - e in particolare con tutte le sedi lombarde - si sono confermati anche nel corso di quest’anno costruttivi.

Queste ultime hanno sempre puntualmente risposto alle richieste di chiarimenti dell’ufficio, consentendogli di poter eventualmente illustrare all’interessato di volta in volta le ragioni dell’amministrazione e i disagi verificatisi.

Com’è noto, la materia esula dalla competenza istituzionale del Difensore regionale che nella sua veste di Garante del contribuente regionale — ai sensi di quanto disposto dalla legge regionale 14 luglio 2000 n. 10, il Testo Unico degli enti locali, agli artt. 22-25 - è competente solo per i tributi regionali propri, quelli indicati al Capo I del Titolo III della citata legge regionale 14 luglio 2003 n. 10.

Per i tributi e i canoni statali è invece competente il Garante del Contribuente presso la Direzione Regionale della Lombardia dell’Agenzia delle Entrate, istituito con la legge 27 luglio 2000 n. 212, lo Statuto del Contribuente.

Difensore regionale e Garante del Contribuente hanno compiti in tutto simili, i quali consistono essenzialmente nel verificare le irregolarità e le disfunzioni dell’amministrazione fiscale segnalate dai contribuenti.

I compiti del Garante del Contribuente in particolare consistono nel:

- rivolgere richieste di documenti o chiarimenti agli uffici 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 o compartimentale o al comando di zona della Guardia di Finanza competente nonché agli organi di controllo, informandone l’autore della segnalazione
- rivolgere raccomandazioni ai dirigenti degli uffici ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi
- accedere agli uffici finanziari e controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente nonché l’agibilità degli spazi aperti al pubblico
- richiamare gli uffici al rispetto di quanto previsto dalle norme relative all’informazione del contribuente e ai diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali
- richiamare gli uffici al rispetto dei termini previsti per il rimborso d’imposta
- individuare i casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore ovvero i comportamenti dell’amministrazione determinano un pregiudizio dei contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l’amministrazione, segnalandoli al direttore generale o compartimentale o al comando di zona della Guardia di Finanza competente e all’ufficio centrale per l’informazione del contribuente, al fine di un eventuale avvio del procedimento disciplinare.

Quelli del Difensore regionale nella sua veste di Garante del contribuente regionale sono diretti a:

- rivolgere richieste di 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, informandone l’autore della segnalazione
- rivolgere raccomandazioni ai dirigenti delle strutture regionali ai fini della tutela del

- contribuente e della migliore organizzazione dei servizi
- accedere alle strutture tributarie regionali e controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente, nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico
- richiamare le strutture tributarie regionali al rispetto dei termini previsti per il rimborso dei tributi regionali e delle norme
- individuare i casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore ovvero i comportamenti dell'amministrazione regionale determinano un pregiudizio per i contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l'amministrazione, segnalandoli al direttore generale competente, al fine di un eventuale avvio del procedimento disciplinare.

Nel corso del 2018 si è svolto un incontro tra Garante del Contribuente e Difensore regionale, nel quale è stata espressa da entrambi la volontà di instaurare rapporti di collaborazione, in considerazione dell'equivalenza delle rispettive attività e delle esigenze dei contribuenti che spesso non sono pienamente consapevoli delle diverse competenze territoriali degli enti tributari.

Per prassi consolidata, l'Ufficio è intervenuto illustrando all'interessato la mancanza di competenza, ma quando è stato possibile chiedendo tuttavia chiarimenti all'ente interessato - che quasi sempre ha provveduto a fornire adeguati riscontri - per poter fornire un'adeguata risposta al contribuente.

Solo nei casi in cui il contribuente ha prospettato vicende per le quali è già intervenuta una sentenza della Commissione Tributaria - Provinciale o Regionale - si è dovuto chiarire che le decisioni della magistratura tributaria esulano completamente dall'attività dell'ufficio.

### 3.2 Tributi e canoni regionali

Com'è noto, sono quelli previsti al Capo I del Titolo III della legge regionale 14 luglio 2003 n. 10 e cioè:

- taxa automobilistica di proprietà, il cd bollo auto
- IRAP imposta regionale sulle attività produttive
- addizionale regionale IRPEF
- eco taxa discariche per il deposito di rifiuti solidi urbani nelle discariche
- taxa per il diritto allo studio universitario
- polizia idraulica e canoni idrici.

Sono invece disapplicati:

- ARISGAM addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano usato come combustibile
- TOSAP taxa per le occupazioni di spazi ed aree pubbliche
- abilitazione all'esercizio professionale.

Mentre è sospesa l'applicazione della IRESA imposta regionale sulle emissioni sonore di aereomobili.

Domina incontrastata tutta la problematica relativa al **bollo auto** - che costituisce numericamente la maggioranza delle istanze pervenute - per la quale la buona collaborazione con le strutture competenti della Giunta regionale ha fatto sì che le vicende trovino un'adeguata soluzione in tempi brevi.

Si tratta per lo più di una cattiva interpretazione delle scadenze dei periodi contributivi da parte degli interessati o di accertamenti che risalendo agli anni trascorsi possono creare confusione.

Per la taxa per il diritto allo studio universitario invece nella gran parte dei casi la materia del contendere verte sulla fascia contributiva cui deve fare riferimento l'istante, che determina la quantificazione dell'importo dovuto.

Le strutture competenti – regionali, universitarie e quanto altro - hanno sempre puntualmente risposto alle richieste di chiarimenti dell'ufficio, riconoscendo senza alcuna remora le cause che hanno potuto produrre equivoci o disservizi.

### 3.3 Tributi e canoni locali

Si tratta senz'altro della materia che ha più richieste da parte degli istanti, aumentate negli ultimi anni a seguito della soppressione della figura del Difensore civico comunale, con la legge 23 dicembre 2009 n. 191, la Finanziaria 2010.

I tributi locali interessano di fatto la maggioranza assoluta dei cittadini.

Tributi quali ICI, IMU, TARSU e TARI rappresentano infatti problematiche a cui tutti i cittadini prima o poi possono essere interessati.

Le amministrazioni locali ed in particolare gli uffici tributari comunali - tranne qualche rara eccezione che non ha risposto alla richiesta di chiarimenti dell'ufficio, sottraendosi in questo modo al dialogo tra amministrazioni, necessario per la trasparenza del loro operato - hanno sempre provveduto a fornire i necessari ragguagli per la soluzione delle vicende segnalate, individuando, se del caso, le cause che avevano provocato il problema, talvolta anche riconoscendo la responsabilità dell'ente per il disagio che ha generato la vicenda e fornendo assicurazioni sulla immediata attivazione dei rimedi necessari.

L'Ufficio ha sempre provveduto ad agire nel più totale rispetto dell'autonomia giuridico - amministrativa dell'ente di volta in volta interpellato, ben consapevole del suo ruolo di mediatore tra cittadino e pubblica amministrazione, privo in ogni caso di qualsiasi potere coercitivo - attribuito ad altri organi dell'ordinamento - e della possibilità di esprimere pareri, di legittimità come di merito, che oltretutto non avrebbero alcun valore legale, nonché di quella di entrare nel merito, essendo il suo controllo circoscritto al procedimento di formazione dell'atto amministrativo. (ACA)

#### 4. Territorio

Nell'ambito del settore nel 2018 il numero delle istanze pervenute ha subito un considerevole incremento rispetto a quello dell'anno precedente.

Per quanto concerne la distribuzione per categoria, l'aumento più consistente ha riguardato le pratiche relative agli **strumenti urbanistici**, che sono pressoché triplicate, ai lavori pubblici e ai trasporti pubblici, mentre meno significativa è stata la differenza nel numero di istanze attinenti all'edilizia privata, comunque sempre numerose, alla tutela del territorio, alle acque pubbliche, a viabilità e circolazione e al demanio.

Anche nel 2018 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.

Le richieste afferenti agli strumenti urbanistici hanno avuto ad oggetto principalmente contestazioni delle scelte pianificatorie operate dalle Amministrazioni comunali.

In particolare, sono state frequenti le doglianze pervenute da cittadini in seguito all'approvazione da parte Comune del nuovo Piano di Governo del Territorio o di una variante dello stesso con la quale è stata mutata la destinazione urbanistica di aree di loro proprietà.

In tali fattispecie l'Ufficio, che peraltro non ha alcuna facoltà di sindacare nel merito le scelte degli Enti Locali, ha chiarito agli istanti che, 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 assunte, 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).

Infatti, la mera esistenza, nella pianificazione previgente, di una destinazione urbanistica più favorevole al proprietario non è circostanza sufficiente a fondare in capo a quest'ultimo quell'aspettativa qualificata la cui sussistenza imporrebbe all'Amministrazione un obbligo di più puntuale e specifica motivazione rispetto a quella, di regola sufficiente, basata sul richiamo alle linee generali di impostazione del Piano (Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 2014, n. 4042; Cons. Stato, sez. IV, 25 giugno 2013, n. 3476; Cons. Stato, sez. IV, 26 ottobre 2012, n. 5492).

Più precisamente, la giurisprudenza è costante nel ritenere necessaria una motivazione specifica alla variante del P.G.T. 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 materia di **edilizia privata** le problematiche maggiormente ricorrenti sono state quelle relative al mancato o tardivo rilascio di titoli abilitativi e alle segnalazioni di presunti abusi edilizi e, con riferimento a queste ultime, gli istanti hanno perlopiù lamentato l'assenza di riscontro da parte dell'Amministrazione comunale destinataria della doglianza.

Il Difensore regionale è, pertanto, intervenuto richiamando l'Ente all'esercizio delle funzioni di vigilanza alle quali è deputato ai sensi della normativa vigente e, in particolare, dell'art. 27 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", che prevede che il Comune è tenuto ad esercitare, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza

sull'attività urbanistico - edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

Nella quasi totalità dei casi, a fronte delle sollecitazioni rivolte dall'Ufficio, le Amministrazioni comunali interpellate hanno prontamente svolto le dovute verifiche e resi noti agli interessati l'esito delle stesse e le conseguenti determinazioni adottate.

Per quanto attiene ai **lavori pubblici**, le doglianze prevalenti hanno riguardato la mancata esecuzione degli interventi di manutenzione del verde pubblico nel territorio comunale e di sistemazione e ripristino delle strade o delle loro pertinenze.

E' in proposito opportuno rilevare che tali problemi, apparentemente ordinari, rimangono talvolta insoluti per lungo tempo, sia per la difficoltà degli interessati nell'individuare o contattare il soggetto/ufficio deputato alla trattazione della questione, sia per la scarsità di risorse finanziarie che induce gli enti a procrastinare l'intervento.

Ad esempio, si è rivolta al Difensore regionale una signora, residente in un quartiere periferico di una grande città, che aveva segnalato da oltre un anno al Comune i gravi disagi cagionati da un'enorme pozzanghera che, in caso di precipitazioni atmosferiche di media/forte intensità, si formava in corrispondenza di due condomini alquanto popolati, impedendo il passaggio pedonale e, quindi, l'accesso o l'uscita agli/dagli edifici senza bagnarsi completamente, con conseguenti seri disagi per tutti i residenti e, in particolare, per anziani, bambini e disabili.

Il Comune, interpellato dall'istante, aveva imputato l'inconveniente ad un problema inerente all'impianto fognario e l'aveva invitata a rivolgersi al Gestore del Servizio Idrico Integrato che, tuttavia, aveva escluso la propria competenza riguardo alla questione rappresentata.

Il Difensore regionale ha, pertanto, sollecitato l'intervento del Comune, richiamando l'obbligo di manutenzione della strada al quale - in qualità di ente proprietario - è tenuto ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada". Il Settore comunale competente ha prontamente risposto indicando che, entro il mese successivo, sarebbe stata realizzata una pavimentazione in conglomerato all'ingresso dei civici adeguando le pendenze e che, al fine di eliminare l'anomalia, sarebbe eventualmente stato inserito anche un nuovo pozzetto di raccolta.

Anche l'assenza o il malfunzionamento dell'illuminazione pubblica è oggetto di frequenti doglianze da parte dei cittadini, quale quella di una signora che si è rivolta all'Ufficio riferendo che circa un anno prima un'auto aveva abbattuto durante la notte il palo dell'illuminazione pubblica ubicato in una strada di un Comune lombardo e da allora l'illuminazione non era più stata ripristinata, nonostante le ripetute segnalazioni, scritte e verbali, da lei rivolte.

Peraltro, l'istante aveva rilevato che, essendo spento anche il palo posizionato prima di quello abbattuto, la strada nella sua parte terminale, in prossimità dei campi, rimaneva totalmente buia compromettendo l'incolumità e la sicurezza dei residenti, quasi tutti anziani e, quindi, maggiormente vulnerabili, e di quanti - pedoni e automobilisti - si trovavano a percorrere la via priva peraltro di marciapiedi.

Dopo che l'Ufficio ha rappresentato il problema all'Amministrazione comunale, quest'ultima ha provveduto immediatamente a risolverlo.

In tema di viabilità e circolazione le istanze pervenute hanno avuto ad oggetto soprattutto la gestione della segnaletica orizzontale e verticale, le richieste di autorizzazione all'apertura di passi carrabili e i provvedimenti di disciplina della circolazione. Con riferimento a questi ultimi, è doveroso precisare che, sebbene possano non essere condivisibili nel merito da parte dei cittadini, raramente presentano profili di illegittimità che

consentano al Difensore regionale di formulare rilievi agli enti che li hanno assunti.

Tra le istanze, sempre abbastanza numerose, relative ad irregolarità nella sosta di automezzi, vi è stata quella di un cittadino che lamentava che, nonostante le sue ripetute segnalazioni, nessun provvedimento era stato adottato dall'Amministrazione comunale per ovviare ai gravi problemi di inquinamento acustico e atmosferico determinati nell'ultimo anno dalla sosta quotidiana nella zona residenziale di un piccolo Comune di mezzi pesanti, che anche nelle ore notturne e nel primo mattino avevano la consuetudine di tenere accesi i motori per lungo tempo.

L'Ufficio ha quindi interpellato l'Amministrazione comunale chiedendo se nel Piano Urbano del Traffico<sup>1</sup> fossero previste limitazioni alla circolazione e alla sosta dei mezzi pesanti nelle strade indicate dal cittadino e, in caso negativo, invitandolo a valutare l'opportunità di assumere le determinazioni che, contemperando i contrapposti interessi dei soggetti coinvolti, consentissero di tutelare la salute e la sicurezza dei residenti. Inoltre, al fine di pervenire ad una soluzione dei disagi oggetto della doglianza, l'Amministrazione comunale è stata invitata a considerare la possibilità di individuare nel proprio territorio un'area adeguata da destinare al parcheggio dei mezzi pesanti, che permettesse ai proprietari degli stessi di esercitare la propria attività lavorativa senza ledere i diritti primari di altri cittadini.

Il Comune ha, quindi, provveduto ad emanare l'ordinanza di divieto di sosta per i mezzi pesanti nelle vie segnalate ed ad apporre la relativa segnaletica, impegnandosi altresì a vigilare sul rispetto della stessa e a sanzionare le eventuali infrazioni.

Nella categoria dei **trasporti pubblici** le doglianze maggiormente ricorrenti sono state quelle dei pendolari, singoli o organizzati in comitati, concernenti i disservizi del trasporto pubblico locale quali ritardi, soppressioni, scarsa pulizia e vetustà dei mezzi.

Accade di frequente che gli istanti rivolgano direttamente il proprio reclamo al Difensore regionale senza prima averlo inviato al Gestore del servizio di trasporto. In tali casi l'Ufficio informa i richiedenti che l'Ufficio interviene solo dopo che al reclamo presentato non sia stato fornito riscontro o lo stesso non sia stato esaustivo.

Infatti, ai sensi dell'art. 47 della l.r. 4.04.2012, n. 6 "Disciplina del settore dei trasporti", i gestori hanno l'obbligo di dare risposta ai reclami entro trenta giorni e detta previsione è stata recepita anche nella "Carta della Mobilità" delle aziende di trasporto, che dispongono che, entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo, provvederanno a comunicare per iscritto l'esito degli accertamenti compiuti e, qualora non sia possibile entro tale data, ad informare il passeggero del diverso termine. In ogni caso la risposta dovrà essere fornita entro tre mesi dalla data di ricezione del reclamo.

Sono, inoltre, state trattate dal Difensore regionale alcune contestazioni relative ai titoli di viaggio.

Peculiare è il caso di un cittadino lombardo che si è rivolto all'Ufficio per lamentare il mancato accoglimento della richiesta di rimborso del titolo di viaggio presentata a un Gestore del servizio di trasporto pubblico ferroviario. L'istante, infatti, in seguito alle modifiche di alcune tratte ferroviarie dovute ad un gravissimo incidente verificatosi sulla rete lombarda, non aveva più potuto usufruire del treno che prendeva quotidianamente per

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 "Nuovo codice della strada" i Comuni con popolazione residente superiore a trentamila abitanti sono tenuti ad adottare il piano urbano del traffico. Detto adempimento riguarda anche i comuni con popolazione residente inferiore a trentamila abitanti i quali registrino, anche in periodi dell'anno, una particolare affluenza turistica, risultino interessati da elevati fenomeni di pendolarismo o siano, comunque, impegnati per altre particolari ragioni alla soluzione di rilevanti problematiche derivanti da congestione della circolazione stradale. L'elenco dei comuni interessati viene predisposto dalla regione e pubblicato, a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

recarsi a Milano per svolgere un corso di formazione, in quanto, terminando il suo tragitto ad una stazione diversa, non gli consentiva di raggiungere per tempo la sua destinazione e, pertanto, aveva richiesto il rimborso dell'abbonamento acquistato per la settimana successiva e non ancora utilizzato.

La Società di trasporto aveva negato all'interessato il rimborso richiesto precisando che, comunque, dopo l'incidente ferroviario vi era stata una rimodulazione dell'offerta e i provvedimenti legati alla circolazione erano stati resi noti agli utenti che, se possessori di titoli di viaggio della Società, erano stati autorizzati a viaggiare sull'intera rete ATM, sia urbana che extra-urbana.

L'Ufficio di Difesa regionale è quindi intervenuto rilevando la fondatezza della pretesa dell'istante, considerato che, per espressa previsione contenuta nelle Condizioni Generali di Trasporto del Gestore, era ammesso il rimborso del biglietto o abbonamento, laddove non obliterati o prima dell'inizio della validità, in misura pari al 90% del prezzo di vendita oppure al 100%, se il passeggero avesse optato per l'impiego integrale del rimborso nell'acquisto di altro titolo di viaggio di importo pari o superiore.

Pertanto, poiché l'utente, indipendentemente dalle motivazioni espresse, aveva deciso di rinunciare al viaggio per il quale aveva acquistato l'abbonamento e ne aveva chiesto il rimborso prima dell'inizio della sua validità, il Gestore, invitato dall'Ufficio a rimborsargli il titolo di viaggio in misura pari al 90% del prezzo di vendita, ha sollecitamente provveduto in tal senso. (AS)

## 5. Ambiente

Nel corso del 2018 le segnalazioni pervenute da cittadini, singoli o associati, al Difensore regionale inerenti il settore in esame sono state 27 ed hanno riguardato prevalentemente **l'inquinamento acustico ed atmosferico**.

La materia del rumore è disciplinata da varie norme alcune codicistiche di natura civile e penale - art.844 del codice civile e art. 659 del codice penale - altre pubblicistiche - la legge quadro n. 447 del 1995 e i suoi decreti di attuazione, la legge regionale n. 13 del 2001 - e alcune norme specifiche di settore (tra cui i più recenti i decreti legislativi 41 e 42 del 17 febbraio 2017).

La normativa pubblicistica, finalizzata alla tutela della collettività, attribuisce ai Comuni ed alle Province le attività di vigilanza e controllo in materia di inquinamento acustico - da svolgersi con il supporto tecnico di ARPA per l'effettuazione di sopralluoghi e delle rilevazioni fonometriche - e le funzioni amministrative inerenti la verbalizzazione, la comminazione delle sanzioni e l'emissione di ordinanze nei confronti dei trasgressori.

La tipologia di istanze pervenute ha riguardato per lo più doglianze relative all'attività di esercizi commerciali che, sia per la tipologia che per le modalità di intrattenimento proposto, recano disturbo ai residenti.

Il cittadino, nel caso la fonte del rumore derivi da un'attività produttiva e/o commerciale, può presentare un esposto al Comune indicando il disturbo sonoro provocato dall'attività produttiva e i tempi ed i modi in cui si manifesta.

Il Comune, valutata la segnalazione, anche mediante gli accertamenti della Polizia locale, può richiedere ad ARPA l'effettuazione di indagini fonometriche per verificare l'eventuale superamento dei limiti stabiliti dalla normativa vigente e dalla zonizzazione acustica.

Nel caso di verifica di infrazione, l'Ente locale può prescrivere misure atte a contenere il rumore, sanzionare le violazioni della normativa vigente fino a modificare, attraverso l'esercizio dei poteri di ordinanza, gli orari di apertura dell'esercizio commerciale.

In questo ambito l'intervento del Difensore regionale, che agisce in via collaborativa nei confronti dell'Ente locale competente sulla materia, è di promuovere un dialogo tra il cittadino e l'Amministrazione sulla problematica segnalata al fine di facilitare l'adozione da parte del Comune, qualora il reclamo risulti fondato, delle opportune misure di contenimento e mitigazione del rumore.

Nell'ipotesi in cui le interlocuzioni con il Comune non risultino proficue, soprattutto nel caso di problematiche che riguardino la percezione di singoli che non trovino riscontro negli accertamenti effettuati, il cittadino, che ritiene di essere danneggiato, può ricorrere alla tutela in giudizio per cercare di far valere le proprie ragioni in sede civile e penale.

Per quanto concerne invece l'inquinamento atmosferico la normativa statale di riferimento è costituita dal D.lgs 3 aprile 2006 n. 152 parte V cd. "Codice dell'ambiente"- così come modificato dal D.lgs n. 128/2010 e dal D.lgs 4 marzo 2014, n. 46 – che si applica a tutti gli impianti (compresi quelli civili) ed alle attività che producono emissioni in atmosfera e stabilisce prescrizioni, metodi di campionamento e criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai limiti di legge, oltre al Dlgs n. 155 del 2010 e s.m.i che ha recepito la direttiva europea 2008/50/CE in materia di tutela della qualità dell'aria.

A livello regionale la l.r. 24 dell'11.12.2006 "Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente" attua la normativa comunitaria e statale e disciplina l'esercizio dei poteri attribuiti alla Regione in tale ambito.

La casistica delle istanze ha riguardato gli argomenti più vari: inquinamento da impianti termici a biomasse (stufe, camini), segnalazione di problematiche di molestie olfattive, rilievi sulla presenza di amianto in siti industriali dismessi, richiesta di chiarimenti

sull'applicazione dei provvedimenti di limitazione alla circolazione dei veicoli più inquinanti in applicazione del Piano regionale degli interventi per la qualità dell'aria (PRIA). Per ciò che concerne l'attuazione di delibere regionali su specifici settori sono pervenuti alcuni preziosi chiarimenti interpretativi dalla Direzione Ambiente della Giunta regionale che hanno consentito di fornire una risposta puntuale alle istanze.

In tutti gli altri casi l'intervento dell'Ufficio si è sostanziato nel richiedere al Comune e agli altri enti competenti e deputati al controllo (ARPA, ATS, Provincia), la verifica di quanto esposto dai cittadini e l'adozione delle misure ritenute più opportune per dare riscontro alle problematiche segnalate: il settore in oggetto si caratterizza infatti per il frequente coinvolgimento di amministrazioni diverse interessate, a vario titolo, alla gestione delle problematiche di carattere ambientale.

Un esempio di collaborazione interistituzionale su una specifica doglianza riguarda il reclamo di una cittadina, residente in un Comune della Provincia di Mantova, che lamentava il mancato riscontro ad una segnalazione relativa alle molestie olfattive presumibilmente derivanti da un allevamento avicolo situato in prossimità della abitazione della signora.

Il Difensore regionale si rivolgeva al Comune, alla Provincia che aveva rilasciato l'Autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'attività in oggetto, al Dipartimento di Mantova di ARPA e all'ATS competente per territorio perché verificassero la fondatezza della segnalazione pervenuta.

ARPA in tale occasione richiamava, in quanto applicabile al caso concreto, il contenuto della DGR n. 3018/2012 contenente le "Linee guida per la caratterizzazione e l'autorizzazione delle emissioni gassose in atmosfera delle attività ad impatto odorigeno". La prassi procedurale, contenuta in tale delibera, prevede che il Sindaco del Comune interessato dal disturbo accerti la fonte della molestia olfattiva, prenda contatti con il Gestore dell'Azienda al fine di verificare se il disturbo sia causato da problematiche impiantistiche/gestionali che possano essere risolte in breve tempo.

Solo dopo aver accertato la regolarità amministrativa, il Sindaco può istituire un tavolo di confronto a cui sono chiamati a partecipare il gestore dell'azienda, l'Autorità competente al rilascio delle autorizzazioni ambientali, ARPA e ATS.

Nel caso di specie il Sindaco, previa effettuazione degli opportuni controlli sulla segnalazione, ha informato il Difensore regionale di aver convocato un tavolo di confronto per verifiche ambientali al quale ha invitato ARPA, Provincia di Mantova, ATS Valpadana ed, oltre al gestore dell'attività coinvolta, anche i titolari delle altre aziende di allevamento ricadenti nella stessa microarea territoriale.

Gli esiti del tavolo sopraccitato hanno portato, al momento, alla sottoscrizione di un accordo tra i partecipanti finalizzato all'adozione di uno specifico cronoprogramma relativo ai cicli di accasamento (inserimento degli animali in allevamento) che prevede la sola presenza di pulcini, con esclusione quindi di esemplari adulti, o vuoto sanitario presso l'allevamento avicolo nei mesi di luglio e agosto al fine di preservare la cittadinanza dalla presenza di odori molesti provenienti da tale allevamento nei mesi estivi.

Il Comune ha inoltre informato l'Ufficio che sono programmati nella primavera del 2019 ulteriori incontri tra i partecipanti del tavolo in oggetto per verificare se sussistano le condizioni per un approfondimento del tema ossia se il disagio rilevato sia stato attribuibile ad eventi contingenti o se si renda necessario un monitoraggio sistematico della percezione del disturbo olfattivo presso i residenti.

Nell'istruttoria delle istanze nel settore in oggetto l'intervento dell'Ufficio del Difensore regionale si realizza attraverso una forma di interlocuzione collaborativa con gli Enti

deputati al controllo e alla vigilanza sulla tutela dell'ambiente con l'obiettivo di contribuire a sollecitare presso le Amministrazioni preposte l'accertamento delle segnalazioni e l'individuazione di interventi e misure che possano mitigare e contenere o, in alcuni casi, risolvere i disturbi rilevati dai cittadini. (MV)

## 6. Sicurezza sociale

### 6.1 Assistenza sociale

Anche nel 2018 il settore ha presentato una notevole varietà nelle questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio. Dal punto di vista quantitativo si registra un leggero aumento del numero delle richieste di intervento rispetto a quello dell'anno precedente. Tra queste si citano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le istanze relative all'applicazione di agevolazioni per le rette degli asili nido comunali e delle quote da corrispondere per servizio di mensa nelle scuole dell'infanzia; le richieste di contributo in caso di situazioni di disagio economico – sociale; i ritardi nella predisposizione del progetto di vita individuale ai sensi della L. 328/2000 e delle L.R. 33/2006 e L.R. 3/2008; contestazioni riguardanti la richiesta di nomina dell'amministratore di sostegno da parte dell'ente locale; i requisiti per la concessione della misura B1 a favore di persone con gravissima disabilità e in condizione di non autosufficienza ex D.G.R. n. 7856 del 12.2. 2018. In ambito di assistenza scolastica degli alunni con disabilità sono pervenute istanze vertenti la nomina e l'assegnazione di ore dell'insegnante di sostegno e dell'assistente per l'autonomia e la comunicazione personale.

Relativamente alle agevolazioni previste in materia di trasporti delle persone con invalidità, l'Ufficio si è occupato del rinnovo dell'abbonamento 'lo viaggio ovunque in Lombardia' richiesto da un cittadino con disabilità. Tale agevolazione viene rilasciata a coloro che sono in possesso dei requisiti richiesti dalla D.G.R. n. 7390 del 20.11.2017, relativi al grado di invalidità e al reddito ISEE ordinario. Il titolare della tessera può ricevere e pagare il bollettino postale di rinnovo annuale solo in caso di conferma di tali requisiti. A tal fine la Regione prima di spedire il bollettino effettua le opportune verifiche con la banca dati Inps. Nel caso sottoposto all'attenzione della Difesa civica la consegna del bollettino di rinnovo non coincideva con la scadenza dell'abbonamento per cui rimaneva scoperto un breve periodo. La Direzione regionale competente ha chiarito che tale circostanza era inevitabile e dovuta al raccordo tra i termini di scadenza dell'ISEE disposti dall'Inps e la scadenza della tessera. Dal prossimo anno non ci saranno più periodi scoperti in quanto l'Inps ha spostato la data di scadenza dell'Indicatore.

In tema di barriere architettoniche e di contributi per il superamento e l'eliminazione delle barriere negli edifici privati, ex L. 9.1.1989, n. 13, la previsione, cui si è fatto cenno nella relazione dello scorso anno, contenuta nella legge finanziaria 2017 (L. 11.12.2016, n. 232), dello stanziamento di risorse per il Fondo previsto dalla Legge 13/89, ha prodotto risultati positivi. Una cittadina ha finalmente ricevuto il contributo richiesto otto anni addietro. La questione era stata seguita dal Difensore che, dopo un copioso carteggio con il Comune di residenza e con la Regione, ha accertato che il mancato finanziamento della domanda presentata all'ente locale dalla signora era dovuto alla responsabilità dell'ente locale che la aveva inserita in graduatoria con grave ritardo collocandola nel fabbisogno 2014, invece che nel fabbisogno 2012. Se il Comune avesse proceduto in modo tempestivo, la domanda sarebbe stata liquidata regolarmente. Il Difensore nell'interesse legittimo della signora, considerata la diretta responsabilità del Comune per il mancato caricamento della domanda nel fabbisogno corretto, aveva richiesto allo stesso di anticipare il contributo ed attendere di ricevere la liquidazione dalla Regione nel momento in cui si sarebbero rese disponibili risorse per soddisfare il fabbisogno 2014. Il Comune ha risposto di non essere in grado di anticipare la somma a causa di difficoltà economiche di bilancio. Grazie allo stanziamento di nuove risorse sul Fondo, disposto dalla citata legge finanziaria 2017, la Regione ha adottato un decreto per sanare la situazione.

Da ultimo si fa cenno ad un caso in cui un'associazione di tutela dei consumatori ha richiesto l'intervento dell'Ufficio di Difesa regionale per contestare la dichiarazione di decadenza dal contributo Dote Sport 2017, richiesto da una signora a favore del figlio con disabilità. La Dote è un'iniziativa regionale finalizzata ad aiutare i nuclei familiari, in condizioni economiche meno favorevoli, ad avvicinare i propri figli allo sport. La domanda di contributo era stata regolarmente ammessa con decreto regionale e quindi la famiglia, al termine del corso sportivo frequentato dal minore, aveva presentato la domanda di rimborso corredata della documentazione relativa alle spese sostenute. Aveva però ricevuto una comunicazione di decadenza dal contributo per mancato rispetto del termine previsto dal bando per l'inoltro della rendicontazione. L'Ufficio ha richiesto un riesame dell'istanza e la revoca della decadenza, sostenendo che il mancato rispetto del termine previsto dal bando era dipeso da una comunicazione regionale inviata alla signora che indicava una data errata per l'inoltro della documentazione. Si è rilevato che l'interessata non era tenuta a controllare il bando, il quale individuava una data antecedente, e che aveva seguito in buona fede quanto riportato nelle note pervenute dalla Regione. Secondo l'Ufficio aveva pertanto diritto alla liquidazione del contributo. La Regione ha accolto la richiesta di riesame ed ha erogato il rimborso.

## 6.2 Invalidità civile

Le segnalazioni pervenute all'Ufficio nell'anno 2018 hanno riguardato vari aspetti problematici inerenti al riconoscimento dei benefici in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità. Il numero di istanze giunte in tale settore si è discostato di poco da quello del precedente anno; oggetto delle contestazioni sono state i singoli stadi del procedimento amministrativo e sanitario ed, in qualche caso, i tempi di erogazione delle prestazioni. A seconda della natura della questione sottoposta all'Ufficio è stata svolta un'attività di diversa tipologia e complessità. Da quella più semplice di orientamento e di consulenza, a quella più complessa che si sostanzia in una vera e propria assistenza stragiudiziale, che comporta uno studio della normativa e una analisi di tutta la documentazione al fine di prendere in carico la specifica problematica del cittadino e adottare le azioni e le iniziative più opportune per risolvere la questione.

Le contestazioni vertenti il grado di invalidità civile accertato o la gravità dell'handicap, e quindi il giudizio medico che è stato espresso dalle Commissioni sanitarie, non possono essere sindacate dal Difensore regionale, le valutazioni mediche esulano dalle competenze dell'Ufficio in quanto presuppongono specifiche conoscenze tecnico-professionali. In taluni casi è stato spiegato su quali presupposti e metodiche si basa la valutazione della Commissione al fine di far meglio comprendere il giudizio finale. La tabella in uso per la codifica dell'invalidità civile, approvata con D.M. 5.2.1992 del Ministero della Salute e indicativa delle percentuali d'invalidità per le minorazioni e malattie invalidanti, fa riferimento all'incidenza delle infermità sulla capacità lavorativa attraverso l'analisi e la misura percentuale di ciascuna menomazione anatomo-funzionale. In caso di infermità plurime per giungere ad una valutazione finale occorre prima calcolare le percentuali relative alle singole infermità tenendo presente che esse possono risultare da un concorso funzionale di menomazioni oppure da una semplice loro coesistenza. Sono funzionalmente in concorso tra loro le menomazioni che interessano lo stesso organo o lo stesso apparato. In questi casi viene valutata separatamente la singola menomazione e si procede poi ad una valutazione complessiva che non deve, di norma, consistere nella somma aritmetica delle singole percentuali, bensì un valore percentuale proporzionale a quello tariffato per la perdita totale anatomo-funzionale dell'organo o dell'apparato considerato. Sono invece in coesistenza le menomazioni che interessano organi e apparati funzionalmente distinti tra loro. In questi casi, dopo aver effettuato la valutazione percentuale di ciascuna menomazione la Commissione esegue un calcolo riduzionistico applicando una specifica formula.

Una persona invalida civile al 100% con indennità di accompagnamento e in stato di gravità dell'handicap si è appellata al Difensore regionale in merito ad una richiesta di accertamento delle residue capacità lavorative ex legge n. 68 del 12.3.1999, inoltrata all'Inps parecchio tempo prima ma rimasta senza alcun seguito. L'interessato denunciava, da un lato, l'inerzia dell'Istituto e, dall'altro, l'incapacità del Patronato, tramite il quale aveva presentato la domanda all'Inps, di sostenere le sue ragioni. In particolare il cittadino non riteneva corretto seguire il consiglio del Patronato, che avvallando le indicazioni dell'Inps, gli suggeriva di mandare una nuova domanda. E soprattutto non voleva sobbarcarsi l'esborso della una somma necessaria per ottenere un nuovo certificato medico, che tale soluzione comportava. Il Difensore ha dovuto interloquire più volte con l'Inps per ricostruire quanto accaduto e far appurare che la domanda di accertamento delle residue capacità lavorative era stata erroneamente ritenuta inammissibile a causa della pendenza di una precedente posizione ancora attiva e non evasa. Anni prima, infatti, vi era stata una rinuncia dell'utente, relativa ad una precedente domanda, che non era stata correttamente gestita e archiviata. L'invalido è stato quindi finalmente convocato alla visita

per l'accertamento della disabilità richiesta più di un anno prima ed ha espresso grande soddisfazione per la risoluzione della problematica che lo assillava.

Alcune segnalazioni giunte all'Ufficio hanno avuto ad oggetto doglianze in merito alla presenza di barriere architettoniche in varie zone del territorio comunale di Milano. Tali barriere costituiscono veri e propri ostacoli che rendono oltremodo difficoltosa la mobilità delle persone con disabilità. L'Amministrazione comunale si è solitamente attivata per effettuare sopralluoghi nelle zone indicate e prendere gli opportuni provvedimenti. Ad esempio, su indicazione di un cittadino, il Difensore ha segnalato l'inadeguatezza di due aree di sosta riservate a persone con disabilità, situate in un'arteria molto trafficata della città, in quanto posizionate a notevole distanza dallo scivolo che permette di salire sul marciapiede. Tale circostanza costringeva coloro che deambulano con la carrozzina a percorrere la carreggiata stradale, appunto molto trafficata, per qualche decina di metri prima di poter raggiungere lo scivolo, mettendo a repentaglio la propria incolumità. L'Assessore competente si è attivato per assicurare la progettazione di un ulteriore stallo di sosta riservato ai disabili correttamente situato nelle immediate vicinanze dell'attraversamento pedonale e del relativo scivolo di raccordo tra carreggiata e marciapiede.

In merito all'occupazione abusiva degli stalli di sosta riservati a persone con disabilità, un cittadino si è rivolto al Difensore per segnalare un episodio di parcheggio abusivo da parte di un'autovettura sprovvista di contrassegno disabili, allegando le fotografie del veicolo, e più in generale evidenziando lo scarso impegno dell'Ente locale a contrastare in modo deciso tali comportamenti. L'interessato non aveva ricevuto alcuna risposta, da parte del Comune lombardo, alle note con cui denunciava episodi nei quali non aveva potuto posteggiare nello stallo di sosta riservato perché occupato da auto che non ne avevano titolo. L'Ufficio ha rilevato al Sindaco che la tematica era meritevole di opportuna attenzione e che il comportamento degli automobilisti, dettato da inciviltà e mancanza di rispetto, creava notevoli disagi a coloro che hanno seri problemi di mobilità. Il Comandante del Corpo di Polizia locale ha convocato l'interessato per ascoltare le sue ragioni ed ha effettuato accertamenti a conclusione dei quali il veicolo segnalato e oggetto della documentazione fotografica è stato sanzionato. Ha inoltre assicurato per il futuro un monitoraggio, da parte degli Agenti di Polizia locale, delle auto in sosta negli spazi riservati agli invalidi, durante il consueto pattugliamento del territorio comunale. (LG)

### 6.3 Previdenza

Per il settore in esame continua per l'anno 2018 il trend già riscontrato gli scorsi anni di un incremento delle pratiche pervenute (75): la maggior parte delle richieste ha riguardato mancate risposte da parte di Inps ad istanze dei cittadini; questioni relative alla pensione; contributi per attività gestione separata; Naspi; estratti conti retributivi non aggiornati; riscatto laurea e questioni varie.

Un dato che rileva rispetto agli scorsi anni è la diminuzione delle pratiche riguardanti richieste di restituzione di indebito da parte dell'INPS.

Un caso particolarmente interessante è una pratica, ancora in corso ma in via di risoluzione, di una cittadina milanese che ha scritto a questo Ufficio in relazione ad una sua domanda di APE sociale, il cd. anticipo pensionistico.

Infatti, l'Inps ha rigettato la sua domanda con la motivazione: "Non si trova nella seguente motivazione: assistenza da almeno sei mesi del coniuge, dell'unito civilmente, di un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104".

L'istante è rimasta a dir poco basita da questa risposta in quanto per il coniuge, precedentemente dichiarato dalla Commissione medica "invalido con totale e permanente inabilità lavorativa al 100% e con necessità di assistenza continua, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita", aveva avuto il riconoscimento della legge 104/92, la legge quadro per l'assistenza delle persone invalide.

Il Difensore regionale, pertanto, ha trasmesso una nota ad Inps per avere maggiori spiegazioni, essendo evidente l'incongruità della risposta fornita.

Ne è emerso un errore materiale, in quanto dagli archivi anagrafici Inps risultava una differente residenza dei due coniugi: pertanto la pratica si è risolta trasmettendo ad Inps i certificati di residenza storici dei due coniugi, da cui evidentemente risulta un'unica residenza.

Un altro caso emblematico delle peripezie cui deve far fronte talvolta un cittadino per far valere i propri diritti e del possibile ruolo di facilitatore svolto dal Difensore regionale all'interno di un procedimento amministrativo è quello del sig. S. R.

Il cittadino, dipendente della Giunta regionale, ha chiesto l'intervento del Difensore civico per il mancato riscontro ad una istanza di ricongiunzione contributiva, presentata nel luglio del 2003 all'INPDAP, allora competente sulla materia, ma per la quale, malgrado i ripetuti solleciti anche attraverso il Patronato, non aveva ricevuto riscontro.

Il sig. S.R. aveva maturato 19 anni di servizio nella gestione privata e 24 nell'Ente pubblico ma, pur essendo in possesso dei requisiti previsti dalla Legge Fornero per essere collocato a riposo, in mancanza di un atto formale di riconoscimento da parte di INPS dei periodi assicurativi attinenti a gestioni pensionistiche diverse, si trovava nella situazione paradossale di non poter accedere al trattamento previdenziale per la mancata definizione della pratica amministrativa.

L'Ufficio ha rappresentato alla competente Direzione Inps la doglianza rappresentata dal cittadino sottolineando la legittimità della sua istanza e chiedendo delucidazioni circa le tempistiche necessarie per giungere finalmente ad una soluzione della problematica esposta.

L'Istituto, dopo aver fatto pervenire al richiedente il prospetto dei contributi versati o accreditati in suo favore durante l'intera vita professionale, ha emesso il decreto di ricongiunzione presupposto indispensabile per l'accesso alla pensione.

Nel mese di novembre il cittadino è stato collocato a riposo ed ha espresso un formale

ringraziamento all'Ufficio per aver contribuito fattivamente a risolvere un problema burocratico che si protraeva da tempo e che costituiva un ostacolo all'esercizio di un proprio diritto. (TR)

## 7. Sanità e igiene

Anche nel 2018 vi è stato un notevole incremento delle pratiche in materia di sanità, quasi raddoppiate negli ultimi tre anni.

Sono numerose le doglianze dei cittadini che contestano l'adeguatezza della presa in carico dei pazienti, da parte dei soggetti preposti, al termine del ricovero presso strutture ospedaliere o di riabilitazione, al fine di garantire la continuità delle cure, mediante l'organizzazione di un'appropriata assistenza domiciliare o l'individuazione di una struttura per cronici in cui inserire l'assistito. In particolare quest'ultimo aspetto appare critico, perché la legislazione regionale lascia al cittadino la libertà di scelta della struttura residenziale di lunga assistenza destinata ad anziani non autosufficienti, ma le liste di attesa spesso sono molto lunghe, per cui in realtà la famiglia dell'assistito subisce pressioni dalla struttura ospedaliera perché avvenga al più presto la dimissione e, nel contempo, non riesce a trovare una soluzione assistenziale adeguata alle esigenze del proprio congiunto.

Questo Ufficio ha potuto verificare come spesso non vengano fornite dagli operatori sociali della struttura ospedaliera adeguate informazioni ai familiari dei ricoverati sui percorsi da seguire per un'adeguata presa in carico dell'assistito nel periodo pre e post dimissione. Il cittadino, pertanto, si vede costretto a formalizzare le proprie perplessità - manifestando così la difficoltà a doversi fare carico di una dimissione non strutturata e non "accompagnata" - compilando modelli di opposizione alle dimissioni ospedaliere pubblicati sui siti di varie associazioni di tutela, iniziativa che peraltro non sempre fornisce il risultato auspicato.

La genericità della richiesta e dei riferimenti normativi ivi riportati, infatti, viene a volte interpretata dalle strutture ospedaliere come mancata disponibilità a farsi parte attiva nella gestione del proprio familiare e non come la condivisibile preoccupazione che allo stesso venga garantita la necessaria continuità assistenziale.

A volte si instaurano relazioni conflittuali tra il personale ospedaliero e i familiari dei pazienti, che purtroppo inducono la struttura a chiedere al giudice tutelare la nomina di un amministratore di sostegno estraneo alla rete familiare, ipotesi in genere non auspicabile. In questi casi l'Ufficio interviene per cercare di ripristinare il dialogo tra ospedale e familiari, ma di solito cerca di prevenire l'insorgenza di contrasti, fornendo tempestivamente indicazioni - agli interessati che inviano anche al Difensore regionale per conoscenza la nota di opposizione alle dimissioni - sulle procedure e sui servizi territoriali a cui rivolgersi per una valutazione complessiva dei bisogni del paziente, finalizzata all'orientamento e all'accompagnamento al percorso sociosanitario più adeguato.

Nell'ipotesi in cui emergano criticità e ritardi nella presa in carico da parte dell'ASST competente per territorio, con particolare riferimento a soggetti multiproblematici e particolarmente fragili, l'Ufficio sollecita la definizione di un progetto individuale di continuità assistenziale, mediante l'attivazione dell'unità di valutazione multidimensionale (UVM). Nel caso, poi, di difficoltà a sostenere l'onere della quota socio-assistenziale della retta per l'eventuale ricovero in RSA, vengono fornite informazioni agli interessati in merito alla possibilità di presentare al Comune di residenza dell'assistito una richiesta di intervento economico, in coerenza con quanto previsto dal DPCM 05.12.2013, n. 159 e successive modificazioni.

Solo attraverso un maggiore impegno da parte delle strutture sanitarie, anche mediante l'attivazione di appositi centri servizi in ambiente ospedaliero, atto a garantire il raccordo tra tutti i soggetti coinvolti - ossia il reparto ospedaliero, il presidio territoriale di fragilità, i servizi sociali comunali, il medico di medicina generale, i soggetti erogatori accreditati del territorio e l'assistito e la sua famiglia - sarà possibile ridurre e/o eliminare le criticità

descritte.

A questo proposito, è sicuramente da apprezzare e condividere, la sottoscrizione - su iniziativa di un'associazione di tutela dei disabili - di un protocollo sulle dimissioni protette da parte dell'ASST Nord Milano e dell'ambito territoriale dei Comuni della zona: sono state declinate in modo esplicito e chiaro sia le modalità di attivazione dell'UVM sia le funzioni che devono essere svolte dai diversi attori coinvolti sopra indicati. Si auspica che tale iniziativa venga considerata come una buona prassi da diffondere presso le altre ASST del territorio lombardo. Le stesse associazioni si stanno adoperando anche per rendere disponibili on line agli utenti dei facsimili di opposizione alle dimissioni più coerenti con le norme che disciplinano la materia delle dimissioni protette.

Sono state, altresì, numerose le segnalazioni inviate dai cittadini che hanno ricevuto verbali di violazione amministrativa per aver fruito di esenzioni - in particolare, per motivi di reddito - pur non avendone diritto. Alle aziende sanitarie sono infatti pervenute dall'anagrafe tributaria i flussi relativi alle posizioni reddituali degli assistiti a far tempo dal 2013 e, di conseguenza, le aziende hanno dovuto operare le necessarie verifiche e avviare il procedimento previsto dalla L. 24.11.1981, n. 689.

La maggior parte delle doglianze riguardava l'esenzione per stato di disoccupazione, inteso dai cittadini come riferito anche alla fattispecie del soggetto che svolge comunque un'attività lavorativa ma non supera il limite di reddito che dà diritto a mantenere l'iscrizione al centro per l'impiego. In questi casi, è stato purtroppo chiarito più volte dal Ministero della Salute che - nelle more di un parere chiesto al Consiglio di Stato nel luglio 2017 - "non può essere considerato disoccupato il soggetto che non abbia mai svolto un'attività di lavoro dipendente (inoccupato o persona in cerca di prima occupazione) o il soggetto che, pur svolgendo un'attività lavorativa, conservi l'iscrizione al centro per l'impiego per non avere superato nel corso dell'anno un determinato limite di reddito". I limiti di reddito pari a 8.263,31 euro (per il codice E02) e pari a 27.000,00 euro (codice E12) previsti rispettivamente dalla legislazione statale e dalla legislazione regionale vigenti non si riferiscono al "disoccupato" - che deve coincidere con la definizione data dal Ministero - ma al nucleo familiare di appartenenza dello stesso. In un caso specifico è stato contestato il diritto all'esenzione con codice E02 ad un ragazzo inoccupato che viveva con la madre disoccupata e anagraficamente facente parte del nucleo familiare della stessa, ma fiscalmente a carico del padre, che invece non era disoccupato. Anche in questo caso, l'interessato ha dovuto provvedere al rimborso dei ticket non versati e alle relative sanzioni, in quanto la normativa vigente prevede che lo status di familiare a carico sia necessariamente da intendersi quello di soggetto fiscalmente a carico, ossia di familiare per il quale, ai sensi dell'art. 12 del TUIR (DPR 22.12.1986, n. 917), spettano le detrazioni per i carichi di famiglia. La condizione di carico fiscale, infatti, risulta essere l'unica verificabile con certezza rispetto alle mere situazioni di fatto.

Con riferimento ad una errata indicazione del codice di esenzione sulla prescrizione da parte del medico - problematica ampiamente rappresentata nella relazione dello scorso anno - ha trovato una definizione positiva la vicenda di un cittadino che si era rivolto ad una struttura privata accreditata per l'effettuazione di una risonanza magnetica al bacino. Il medico prescrittore aveva indicato sulla ricetta un codice di esenzione per patologia e l'operatore allo sportello, al momento della prenotazione, non aveva mosso alcun rilievo in merito alla correttezza e all'utilizzabilità della prescrizione. All'atto dell'accettazione, invece, l'operatore allo sportello si rifiutava di erogare la prestazione con il SSR, adducendo a motivazione che la prestazione richiesta non è compresa tra le prestazioni esenti in base al codice della patologia. L'interessato, allora, ha chiesto di eseguire la prestazione non in esenzione, pagando il relativo ticket: non aveva, infatti, la possibilità di rinviare l'esecuzione della RMN, in quanto tale esame diagnostico gli era necessario per

eseguire una visita prenotata per una data molto ravvicinata, che non gli avrebbe consentito di iniziare una nuova procedura per la prescrizione, prenotazione ed erogazione della prestazione. Tra l'altro, il cittadino faceva presente come tale problema si fosse già presentato anche poco tempo prima presso la medesima struttura e un altro operatore allo sportello avesse consentito l'erogazione della prestazione, dietro pagamento del ticket.

L'operatore si dimostrava invece irremovibile, costringendo l'assistito ad eseguire la RMN in regime di solvenza. L'utente ha formalizzato il proprio dissenso per l'accaduto, chiedendo il rimborso della somma indebitamente pagata, detratto il ticket relativo all'esame eseguito.

In seguito alla risposta negativa al rimborso fornita dalla struttura sanitaria coinvolta, il Difensore regionale riteneva opportuno segnalare la vicenda alla Direzione generale Welfare della Giunta regionale, per chiedere di confermare o meno la legittimità della prassi di utilizzare comunque una ricetta con un codice di esenzione non coerente con la prestazione da erogare, previo pagamento del ticket. In caso di parere negativo, si chiedeva all'amministrazione regionale di voler fornire indicazioni, mediante una nota circolare, a tutte le strutture sanitarie erogatrici lombarde, per impedire che tale prassi, ampiamente diffusa, continuasse ad essere applicata.

Nel contempo, peraltro, l'Ufficio manifestava perplessità in merito a quest'ultima ipotesi: può accadere, infatti, soprattutto in caso di titolarità di più codici di esenzione, che il medico indichi sulla ricetta un codice non adeguato, né tanto meno può essere attribuito al cittadino il compito di controllare l'operato del medico. Consentire l'esecuzione della prestazione dietro pagamento del ticket non determina, comunque, alcun danno per il SSR: il cittadino, infatti, partecipa alla spesa nelle condizioni e nei limiti previsti dalla normativa vigente in materia. Dopo poco tempo, l'utente ha reso noto all'Ufficio che la struttura privata accreditata aveva provveduto a rimborsargli la differenza tra la somma corrisposta per l'esecuzione della prestazione in regime di solvenza e l'importo del relativo ticket.

Il contenimento dei tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni di specialistica ambulatoriale è sempre una delle richieste più ricorrenti nelle istanze presentate dai cittadini all'Ufficio. La Giunta regionale con DGR 7766 del 17 gennaio 2018 ha indicato azioni mirate per fronteggiare la problematica, tra cui l'attivazione di un nuovo sito regionale per la prenotazione on line di visite ed esami specialistici ed il potenziamento del Monitoraggio dell'Offerta Sanitaria Ambulatoriale (c.d. flusso MOSA), che dovrebbe consentire ai cittadini di avere informazioni sulle disponibilità di tutte le agende di prestazioni ambulatoriali delle strutture pubbliche e private accreditate e sui relativi tempi di attesa.

Nel medesimo provvedimento è stato inoltre richiamato l'obbligo, già disposto dalla DGR 1775 del 24 maggio 2011, di mantenere aperte le agende di prenotazione, senza soluzione di continuità tra un esercizio e l'altro, con conseguente divieto di blocco delle stesse, in modo da garantire la trasparenza delle liste di attesa e fornire sempre una risposta ai bisogni espressi dai pazienti. Diverse criticità nelle tempistiche di accesso alle prestazioni sanitarie comunque permangono e sono state segnalate a questo Ufficio in specifiche richieste di intervento.

Sono significativi i casi di due cittadini che hanno espresso una doglianza relativa non solo ai tempi di attesa eccessivamente lunghi per l'effettuazione di un intervento di ablazione della cataratta - classificato come prestazione ambulatoriale - ma anche all'impossibilità per gli interessati di conoscere le strutture sanitarie presso cui eseguire tale intervento e i relativi tempi di attesa.

L'Ufficio ha chiesto delucidazioni sulle criticità esposte alla Direzione generale Welfare della Giunta regionale, sottolineando la mancanza, al momento, di un punto centrale unico

di informazioni specificatamente dedicato a coloro che devono sottoporsi all'intervento di cataratta, sollecitando l'attuazione delle iniziative previste dalla DGR 7766/2018 e chiedendo precise indicazioni sulle unità di offerta a cui avrebbero potuto rivolgersi gli istanti per ottenere in tempi ragionevoli la prestazione di cui necessitavano. Sono stati espressi, inoltre, alcuni rilievi sul funzionamento del mini-sito dedicato alle prenotazioni sanitarie, in cui la compilazione della maschera di ricerca si concludeva, in alcuni casi, con il mancato reperimento del risultato qualora l'assistito fosse in possesso di una prescrizione senza l'indicazione dell'urgenza.

La Direzione generale Welfare ha prontamente fornito precisazioni esaustive, dando indicazioni prima di tutto sui punti d'offerta presenti sul territorio, afferenti alle ATS di competenza, che potevano assicurare ai richiedenti l'effettuazione dell'intervento entro sei mesi, ossia nel rispetto dei tempi massimi indicati - nei casi di specie - dal medico prescrittore sulle ricette.

La Giunta regionale ha, inoltre, ribadito che ogni struttura sanitaria deve impegnarsi ad erogare la prestazione entro il tempo previsto dalla classe di priorità indicata sulla ricetta dal medico prescrittore, attivando, se necessario, il proprio Ufficio Relazioni con il Pubblico per la ricerca di altre strutture del territorio in grado di rispettare i termini indicati. In caso di assoluta indisponibilità di prenotazione nell'ambito del territorio dell'ATS, la struttura è tenuta ad erogare la prestazione in regime libero professionale, facendosi carico dell'intera tariffa, detratto l'eventuale ticket a carico del paziente. Se il cittadino non dovesse invece accettare la prestazione presso l'unità d'offerta che la può erogare nei tempi previsti, lo stesso non potrà fruire di tale beneficio.

Questi principi hanno trovato ulteriore conferma nella DGR n. 1046 del 17 dicembre 2018 "Determinazioni in ordine alla gestione del servizio sociosanitario per l'esercizio 2019". A seguito delle proficue interlocuzioni con la Direzione generale Welfare e con le aziende sanitarie coinvolte, l'esito delle istanze presentate è stato positivo ed entrambi i cittadini hanno potuto sottoporsi agli interventi di ablazione della cataratta, entro i termini previsti dalla classe di priorità indicata nella prescrizione medica.

Nel corso del 2018 si è verificato un decisivo miglioramento nei rapporti con la Direzione generale Welfare della Giunta regionale per quanto riguarda l'annoso problema della tempestività delle risposte alle richieste inviate dall'Ufficio. Innanzitutto si è appreso come il notevole ritardo accumulatosi (circa sei mesi) nell'evasione delle pratiche fosse da imputare al pensionamento e alla mancata tempestiva sostituzione dell'impiegata che si occupava di trasmettere le richieste e di sollecitare il riscontro da parte dei dirigenti competenti per materia. Solo nell'autunno del 2018 la nuova impiegata ha provveduto - con lodevole solerzia - non solo a smaltire l'arretrato, ma ad avviare un proficuo ed efficace rapporto di collaborazione con l'Ufficio, che ha consentito di ridurre notevolmente i tempi delle risposte: si era già detto, infatti, come la criticità fosse data dalla tempistica e non dalla qualità delle stesse. (MTC/MV)

## 8. Istruzione, cultura e informazione

Nell'ambito di questo settore sono leggermente aumentate le pratiche in materia di Istruzione, mentre sono rimaste pressoché invariate le richieste afferenti all'Assistenza scolastica e all'Edilizia scolastica.

Per quanto concerne l'**Istruzione**, le istanze pervenute sono state alquanto diversificate anche riguardo ai soggetti verso i quali sono state espresse le doglianze.

Con riferimento alla scuola primaria sono pervenute richieste riguardanti problemi nell'iscrizione dell'alunno e altre relative all'operato del dirigente scolastico.

In particolare, si sono rivolti all'Ufficio alcuni genitori per contestare la mancata risposta del dirigente scolastico a varie richieste da loro rivolte relativamente all'organizzazione delle attività complementari e integrative, quali il servizio Biblioteca e i corsi di lingua straniera, che nei precedenti anni scolastici erano sempre state gestite senza alcun ostacolo in coordinamento tra la scuola e l'associazione genitori.

L'Ufficio ha, quindi, invitato il dirigente scolastico a fornire riscontro ai genitori, sia per dovere di trasparenza, che in considerazione del consolidato apporto partecipativo della loro associazione.

In seguito al sollecito formulato, il dirigente scolastico ha risposto in maniera puntuale alle contestazioni e, tuttavia, in merito ai corsi di lingua straniera ha escluso che potessero essere gestiti dall'associazione genitori, in quanto detta attività didattica e il progetto presentato dai docenti referenti e deliberato dal collegio docenti erano inseriti nel POF.

Anche per quanto attiene al servizio Biblioteca, il dirigente scolastico ha precisato che il collegio docenti ha deliberato di riportare il servizio e tutto il suo iter alla normale attività didattica individuando altresì un referente per ciascun plesso scolastico.

In tema di diritto allo studio l'Ufficio ha trattato alcune contestazioni circa l'importo delle tasse universitarie.

E' importante al riguardo precisare che, sebbene in tali fattispecie le doglianze espresse dagli istanti si rivelino spesso prive di fondatezza, viene comunque apprezzato il rilevante ruolo svolto dall'Ufficio di Difesa regionale nel fornire chiarimenti circa la correttezza del procedimento svolto.

Significativo è il caso di un ex studente che si è rivolto all'Ufficio in quanto l'ateneo lombardo a cui si era iscritto e dove aveva "cessato" gli studi nel corso del primo anno, dopo aver pagato la prima rata delle tasse universitarie, trascorsi alcuni anni gli aveva richiesto il pagamento delle tasse universitarie pregresse, corrispondenti alla seconda rata del primo anno.

L'Ufficio, effettuata l'istruttoria, ha ravvisato la legittimità della pretesa dell'ateneo e ha precisato all'istante le motivazioni sottese alla stessa. Nel caso di specie, infatti, non vi era stata "interruzione" degli studi che, secondo il Regolamento d'Ateneo, non poteva essere chiesta nel corso dell'anno avendo già pagato la prima rata nell'anno accademico, né vi era stata "rinuncia" agli studi, poiché la stessa non si verificava automaticamente con l'omesso pagamento della seconda rata, ma occorreva presentare apposita domanda, che lo studente non aveva inoltrato.

In materia di **Assistenza scolastica**, con riferimento ai benefici di carattere regionale, anche nel 2018, come ormai da qualche anno, sono state pochissime le istanze pervenute all'Ufficio riguardo alla Dote Scuola, sia per la componente "Buono scuola", finalizzato a sostenere gli studenti che frequentano una scuola paritaria o statale che prevede una retta di iscrizione e frequenza per i percorsi di istruzione, sia per la componente "Contributo per l'acquisto di libri di testo, dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica", finalizzato a

sostenere la spesa delle famiglie esclusivamente per l'acquisto dei libri di testo, dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica, nel compimento dell'obbligo scolastico, sia nei percorsi di istruzione che di istruzione e formazione professionale.

In particolare, sono state affrontate le doglianze di alcuni genitori relative al diniego della Dote Scuola a.s. 2017/2018 espresso dalla Direzione Generale Formazione, Istruzione e Lavoro della Giunta Regionale in seguito alla presentazione tardiva della domanda, a causa della bocciatura dei propri figli al termine del quinto anno della scuola secondaria di II grado.

In tali casi il Difensore regionale ha, tuttavia, rilevato la correttezza del diniego del beneficio e ha chiarito agli interessati che nell'Allegato A al Decreto del Dirigente della Struttura Istruzione e Formazione Professionale, Tecnica Superiore e Diritto allo Studio n. 4005 del 7.4.2017 "Approvazione delle modalità per la presentazione della domanda Dote Scuola 2017/2018 per le componenti Buono Scuola e Contributo per l'acquisto di libri di testo, dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica", il termine disposto per la presentazione delle domande per l'anno scolastico 2017/2018 è dalle ore 12,00 del 19 aprile 2017 alle ore 17,00 del 15 giugno 2017.

Nel punto 6.2 dell'Allegato menzionato veniva, inoltre, precisato che era possibile presentare la domanda di Dote Scuola dopo detta data di scadenza, in formato cartaceo, solo ed esclusivamente nei seguenti casi, che non ricomprendevano tuttavia la fattispecie rappresentata:

- cambio scuola da statale o da istituzione formativa accreditata a scuola paritaria o viceversa (entro il termine del 30 novembre 2017);
- nuova residenza in Regione Lombardia (entro il termine del 29 settembre 2017).

Pertanto, considerato che, ad esclusione dei due casi richiamati, il termine del 15 giugno 2017 doveva ritenersi perentorio, la mancata presentazione della domanda entro lo stesso produceva legittimamente la decadenza dell'interessato dai particolari benefici cui avrebbe potuto accedere e rendeva irrilevante qualsiasi indagine sulle specifiche motivazioni della mancata tempestiva richiesta, tra le quali la bocciatura al termine del quinto anno della scuola secondaria di II grado.

Per quanto attiene **all'Edilizia scolastica**, di particolare interesse è il caso del genitore di un alunno che frequentava una scuola primaria della Provincia di Monza e Brianza il quale lamentava l'utilizzo da parte dell'istituto scolastico dei locali seminterrati come laboratorio informatico e mensa in assenza della prevista autorizzazione in deroga ex art. 65 del D.Lgs. 9.4.2008, n. 81 "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n.123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

La questione era già stata oggetto di un cospicuo carteggio tra alcuni genitori e la direzione scolastica che, tra l'altro, in una nota rivolta all'istante aveva affermato che nei locali ubicati al piano meno uno adibiti a laboratori non vi stazionavano persone per un tempo superiore a 2 ore e che, pertanto, non era necessaria l'autorizzazione di cui sopra. Al riguardo l'Ufficio ha, innanzitutto, rilevato che non si comprendeva quale fosse il fondamento normativo di tale termine, considerato che non vi erano indicazioni in tal senso nel D.Lgs. 81/2008, né sembravano esservi eventuali disposizioni attuative dello stesso che contenessero il richiamato limite temporale. Peraltro, nella nota del competente Servizio dell'ATS inviata all'Istituto scolastico veniva precisato che l'uso delle aule seminterrate come aule speciali o laboratori era comunque subordinato all'ottenimento della deroga prevista dall'art. 65 del D.Lgs. 81/2008.

L'Ufficio ha osservato che anche nel "Piano di Attuazione" riguardante il plesso scolastico l'autorizzazione in deroga all'uso dei seminterrati ex art. 65 del D.Lgs. 81/2008 veniva

indicata quale documento “da procurare”.

Il Difensore regionale ha, pertanto, invitato l’Istituto scolastico ad attivare il procedimento finalizzato all’ottenimento dell’autorizzazione in deroga all’utilizzo dei locali seminterrati adibiti a laboratori o a fornire chiarimenti in merito ai presupposti normativi dell’esclusione nel caso di specie di tale autorizzazione.

Seppur con qualche sollecito, dopo alcuni mesi il dirigente scolastico ha trasmesso all’Ufficio copia dell’autorizzazione in deroga ai sensi dell’art. 65 del D.Lgs. 81/2008, rilasciata dall’ATS per l’utilizzo presso la scuola primaria in questione dei locali chiusi sotterranei/semisotterranei quali laboratorio per attività ricreative e post scuola e laboratorio di informatica. (AS)

## 9. Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

### 9.1 Modifiche normative

Per il settore in esame si segnala l'avvenuta entrata in vigore della riforma dell'Ordinamento Penitenziario con la pubblicazione dei tre decreti legislativi n. 121, 123 e 124 del 2 ottobre 2018. Si conclude così il tortuoso iter della riforma dell'ordinamento penitenziario. I decreti legislativi hanno dato infatti parziale attuazione alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103 (c.d. riforma Orlando).

In particolare:

- 1) d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni", in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103;
- 2) d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 "Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103;
- 3) d. lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 "Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

Per quanto concerne i temi che ci occupano nello svolgimento del ruolo di garante, si ritiene di ricordare, molto sinteticamente, le principali novità normative introdotte che riguardino gli ambiti di più frequente intervento, che attengono in sostanza a modifiche in materia di vita penitenziaria e di sanità penitenziaria.

Per quanto attiene al primo punto, le nuove disposizioni si ispirano a modelli che possano favorire l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione delle persone private della libertà personale.

Ribaditi e rafforzati risultano il diritto all'assegnazione nell'istituto di pena il più possibile vicino alla dimora dei familiari, così come il diritto a conferire con il proprio difensore e per l'appunto con i Garanti dei diritti dei detenuti.

Maggiore trasparenza e criteri certi sono inoltre previsti per l'accesso e l'assegnazione al lavoro penitenziario.

Per quanto riguarda la sanità, maggiore attenzione è riservata in particolare alla necessità di garantire la continuità terapeutica, spesso messa a repentaglio anche dai trasferimenti, nonché sulle più generali esigenze di profilassi e di offerta di cura integrata "fisio-psichica". A proposito della continuità terapeutica, si specifica poi che essa deve essere garantita con particolare attenzione ai soggetti che, all'atto di ingresso in carcere, abbiano in corso un programma terapeutico di transizione sessuale, in considerazione degli effetti pregiudizievoli per la salute che discendono dall'interruzione della terapia ormonale.

Inoltre è stabilito il diritto a ricevere informazioni complete sullo stato di salute durante la detenzione e al momento della rimessione in libertà, il principio di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, d'integrazione dell'assistenza sociale.

Le nuove disposizioni introducono altresì la possibilità per il detenuto e l'internato di essere visitato, a proprie spese, da un "esercente di una professione sanitaria" di fiducia, possibilità che, nella disciplina previgente, era prevista per il solo medico.

In caso di richiesta, il medico può valutare la necessità della visita sulla base di "criteri di

appropriatezza clinica”.

## **9.2 Attività**

Nel corso del 2018 il numero delle istanze pervenute all'Ufficio del Garante dei detenuti della Lombardia si è quasi raddoppiato rispetto a quello dell'anno precedente e questo considerevole incremento è ascrivibile all'apertura degli Sportelli presso gli Istituti penitenziari della regione: dalle 125 richieste di intervento del 2017 il numero è salito a 212 nel 2018.

La maggior parte delle istanze pervenute ha riguardato i rapporti con gli Enti gestori (126 pratiche), confermando così il trend degli scorsi anni: si tratta di interventi per segnalazioni concernenti, a titolo esemplificativo, le condizioni detentive dei ristretti, il percorso trattamentale, le richieste di colloqui con familiari, i problemi con l'INPS o le richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro.

Per quanto riguarda, invece, l'area sanitaria - anche qui si registra un raddoppio rispetto allo scorso anno - le pratiche hanno riguardato l'insoddisfazione degli istanti per la tempistica delle visite specialistiche, per la pronta presa in carico negli istituti del problema del singolo detenuto, per i ricoveri ospedalieri, ovvero per il presidio degli ambulatori e la copertura h24 del servizio di guardia medica, che in alcuni Istituti non erano sempre garantiti.

Il Garante è intervenuto anche per impasse riguardanti il sistema informatizzato per l'invio telematico dei certificati introduttivi per il riconoscimento dell'invalidità all'INPS, senza alcun onere a carico dei richiedenti, sollecitando con buon esito l'Unita Operativa Sanità Penitenziaria per la risoluzione del problema.

Sono, infine, rimaste invariate dal punto di vista qualitativo le richieste di intervento nell'ambito della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo, oltre che le segnalazioni concernenti la tutela delle relazioni familiari dei ristretti.

### 9.3 Illustrazione del Progetto Sportello - accordo per l'attivazione

L'apertura presso gli istituti di pena della Lombardia dello “Sportello del Garante” è stata avviata nel corso del 2018 previa elaborazione di un progetto condiviso con il PRAP della Lombardia, che prevede sostanzialmente, oltre all'effettuazione delle visite istituzionali, la periodica presenza del Garante e dei suoi collaboratori negli istituti per l'effettuazione dei colloqui visivi programmati.

L'accordo per l'attivazione dello “Sportello del garante regionale” presso gli istituti di pena è nato in attuazione del protocollo d'intesa del 01/03/2016 tra il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria e gli Uffici dei Garanti delle persone private della libertà del territorio regionale lombardo, sottoscritto il 1° Marzo 2016.

Con detto protocollo l'Ufficio provveditoriale, l'Ufficio del Garante regionale ed i garanti nominati dagli enti locali si sono impegnati alla reciproca collaborazione interistituzionale, finalizzata alla tutela dei diritti dei detenuti, al miglioramento degli standard di qualità della vita all'interno degli istituti, al rispetto della legalità, in sintonia con i principi cardine dell'Ordinamento Penitenziario.

Il Protocollo è volto a disciplinare in modo uniforme sul territorio regionale, l'accesso dei Garanti agli Istituti, le modalità di svolgimento delle visite e dei colloqui con i ristretti, le modalità di intervento nei confronti dei diversi livelli dell'Amministrazione Penitenziaria, le modalità di collaborazione, anche su iniziativa delle stesse Direzioni degli istituti penitenziari, le possibilità di azioni congiunte con l'Amministrazione Penitenziaria e la disciplina dei rapporti con gli Uffici Distrettuali per l'esecuzione penale esterna (U.I.E.P.E.), affinché tutti i soggetti istituzionali coinvolti possano trovare nell'accordo criteri di riferimento condivisi.

Nel Protocollo è previsto per l'appunto che le direzioni penitenziarie possano stipulare con i garanti accordi specifici al fine di regolamentare lo svolgimento dei colloqui e le modalità di raccolta delle istanze dei detenuti, tenendo conto delle reciproche esigenze.

L'accordo siglato nel 2018 per l'attivazione dello Sportello ha stabilito quindi in attuazione del Protocollo che le Direzioni degli Istituti di pena si impegnino ad allestire idonei spazi che fungono da “sportello informativo” del Garante per raccogliere le istanze dei detenuti. Il Garante a sua volta si impegna a fornire tutto il materiale informativo necessario e la modulistica per la redazione delle istanze.

Il Garante assicura altresì la propria presenza almeno una volta al mese, concordando le date con le Direzioni, negli spazi individuati dove sarà garantita l'opportuna riservatezza, in assenza di controllo uditivo da parte del personale di polizia penitenziaria.

In ciascun Istituto di pena possono essere individuati operatori incaricati di svolgere attività informativa per i detenuti sulle opportunità offerte dal progetto.

Inizialmente lo Sportello è stato aperto in via sperimentale presso i tre istituti del milanese (C.R. Milano Opera e Milano Bollate, C.C. Milano San Vittore “Francesco Di Cataldo”) e di Monza, ma si è poi esteso ai tre istituti del Pavese (C.C. Pavia e Vigevano e C.R. Voghera), all'istituto di Busto Arsizio ed a Como.

Oltre a constatare che dall'avvio del progetto si è registrato sostanzialmente il raddoppio delle richieste di intervento rispetto all'anno precedente, sono apparsi evidenti diversi

aspetti positivi.

I principali vantaggi che sinora sono emersi riguardano la regolarità e la frequenza dell'accesso del Garante agli istituti, la maggiore possibilità di ascolto attivo delle doglianze, la maggiore “vicinanza” ed “immediatezza” nei rapporti sia con i ristretti che con gli operatori a tutti i livelli, un effettivo scambio interno-esterno, la maggior integrazione con il territorio e soprattutto il miglioramento qualitativo delle istanze, poiché emergono problematiche comuni a più soggetti.

## 9.4 Ambiti operativi di intervento

Anche quest'anno fra gli interventi in materia di sanità penitenziaria di particolare interesse si ritengono quelli in materia di salute mentale di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Le criticità segnalate riguardano la presenza presso gli istituti di pena di internandi in attesa di un posto letto presso le REMS. E' infatti purtroppo nota la problematica della insufficienza di posti presso le REMS di diversi ambiti territoriali.

In taluni casi, la penosità dello stato di detenzione per le persone in questione sottolineate nelle stesse relative relazioni psichiatriche redatte dagli specialisti, ha indotto il Garante a sollecitare l'individuazione con la massima urgenza di adeguate soluzioni, chiedendo il ricovero tempestivo presso le strutture REMS competenti per territorio regionale di appartenenza.

L'asserita incompatibilità del quadro psicopatologico del paziente con il regime detentivo ha condotto anche a ravvisare l'opportunità - in armonia con il criterio normativamente sancito della territorializzazione delle misure di sicurezza psichiatriche - di un avvicinamento del paziente alla rete familiare degli affetti, rilevando altresì che tale soluzione avrebbe contribuito a lenire lo stato di "eretismo" psichico esacerbato dalla lontananza dai luoghi e dai legami affettivi familiari.

In altri casi il Garante è intervenuto per sollecitare il reperimento di adeguate comunità psichiatriche, eventualmente anche ricorrendo alle eccezionali ipotesi di residenzialità psichiatrica extra contratto ed extra regione, come previsto dalle disposizioni regionali in materia, D.G.R. 2989/2014.

L'individuazione di un'ideale struttura sanitaria psichiatrica ad alta protezione ed assistenza di frequente comporta infatti notevole difficoltà per i competenti C.P.S. (Centri Psico Sociali). Detta difficoltà, in concomitanza con l'indisponibilità immediata di posti presso la REMS lombarda, ha condotto a troppo lunghi tempi di permanenza dei pazienti negli istituti di pena, aggravandone il quadro di disorientamento e non agevolando certo il percorso terapeutico, non escludendo talvolta addirittura il peggioramento del quadro clinico.

Le descritte criticità meriterebbero un approfondimento e la ricerca di idonee soluzioni operative mediante l'impegno sinergico integrato di un lavoro di rete interistituzionale fra servizi sanitari e sistema giudiziario/penitenziario. (AC/TR)

## TABELLE

## 5 - Esito pratiche 2018 in generale (raffronto 2018/2017)

Mostra l'esito delle pratiche trattate

Codice	Qualificazione	2018		2017	
		Atti P.A.	% Atti P.A.	Atti P.A.	% Atti P.A.
6+7	Abbandono	121	8,76	79	8,60
8	Conclusione positiva senza intervento	80	5,79	56	6,09
14	Infondatezza	70	5,07	41	4,46
9+18	Conclusione positiva	686	49,67	464	50,49
10+16+17+19	Conclusione negativa	71	5,14	57	6,20
11	Invio ad altro D.C. per competenza	5	0,36	3	0,33
12	Indicazione verso altro soggetto	31	2,24	18	1,96
13	Non intervento per incompetenza	113	8,18	83	9,03
15	Consulenza	188	13,61	114	12,40
5	Oggetto inqualificabile	16	1,16	4	0,44
<b>Totali *</b>		<b>1381</b>	<b>100,00</b>	<b>919</b>	<b>100,00</b>

\* Nella presente tabella non sono conteggiati gli esiti classificati con "Altro".

### Esito pratiche 2018 : % agli atti (P.A.) raffrontato con il 2017

