

**RELAZIONE AL CONSIGLIO REGIONALE SULL'ATTIVITA'
SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO NEL 2006 (art. 5 della legge
regionale 18 gennaio 1980, n. 7)**

Difensore civico: Donato Giordano

31 marzo 2007

Sommario

Introduzione

Relazione

1. l'Assetto istituzionale
 - Nomina di commissario ad acta
 - L'accesso agli atti
 - La vigilanza e il controllo sugli enti
2. Il Pubblico impiego, la formazione e l'orientamento al lavoro
3. Il Territorio
4. L'Edilizia residenziale pubblica
5. L'Ambiente
6. I Tributi
7. L'Invalidità civile
8. La Previdenza
9. L'Assistenza sanitaria
10. L'Istruzione

Considerazioni conclusive

Il Garante dei detenuti

Tavole

Appendice

- l. r. 7/80
- l. r. Garante del contribuente
- l. r. Garante dei detenuti
- Reg. reg. Garante dei detenuti
- Protocollo intesa

Uno sguardo in generale sull'attività dell'Ufficio

Questa prima parte della relazione intende mettere a raffronto il complesso dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2006 con i due anni e con il lustro precedenti.

Scopo del raffronto è verificare in termini prevalentemente quantitativi – ma anche qualitativi, laddove il dato consentisse di farlo – quali siano gli ambiti nei quali il presidio defensoriale debba essere rafforzato, quali gli ambiti nei quali esso abbia raggiunto risultati consolidati, quali gli ambiti nei quali all'azione del Difensore civico debba o possa essere affiancata un'azione politico-amministrativa.

Nella seconda parte verranno presi in esame i singoli settori nei quali la difesa civica regionale opera al fine di trarne considerazioni prevalentemente qualitative.

In primo luogo, si può rilevare (**Tavola 1**) un certo decremento delle istanze presentate nel corso dell'anno con un inversione della tendenza al costante aumento verificabile nell'ultimo lustro: a un primo sguardo il fenomeno potrebbe essere attribuito, da un lato, all'attivazione del Difensore civico del Comune di Milano, che avrebbe quindi attratto a sé le non poche istanze dei cittadini milanesi, fin'ora rivolte al Difensore civico regionale, e, dall'altro, all'assenza di attività di carattere promozionale. L'osservazione, però, merita un approfondimento dal momento che i settori di sovrapposizione con la difesa civica municipale segnano o un incremento (3 - *Ordinamento finanziario*; 4 - *Territorio*) o stabilità (5 - *Ambiente*); inoltre, in termini percentuali le istanze radicate nella provincia di Milano sono stabilmente attestata intorno al 63% (v. Tav. 11) è più probabile, pertanto, che il calo sia dovuto alla mancanza di promozione unito all'eccezionale incremento nel settore 6 - *Sicurezza sociale*, cui si accenna *infra*.

Il decremento prevalente si riscontra nel settore 6 - *Sicurezza sociale* dove si passa da 460 istanze (pari al 47% circa) a 52 istanze (pari al 14% circa): il notevole incremento registrato nel 2005, come a suo tempo segnalato, fu dovuto ad una effimera giurisprudenza del Consiglio di Stato; ciò non toglie, tuttavia, che il dato segna un decremento rispetto al dato del lustro 2000-2006 che vedeva le istanze nella detta materia mantenersi intorno al 24% circa. Il fenomeno può pertanto probabilmente imputarsi sia all'efficacia dell'intervento dell'Ufficio svolto negli anni trascorsi sia alla carenza di promozione.

Si riscontra invece un notevole incremento, sia con riferimento alla tendenza quinquennale (circa il 9% di istanze) sia con riferimento all'anno precedente (circa il 7% di istanze), nel settore 7 - *Sanità e igiene*, settore eminentemente regionale, dove le istanze raggiungono l'11% circa del totale (78 in termini assoluti): il che può essere indice di un peggioramento nella prestazione dei servizi relativi da parte della regione ed implicherà un attento monitoraggio per l'anno corrente (v. il paragrafo sanità).

In secondo luogo, (**Tavola 3**) è da rilevare che, sia in termini assoluti sia in termini relativi, si conferma la tendenza a concludere la trattazione delle pratiche in tempi brevi. La riduzione percentualmente più appariscente si manifesta nell'ambito temporale della conclusione entro 90 giorni (arco di tempo nel quale è portato a termine circa il 54% di pratiche) ma notevole (e per certi versi più attendibile) è il risultato raggiunto nell'ambito temporale della conclusione entro 30 giorni (dove si passa dal 9% al 14% di pratiche concluse) confermando così la tendenza del lustro.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi appare confermata anche nella **Tavola 1** dove si evidenzia la stabilità delle cc.dd. pratiche giacenti, ossia di quelle pratiche della durata fisiologica superiore all'anno, (colonne 1 e 9, riga 17). Come è intuitivo, non ogni pratica può essere risolta in termini brevi: possono, infatti, rendersi necessari accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con la collaborazione di altre amministrazioni o che comunque presentano complessità di diversa natura. Anche qui può tuttavia rilevarsi che la durata ultrannuale è comunque in diminuzione con riferimento all'anno 2004.

Tutto ciò è da imputarsi prevalentemente a due ragioni che si rafforzano reciprocamente: la buona organizzazione dell'Ufficio e il riconoscimento del Difensore civico quale efficace strumento di mediazione e superamento delle *res litigiosae* da parte degli stessi enti destinatari degli interventi. In particolare, con riferimento all'organizzazione, si possono ritenere in gran parte conseguiti gli obiettivi di razionalizzazione dell'attività, già da tempo impostati e perseguiti dal Difensore civico e resi più evidenti dalla notevole informatizzazione. Il tutto si risolve in una maggiore autorevolezza acquisita dall'istituzione (e dalla sua struttura) presso le amministrazioni nei confronti delle quali interviene.

Infine, se è vero che *qui cito dat bene dat*, la rinforzata celerità non può che giovare all'immagine dell'istituto regionale, e consiliare in particolare. Anche questo è un dato di rilievo ai fini del riorientamento dell'azione del Difensore civico allo studio dell'Ufficio.

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

In terzo luogo, (**Tavola 5**) è da rilevare l'incremento dei casi nei quali l'amministrazione destinataria dell'intervento del Difensore civico regionale accoglie i rilievi mossi o le proposte avanzate dal Difensore civico stesso: (riga 4) dove si passa da circa il 12% a circa il 20% per quanto riguarda le pratiche aperte (e concluse) nel corso dell'anno e dal 46% circa al 54% circa per le pratiche in corso all'inizio dell'anno, confermando, ed anzi rafforzando, una tendenza consolidata.

E' altresì interessante rilevare la costanza del dato relativo agli abbandoni, che si stabilizzano intorno al 5% del 2004 (colonne 6 e 2 riga 1): si tratta, infatti, di espliciti segnali della autorevolezza acquistata sul campo dell'organo. Può non essere inutile rammentare che l'abbandono non significa necessariamente rinuncia alla propria pretesa da parte dell'interessato ma anche acquisizione della consapevolezza della sua eventuale infondatezza, a seguito dei chiarimenti comunque forniti dall'Ufficio.

Considerazione particolare merita anche il dato relativo all'incompetenza (codici 11, 12, e 13), che non deve stupire né preoccupare: i dati relativi sono in tendenziale costante diminuzione (colonne 2, 6 e 10, riga 8) per quanto riguarda l'incompetenza in senso stretto e il rinvio ad altro Difensore civico (colonne 2, 6 e 10, riga 6) mentre sono in aumento (colonne 2, 6 e 10, riga 7) per quanto riguarda il rinvio ad altra autorità: tali dati sottendono che la questione proposta dall'istante viene, comunque, trattata e che il cittadino viene indirizzato dall'Ufficio all'autorità effettivamente competente (autorità che non di rado è un Difensore civico locale; riga 5).

D'altro canto il fenomeno conferma l'autorevolezza acquisita sul campo dall'istituto.

Approfondendo i singoli settori

L'Assetto istituzionale

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

Il D. Lgs. 18 Agosto 2000 n. 267, recante il *Testo Unico degli Enti locali*, concepito nella logica della totale autonomia degli enti locali, la soppressione dell'ORECO, la mancanza di controlli e la, per così dire, disinvoltura nel governo di alcune amministrazioni comunali hanno comportato l'aumento delle istanze - rivolte ad ottenere pareri e giudizi - che denunciano l'operato della singola Giunta comunale, e nel contempo l'impossibilità per i consiglieri di opposizione, ma non solo, di superare "serenamente" gli ostacoli spesso frapposti anche al semplice accesso alle informazioni, ai sensi dell'art. 43 T. U. cit. .

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

A tutti gli istanti sono stati illustrati le ragioni per le quali il Difensore civico non può rilasciare pareri, di legittimità come di merito; ciò non di meno sono stati sempre effettuati interventi "informali", allo scopo di ottenere chiarimenti sulla posizione dei singoli enti nelle vicende segnalate.

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

Nomina di Commissario ad acta

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

Si tratta dell'unico potere del Difensore civico regionale che incide formalmente sull'autonomia degli enti locali. Per questo motivo, si è ritenuto negli anni di farne un uso limitato ai soli casi nei quali non era possibile ricorrere ad una soluzione alternativa. Spesso, infatti, le singole vicende hanno trovato una valida soluzione con la semplice diffida ad adempiere, il primo atto previsto dalla procedura di cui alla norma citata.

Una particolare interpretazione di tale norma ha avuto luogo nella Regione Campania.

Il Difensore civico regionale, in *prorogatio*, ha nominato un commissario *ad acta* per la nomina del Difensore civico municipale di un comune campano, il cui statuto ne prevede l'elezione da parte del Consiglio comunale non appena eletto. Il commissario *ad acta*, indetta una prova selettiva, ne ha nominato il vincitore Difensore civico comunale.

Il comune interessato ha presentato ricorso al TAR, chiedendo l'annullamento di tutti gli atti adottati dal commissario *ad acta* per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

La sentenza del TAR accoglie la richiesta del comune rigettando le eccezioni del Difensore civico comunale perché infondate, e trascurando il fatto che il Difensore civico regionale abbia nominato il commissario *ad acta* in condizione di *prorogatio*.

Secondo il TAR sono compresi nella nozione di "atti obbligatori per legge" - di cui al citato art. 136 TUEL - esclusivamente gli atti espressamente sottoposti dalla legge ad un termine perentorio. Ciò alla luce del nuovo Titolo V Parte II Cost. ed in particolare dell'abrogazione dell'art. 130 - relativo ai controlli sugli enti - e della nuova figura del comune - ed in generale dell'ente locale - come ente autonomo ed originario che si pone a fianco agli altri enti territoriali dello Stato, secondo il dettato dell'attuale art. 114 Cost. stessa.

Il Consiglio di Stato, rigettate nuovamente le eccezioni del Difensore civico locale, sempre trascurando l'adozione del decreto di nomina del commissario *ad acta* in condizione di *prorogatio*, ha riformato la sentenza del TAR. Ha affermato, in particolare, che la distinzione tra atti obbligatori e non obbligatori per legge nulla ha a che vedere con l'eventuale perentorietà dei termini per essi stabiliti. Sono obbligatori per legge tutti gli atti che la cui emanazione è prevista da una fonte normativa - e non contrattuale oppure derivante da un atto amministrativo - compreso, a seguito della nuova formulazione dell'art. 114 Cost., lo Statuto comunale.

Il Consiglio di Stato ha pertanto riconosciuto fondato l'appello e accolto l'impugnativa del Difensore civico locale.

Com'è noto, la posizione del Difensore civico regionale della Lombardia è da sempre attenta sulle previste forme di controllo sostitutivo nei confronti di organi di autogoverno affidategli, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale che è più volte intervenuta sull'argomento "controllo sostitutivo e Difensore civico regionale" in termini fortemente limitativi con argomentazioni ampie ed articolate volte alla salvaguardia del rispetto dell'autonomia degli enti locali, fortemente voluta nelle recenti riforme legislative.

Riguardo poi all'adozione del decreto del Difensore civico regionale in situazione di *prorogatio*, lascia forti dubbi la sovrapposizione di due fattispecie eccezionali: l'esercizio di poteri sostitutivi da parte di un organo in *prorogatio*.

Per quanto, concerne, infine la connessione dell'obbligatorietà *ex lege* alla perentorietà del termine, è appena il caso di ricordare che l'ordinamento è pieno di atti obbligatori privi di termine perentorio.

Per poter giungere ad una soluzione del problema dei poteri sostitutivi affidati al Difensore civico regionale occorre esaminare le due seguenti considerazioni.

Il Consiglio di Stato afferma che “atti obbligatori per legge” *ex art. 136 TUEL* sono quelli previsti da generiche norme e non da una legge formale, ma dal disposto dell’art. 12 comma 1 Prel. - secondo il quale nella “applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore” - si deve concludere che il legislatore abbia fatto riferimento alla legge formale.

Va poi considerato - a conferma di quanto sopra - che nel TUEL il legislatore ordinario non impone agli enti locali di dotarsi di un Difensore civico, rimettendosi alla loro autonomia. Ne consegue che il controllo sostitutivo è previsto solo per atti obbligatori per legge in senso proprio: manifestazione di volontà che fa capo allo Stato per la cura di suoi interessi e non per la cura di interessi locali, che verrebbe a costituire una violazione dell’autonomia dell’ente interessato.

Nel corso del 2006, le poche richieste di nomina di commissario *ad acta* pervenute si sono rivelate spesso carenti dei necessari requisiti previsti dalla legge ed hanno trovato, nella maggior parte dei casi, soluzioni del tutto informali, al di fuori della procedura prevista.

Un terzo delle vicende relative a tali richieste ha trovato una soluzione positiva a seguito della semplice diffida ad adempiere e non si è pertanto resa necessaria la nomina del commissario *ad acta*.

Per un altro terzo poi non si è neppure reso necessario l’invio della diffida perché le vicende hanno trovato una soluzione prima di un qualunque tipo di intervento da parte dell’ufficio.

Si è resa necessaria la nomina del commissario in un solo caso.

Un comune lombardo presentava all’Ufficio richiesta urgente di nomina di commissario *ad acta* nel febbraio 2006. Nel precedente mese di gennaio infatti un consigliere comunale aveva presentato le proprie dimissioni.

Tali dimissioni comportavano l’applicazione dell’art. 38 comma 8 D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, secondo il quale il “Consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve provvedere alla surroga”.

Più volte convocato, il consiglio comunale era andato sempre deserto per mancanza del numero legale.

Per poter ricostruire l’integrità del consiglio comunale, veniva pertanto chiesta all’ufficio la nomina del commissario *ad acta*, ai sensi dell’art. 136 TUEL.

La surroga del consigliere dimissionario deve ritenersi un atto dovuto, non rimesso alla mera discrezionalità dell’occasionale maggioranza consiliare e non può non seguire se non eventualmente suffragata da ineleggibilità o da incompatibilità.

La mancata surroga, inoltre, nega il diritto del primo dei non eletti a partecipare al consiglio.

Si tratta quindi di un atto formale, vincolato ed obbligatorio che se non esercitato potrebbe ledere i diritti costituzionali di un futuro consigliere impedito a partecipare al consiglio.

A questo proposito, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’Interno ha precisato che la “deliberazione di surroga non può essere considerata atto saltuario, eventuale, ma necessario, dovuto, chiarendo che l’obbligatorietà dell’atto e la sua natura vincolata (quanto alla determinazione del contenuto) lo sottrae a qualsiasi

relazione con la discrezionalità amministrativa e con l'indirizzo politico della maggioranza espressa dall'assemblea consiliare".

La successiva convocazione del consiglio comunale - a seguito della diffida ad adempiere del Difensore civico regionale - è stata anch'essa dichiarata deserta per mancanza del numero legale.

L'Ufficio ha quindi provveduto a nominare il commissario *ad acta* che, sostituendo il Consiglio comunale, ha provveduto a convalidare l'elezione del consigliere primo dei non eletti - surrogando il consigliere dimissionario -, che è contestualmente entrato in carica.

L'art. 15 comma 4 della l. r. 10 agosto 2001 n. 13 - norme in materia di inquinamento acustico - prevede l'applicazione dell'art. 136 TUEL, nel caso di mancato adempimento, entro i termini prescritti, da parte di comuni e province di alcune prescrizioni previste nella medesima legge e relativi alla classificazione acustica del territorio, ai suoi rapporti con la pianificazione urbanistica, ai piani di contenimento ed abbattimento del rumore delle infrastrutture di trasporto ed ai piani di risanamento.

Nei pochi casi pervenuti in materia, non si è reso necessario procedere alla nomina del commissario *ad acta*, ai sensi dell'art. 136 TUEL sopra citato, essendosi le amministrazioni opportunamente attivate in tempo utile per una soluzione dei problemi.

(ACA)

L'accesso agli atti

Anche nel corso di quest'anno, le istanze relative all'applicazione della L. 7 agosto 1990 n. 241 - ed in particolare degli artt. 22 e seguenti, relativi al diritto di accesso - sono state numerose.

Se in alcuni casi si è dovuto illustrare all'interessato che il diritto di accesso non implica automaticamente il riconoscimento delle proprie ragioni, più spesso sono state le amministrazioni ad accampare pretesti - ed in particolare il rispetto della riservatezza, intesa in termini francamente troppo ampi, fino a sembrare illimitati - per non concedere l'accesso, specialmente nella forma dell'estrazione di copia.

Si avverte, in verità con una certa frequenza, un malcelato senso di diffidenza nei confronti delle richieste di accesso del cittadino, quasi che i documenti, sebbene pubblici, siano da secretare onde evitarne un uso improprio.

In un paio di casi, le amministrazioni comunali hanno opposto resistenza alle richieste di visionare i ruoli ICI e TARSU, equivocando la differenza di disciplina corrente tra l'art. 25 L. 241/90 - secondo il quale la richiesta di accesso "deve essere motivata" - e l'art. 10 TUEL, il quale recita espressamente che tutti "gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese".

In presenza, poi, di un preciso conflitto tra diritto di accesso e diritto alla riservatezza, si è spesso provveduto ad illustrare all'amministrazione coinvolta - e spesso contraria a concedere l'accesso - che la giurisprudenza prevalente da anni dà la

prevalenza al primo, purché venga esercitato nella forma della presa visione dei documenti e non in quella dell'estrazione di copia.

In questo modo, si concilia l'esigenza di garantire l'accesso, la cui conoscenza sia "necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici" - di cui al comma 7 art. 24 L. 241/1990 che, in particolare, in presenza di dati sensibili e giudiziari consente l'accesso solo se la "situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e

inviolabile", ai sensi di quanto dispone l'art. 60 D. Lgs. 196/2003 - con la tutela della vita privata e della riservatezza.

Fonte di equivoci appare la lettera del citato art. 25 L. 241/1990 - secondo il quale la richiesta di accesso "deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente" - che in alcuni casi ha visto l'amministrazione interpellata chiamare in causa, spesso a torto" altri uffici.

Elemento corrente di rifiuto dell'accesso, spesso richiamato dalle amministrazioni, è anche il riferimento all'art. 24 comma 3 L. 241/1990 secondo il quale non "sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni".

Salvo qualche singolo caso in cui l'istante motivava effettivamente la sua richiesta in modo generico - come nel caso di una richiesta di accesso volta ad essere "informato direttamente dai documenti comunali" riguardo alla "veridicità ed esattezza" di alcune voci circolanti che il comune fosse "caduto in amministrazione controllata o meno" - spesso le amministrazioni hanno utilizzato tale limite con troppa ampiezza, in fattispecie dove non aveva preso alcuna forma in tal senso.

Il più delle volte l'amministrazione, alla quale il cittadino chiede l'accesso, si limita a non rispondere, mettendo in atto il silenzio-rifiuto, ma talvolta è il cittadino che impazientemente chiede l'intervento dell'ufficio con anticipo rispetto ai termini di legge e pertanto la vicenda trova la sua soluzione prima di un intervento formale dell'ufficio.

Altre volte invece, gli istanti lamentano di aver ricevuto solo una parziale risposta alla loro richiesta di accesso e che la documentazione esclusa ha contribuito ad impedire l'esercizio di un loro diritto, come ad esempio la presentazione delle loro osservazioni al piano dei servizi municipale, in mancanza della documentazione tecnica necessaria per poter entrare nel merito.

La stragrande maggioranza dei casi relativi alla materia dell'accesso fa capo alle amministrazioni comunali. Trattandosi pertanto di interventi fuori competenza istituzionale - sebbene il testo novellato della L. 241/1990, all'art. 25 comma 4, dichiara che qualora il Difensore civico locale non sia stato istituito la "competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore" - l'ufficio - per poter meglio salvaguardare l'autonomia degli enti locali - ha agito in ottemperanza al principio generale di collaborazione tra istituzioni, contando sulla disponibilità al dialogo dell'amministrazione locale di volta in volta interpellata e con lo scopo di fornire un'opera di mediazione tra quest'ultima ed il cittadino.

Si segnalano in particolare i seguenti casi.

La Sig.ra A.A chiedeva l'intervento del Difensore civico regionale a seguito della mancata risposta alla sua richiesta di accesso - presentata al Settore Autorizzazioni Commerciali del Comune di Milano - avente ad oggetto il fascicolo relativo alla licenza commerciale del suo dante causa, nei confronti del quale aveva promosso azione legale perché non aveva effettuato la richiesta di subingresso, una volta fermato l'esercizio, al fine di definire la vicenda.

A seguito di richiesta dell'ufficio, il Direttore del Settore Autorizzazioni Commerciali rendeva noto che l'interessata - rilevata l'azienda commerciale per il commercio su area pubblica di cui era titolare il suo dante causa - aveva presentato "regolare istanza di subingresso alla Camera di Commercio di Milano", competente a seguito della L. 112/1991, del Regolamento d'attuazione 284/1993 e della l. r. 25/1995.

In quel periodo la competenza per l'istruttoria relativa a pratiche di subingresso ed il rilascio delle relative autorizzazioni faceva capo alla C.C.I.A.A.

A seguito di ciò, il Direttore interpellato affermava di non essere in grado di dimostrare chi aveva ritirato le autorizzazioni, ma che dai tabulati trasmessi dalla C.C.I.A.A., in forza del D. Lgs. 114/1998 e della l. r. 15/2000 che attribuiscono la competenza ai comuni per le attività in esame, sarebbe sembrato che la C.C.I.A.A. non avesse istruito il subingresso.

Con nota successiva, il Dirigente dell'Area Attività Regolate della C.C.I.A.A. - all'uopo interpellato sulla vicenda - comunicava che da ricerche effettuate presso gli archivi risultava che l'istante era stata iscritta al Registro Imprese ed al Registro Esercenti il Commercio ed aveva presentato domanda di subingresso all'ex Ufficio su Aree pubbliche e che successivamente l'originale della licenza era stato depositato presso il medesimo ufficio in quanto l'attività era stata svolta solo per un anno.

La procedura del tempo in materia di trasferimenti di azienda di posteggi su aree pubbliche prevedeva infatti che: a) il trasferimento venisse comunicato al Registro delle Imprese che provvedeva alla pubblicità; b) l'autorizzazione comunale dovesse essere reintestata; c) durante il periodo di transazione tra il trasferimento d'azienda e la reintestazione della licenza l'operatore potesse comunque lavorare presentando agli organi di vigilanza l'autorizzazione intestata al dante causa e la copia della domanda di subingresso presentata alla Camera di Commercio corredata dalla cartolina della raccomandata A/R.

Con il passaggio delle competenze ai comuni tutto il materiale era stato inviato agli stessi.

Con ogni probabilità, quindi, la domanda di subingresso non aveva avuto esito in quanto l'Ufficio Camerale allora competente all'atto dell'esame del rilascio delle nuove autorizzazioni aveva preso atto della cessazione dell'attività della istante e non aveva pertanto ritenuto di procedere in quanto la richiesta non era più attuale.

Alla luce delle delucidazioni sopra riportate, l'Ufficio non poteva che considerare concluso il suo intervento, almeno per quanto concerne il diritto di accesso.

Non meno interessante è il caso del Sig. A. N., deceduto a causa di una malattia professionale, contratta sul luogo di lavoro e degli eredi che hanno promosso i procedimenti per ottenere il risarcimento del danno biologico e la rendita vitalizia per la moglie.

Nel luglio 2005, il loro legale aveva chiesto alla Sede INAIL competente di poter visionare ed estrarre copia di tutta la documentazione relativa alla posizione del de cuius.

Rinnovata la richiesta nel dicembre 2005, otteneva dapprima un rifiuto, trattandosi di "atti utilizzati ai fini dell'attività amministrativa" coperti da segreto professionale e successivamente la concessione di poter visionare la documentazione senza però poter estrarre copia del fascicolo relativo.

L'Ufficio interveniva rammentando il disposto dell'art. 24 comma 7 L. 241/1990, il quale garantisce comunque il diritto di accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridicamente rilevanti e nel caso di dati sensibili e giudiziari l'accesso è consentito "se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato..." secondo quanto stabilito dall'art. 60 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, il codice in materia di protezione dei dati personali.

Nel caso in esame infatti non c'era alcun dubbio che la richiesta di accesso fosse indispensabile per curare e difendere gli interessi giuridici degli eredi.

Eventuali disposizioni diverse, contemplate dal Regolamento INAIL per la disciplina dell'accesso o diverse opinioni espresse in singole sentenze, che com'è noto in Italia fanno stato esclusivamente tra le parti, non potevano pertanto che soccombere di fronte alla norma di rango superiore espressa con legge dello Stato che ivi stabilisce un'espressa eccezione alle cause di esclusione di cui all'art. 24 della L. 241/190.

La sede INAIL competente replicava successivamente che erano in corso contatti con il legale degli eredi al fine di trovare un accordo per giungere ad una definizione bonaria della vertenza, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia.

Infine, la Sig.ra M. A. V. lamentava che alla sua richiesta di copia delle cartelle cliniche riguardanti il proprio ricovero del novembre 1953, l'amministrazione ospedaliera interpellata replicasse di non essere in condizione di soddisfarla.

L'Ufficio provvedeva ad illustrare all'interessata le ragioni dell'amministrazione.

La circolare n. 162/68 del Ministero della Sanità - che prevedeva la conservazione delle cartelle cliniche solo per un periodo di venticinque anni, escludendo quella a tempo illimitato, successivamente sancita dalla Circolare n. 61/86 - e l'inglobazione della struttura ospedaliera nell'Ospedale Sacco, negli anni settanta, hanno infatti comprensibilmente impedito di poter "ricostruire la storia" della cartella clinica richiesta ed in particolare il momento della distruzione o quello del suo eventuale smarrimento.

Considerate le circostanze ed il notevole lasso di tempo intercorso, non pareva pertanto opportuno, nella fattispecie, imputare all'Ospedale "cattiva amministrazione".

(ACA)

La vigilanza e il controllo sugli enti

Anche quest'anno si registra un notevole numero di richieste di intervento "per collaborazione", nei casi cioè nei quali l'ufficio non è istituzionalmente competente, ma si muove in modo informale, nel rispetto del principio generale di collaborazione tra

istituzioni, contando sulla disponibilità al dialogo dell'amministrazione locale interpellata e svolgendo un ruolo di mediazione diretto anzitutto a prevenire eventuali contenziosi.

Com'è noto infatti, unico potere attribuito al Difensore civico regionale nei confronti degli enti locali - comuni e province - è quello sostitutivo ai sensi dell'art. 136 TUEL.

Molte richieste di intervento - spesso presentate da consiglieri comunali di minoranza che lamentano sovente ostacoli anche al semplice accesso alle informazioni, ai sensi dell'art. 43 del citato TU, secondo il quale essi hanno diritto ad ottenere tutte le notizie ed informazioni in possesso dell'ente utili all'espletamento del loro mandato - hanno ad oggetto le più diverse attività svolte dai comuni e sono rivolte ad ottenere un parere, di legittimità come di merito, da parte dell'ufficio che procede anzitutto illustrando la sua mancanza di competenza in materia, ed in particolare la mancanza di un qualsiasi valore legale di un suo eventuale parere e successivamente provvede a chiedere chiarimenti all'amministrazione interessata con l'intento di svolgere quella funzione di mediazione sopra illustrata.

La cause di tale situazione sono ormai note a tutti: il D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, TUEL, è stato concepito nella logica della totale autonomia degli enti locali e la soppressione dell'ORECO ha sancito la mancanza di controlli sull'operato delle singole amministrazioni.

Salvo isolati casi di indisponibilità espressa al dialogo, le amministrazioni locali hanno, però, dimostrato un considerevole intento collaborativo, contribuendo così alla soluzione di molte vicende che necessitavano più che altro di un adeguato chiarimento delle rispettive posizioni.

Si segnalano qui alcuni casi nei quali il Difensore civico regionale è intervenuto in via di collaborazione.

Un gruppo di cittadini condomini prospettava all'Ufficio la seguente vicenda.

In occasione dei normali fenomeni di precipitazione, le acque piovane creavano l'allagamento costante dei locali a pian terreno del condominio.

Tali acque erano sempre defluite - disperdendosi nel terreno - in un'area che, precedentemente a destinazione agricola, era diventata edificabile, creando il problema di prevedere un'opportuna canalizzazione delle acque piovane provenienti dalla strada comunale.

Da anni, gli istanti attendevano di conoscere se il comune avesse all'esame "progetti o idee per la soluzione del problema", avendo ricevuto fino a quel momento "solo generiche promesse", prive di "garanzie e certezze".

L'Ufficio provvedeva ad interpellare in proposito il Sindaco del Comune interessato che incaricava l'Ufficio Tecnico di rendere noti i provvedimenti in animo di adozione: già in via ufficiosa i condomini erano stati informati delle soluzioni per smaltire oltre alle acque di loro competenza anche quelle provenienti dal cortile ed ora l'amministrazione comunale era in attesa delle soluzioni adottabili in funzione del rilievo altimetrico e delle quote di scorrimento delle acque delle tubazioni esistenti in cui canalizzare le acque meteoriche in questione.

In termini di vigilanza il seguente caso può considerarsi emblematico.

Il Sig. E. S. - capogruppo comunale di minoranza - segnalava la mancata convocazione del Comitato che avrebbe dovuto giudicare sull'ammissibilità o meno del

quesito ad oggetto della richiesta di indizione di *referendum* consultivo, relativo alla realizzazione di una struttura sportiva calcistica comunale.

Nelle more di tale giudizio, la giunta comunale aveva deliberato in merito al bilancio preventivo pluriennale, prevedendo espressamente, tra le opere messe a bilancio, l'acquisto del terreno e la susseguente costruzione della struttura sportiva, in aperto contrasto con quanto previsto dal Regolamento Comunale.

Il Sindaco replicava all'intervento dell'Ufficio dichiarando che il Comitato dei Garanti si era precedentemente costituito e riunito più volte sino a deliberare l'ammissibilità del quesito ed era attualmente impegnato nella raccolta delle firme necessarie, previste dal regolamento Comunale.

Era quindi evidente "che da parte di questa Amministrazione ci sia l'intendimento di consentire il diritto alla partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e di assecondare le procedure di svolgimento del *referendum*, così come richiesto dal gruppo di minoranza". (ACA)

Il Pubblico impiego, la formazione e l'orientamento al lavoro

L'anno 2006 non è stato caratterizzato da particolari novità rispetto a quello precedente, per quanto riguarda i settori della formazione professionale, dell'orientamento al lavoro e del pubblico impiego in termini quantitativi (35/40 istanze). In termini sostanziali, in particolare, i problemi messi in evidenza nella Relazione 2006 - alla quale si rinvia - non hanno trovato ancora soluzione, come sarebbe stato auspicabile. E ciò, sia in relazione alla natura e all'entità dei casi trattati sia con riferimento ai rapporti con gli uffici interpellati.¹

¹Con riferimento al settore della formazione professionale, è opportuno esprimere ulteriori considerazioni. A seguito delle notorie tristi vicende che hanno caratterizzato negli anni '90 la politica regionale di erogazione dei fondi per i corsi finanziati dalla regione con il sostegno dell'Unione europea, l'Ufficio ha avuto modo di esprimere, in diverse occasioni, ai responsabili delle competenti strutture, i limiti (tra cui, il controllo sulla rendicontazione da parte delle strutture medesime) delle procedure volte a verificare, per ciascuna delle iniziative di formazione, la correttezza dell'utilizzo dei fondi da parte degli operatori. Ciò, a seguito delle innumerevoli doglianze pervenute al riguardo soprattutto da corsisti e docenti.

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

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

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

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

Di conseguenza, questo Ufficio non viene posto nelle condizioni di conoscere le effettive ragioni del ritardo se non addirittura della totale inerzia. Occorre, peraltro, sottolineare che il mancato rispetto di quanto disposto dalla delibera citata è un comportamento diffuso anche in altre direzioni della Giunta regionale, che si è avuto occasione di interpellare per l'istruttoria delle istanze afferenti i settori di che trattasi. Si coglie pertanto l'occasione per invitare i responsabili della direzione istruzione, formazione e lavoro, nonché di tutte le strutture preposte alla gestione del personale, anzitutto, a rammentare essi stessi l'esistenza dell'atto più volte menzionato, di rispettarne i contenuti e di invitare, a loro volta, chi di competenza (in particolare, i funzionari cui abbiamo affidato l'istruttoria delle pratiche trattate da questo Ufficio) a prestarvi osservanza. Soltanto in questo modo potrà parlarsi di un effettivo trasparente e corretto agire dell'amministrazione a beneficio del cittadino, quindi, di un'evoluzione del rapporto fra i due soggetti (della Relazione 2005).

Sotto questo profilo, in particolare, persistono ritardi nel fornire i chiarimenti reiteratamente sollecitati, il silenzio serbato sulle motivazioni del ritardo anche laddove – come nel caso degli uffici e strutture che compongono la Giunta regionale lombarda – vi sia un obbligo giuridico di provvedervi (DGR 24.10.1997 n. 6/31863), nonché la laconicità delle risposte, la quale inevitabilmente incide in modo negativo sul principio della semplificazione dell'attività amministrativa a favore del cittadino – previsto, com'è noto, dalla L. 241/1990 e succ. modiff. - dal momento che l'Ufficio deve nuovamente richiamare l'attenzione dell'amministrazione sui punti che la stessa non ha ben chiarito e nuovamente rimanere in attesa del riscontro che, di regola, non è a breve termine.

E' peraltro doveroso mettere in evidenza che, nell'ambito della Giunta regionale, è stata riscontrata una buona disponibilità del personale della Direzione generale (D.G.) istruzione formazione e lavoro a collaborare, anche per le vie telefoniche, per una soddisfacente soluzione del problema di volta in volta sottoposto.

Per converso, non ci si può esprimere in egual modo a proposito dei contatti presi con la D.G. organizzazione, personale, patrimonio e sistema informativo.

In un caso, relativo all'inquadramento nell'organico della Giunta regionale di persona proveniente da altra amministrazione (ASL), l'interessata, la signora M.G.B., ha più volte chiesto, anche tramite il difensore civico, di sapere con certezza se la qualifica di pertinenza (7°) posseduta quando era di dipendente della ASL potesse essere equiparata a quella (7°) assegnatale dall'amministrazione regionale all'atto del suo inquadramento nel rispettivo organico. In effetti, malgrado i diversi contatti, epistolari e non, presi con la Direzione sopra menzionata sia direttamente dall'interessata sia dall'Ufficio, si è potuto constatare che il punto in esame non è mai stato definito con la dovuta chiarezza. Non hanno sinora avuto alcun seguito le assicurazioni date all'Ufficio dal funzionario responsabile della pratica presso la Direzione regionale, riguardo all'acquisizione, nel più breve tempo possibile, delle informazioni necessarie a rispondere puntualmente al quesito.

In qualche caso è stato necessario rammentare all'amministrazione che un ulteriore ritardo nel rispondere alle richieste del Difensore civico avrebbe obbligato quest'ultimo a disporre, ex art. 3 l. r. 18.1.1980 n. 7, la convocazione del funzionario responsabile dell'istruttoria. Tra le fattispecie esaminate – anche afferenti altro settore ("Rapporti con enti istituzionali") – vi è il disservizio nell'espletamento degli esami orali di guida, segnalato dal legale rappresentante di un'autoscuola milanese e riconducibile ai tempi lunghi di assegnazione, ai candidati già iscritti, dei relativi posti da parte della Direzione del Settore trasporti della Lombardia e della Liguria per la provincia di Milano - Ministero dei Trasporti. La convocazione, nel caso di specie, è stato soltanto disposta, perché subito dopo è pervenuta una nota di data antecedente quella della lettera di convocazione, con cui il Direttore del suddetto Settore, dopo aver puntualmente dato i chiarimenti sollecitati, ha informato l'Ufficio che la vicenda era stata risolta, così come del resto confermato dall'interessato.

Non mancano anche casi in cui, la posizione dell'Ufficio viene accolta, sia pure gradualmente, in tutti i suoi risvolti, giocando un ruolo se non di causa, quanto meno di concausa, nella assunzione, da parte dell'amministrazione, di atti di autotutela.

Significativa è stata la vicenda in cui l'Ufficio, su richiesta del sig. G. C., fisioterapista, ha visto accolta dalla Giunta regionale la tesi, reiteratamente ribadita alla

competente Direzione generale (istruzione, formazione e lavoro) della non equipollenza del titolo di studio di massaggiatore-massofisioterapista a quello di fisioterapista. Tesi fondata soprattutto sulla diversa preparazione culturale degli interessati comprovata, nel primo caso, da un attestato o diploma di formazione professionale, nel secondo, da un titolo di studio universitario (diploma di laurea). Parallelamente, l'Ufficio ha altresì richiamato l'attenzione della suddetta Direzione sull'opportunità di evitare che, qualora avesse accolto la predetta tesi, venissero a crearsi, in conseguenza dei titoli di studio già rilasciati, situazioni di palese illegittimità, soprattutto sotto il profilo della disparità di trattamento tra i rispettivi possessori e tra questi ultimi ed i fisioterapisti.

E' interessante sottolineare che la Giunta regionale, in un primo momento, ha adottato la D.G.R. 27.4.2006 n. 8/2401, con cui ha, anzitutto, disposto l'annullamento, in via di autotutela, della D.G.R. 16.2.2005, n. 20948 nella parte relativa alla disciplina dell'equipollenza di che trattasi ed agli effetti conseguenti, in secondo luogo, ha stabilito che il biennio 2004/2006 avrebbe costituito per i centri all'uopo già autorizzati, l'ultima edizione corsuale per la figura del "massaggiatore-fisioterapista" revocando, pertanto, ogni autorizzazione in essere, alla effettuazione di corsi di formazione professionale per la figura medesima

Con la predetta D.G.R. n. 8/2401, la Giunta si è altresì impegnata a definire percorsi formativi per i soggetti in possesso del titolo di studio di massaggiatore-massofisioterapista, concordandoli con le Università lombarde, qualora gli interessati fossero in possesso del diploma di scuola secondaria superiore e rinviando a successive determinazioni della Direzione generale istruzione, formazione e lavoro per coloro che ne fossero privi, ma che avessero già conseguito l'abilitazione all'esercizio dell'attività di massaggiatore-massofisioterapista o per coloro che si fossero iscritti all'edizione concorsuale 2004/2006 agli stessi fini.

Con il successivo Decreto 6.7.06 n. 7799 del Direttore generale della predetta Direzione è stato completato il tormentato *iter* istituzionale iniziato ancor prima della delibera n. 8/2401. Con esso, ai fini che interessano, è stato approvato e disciplinato il percorso formativo di "massaggiatore e operatore della salute" per i soggetti non in possesso del diploma di seconda media superiore.

In sostanza, la regione Lombardia ha riconosciuto l'effettiva diversità di conoscenze e competenze che caratterizzano la figura del fisioterapista rispetto a quelle proprie dell'*ex* massaggiatore-massofisioterapista o di analoghe. Invero, ha consentito soltanto ad alcuni tra i soggetti in possesso del titolo da ultimo citato di diventare fisioterapisti, cioè a coloro che, in quanto titolari di diploma di scuola media superiore, avrebbero voluto e potuto accedere al correlativo percorso universitario di studi.

Del resto, così disponendo, la Giunta regionale si è adeguata al criterio del reparto delle competenze in materia, fra Stato e regioni, ribadito con la L. 1.2.2006 n. 43. Quest'ultima, da un lato, ha definito professione sanitaria, fra quelle riabilitative, la fisioterapia e non anche le figure prima ad esse equiparate (come, per l'appunto, il massofisioterapista, che, tra l'altro, non esiste più), ribadendo, rispetto ad essa, la competenza dello Stato, soprattutto per ciò che concerne la delineazione dei profili professionali e la disciplina dei relativi titoli di studio; dall'altro, ha riconosciuto la competenza delle regioni a disciplinare *in toto* i profili di "operatori di interesse sanitario" non riconducibili alle anzidette professioni. (E.C.)

Il Territorio

Nel corso del 2006, per quanto concerne il Settore territorio - come negli anni precedenti - sono state numericamente prevalenti le richieste nell'ambito delle quattro categorie dei lavori pubblici (18), dell'edilizia privata (14), dei trasporti (14) e della viabilità e circolazione (11).

All'interno della categoria dei **lavori pubblici** frequenti sono sempre le richieste di intervento volte a segnalare carenze, ritardi e problemi interpretativi nell'attuazione della normativa relativa all'eliminazione barriere architettoniche in spazi e servizi pubblici e privati.

Di particolare interesse è il caso della signora E.G., che si è rivolta all'Ufficio lamentando la mancata erogazione del contributo richiesto ai sensi dell'art. 9, l. r. 9 gennaio 1989, n. 13 "Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati", per la creazione di una piattaforma elevatrice per trasporto di disabile nella propria abitazione costruita dopo l'11 agosto 1989.

L'istante presentava domanda di contributo al Comune di residenza che, in seguito all'istruttoria effettuata, la dichiarava ammissibile e determinava il corrispondente fabbisogno economico.

La Giunta regionale, Struttura Sviluppo del Territorio di una Sede Territoriale lombarda di cui fa parte il comune in questione, aveva infatti precedentemente inviato ai Sindaci dei comuni della provincia un "Promemoria" relativo alla l. r. 13/1989, che ne riassumeva le principali prescrizioni e, con particolare riferimento agli interventi per i quali è possibile accedere ai contributi, specificava che "possono beneficiare dei contributi anche gli alloggi e gli edifici realizzati successivamente all'11 agosto 1989 per le parti che, nel rispetto di quanto previsto dalla citata legge e dal D.M. n. 236/1989, sono dotati di progetto di adattabilità, limitatamente ai locali e spazi che non dovevano, da subito, essere visitabili".

La Struttura Sviluppo del Territorio comunicava quindi al Sindaco che la domanda in oggetto era da intendersi accolta e inserita nella graduatoria del Fabbisogno regionale 2005.

Successivamente, la Struttura Coordinamento Opere Pubbliche e Osservatorio Lavori Pubblici della Direzione Generale Casa e Opere Pubbliche della Giunta Regionale inviava al citato Sindaco comunicazione che veniva liquidata la somma per il contributo di che trattasi, richiedendo però che, nella relazione accompagnatoria dello stesso, il responsabile del procedimento presso l'Amministrazione comunale attestasse che la costruzione dell'immobile fosse antecedente all'11 agosto 1989.

Il Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune comunicava quindi all'istante l'impossibilità di attestare quanto richiesto, essendo la sua abitazione successiva alla data indicata, e specificava che, contrariamente a quanto precedentemente sostenuto, la Regione Lombardia, nelle "Linee guida per l'accesso ai contributi" relative all'"Eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici residenziali privati", emanate il 1° marzo 2006, successivamente quindi alla presentazione della domanda e all'effettuazione della relativa istruttoria, dichiarava esplicitamente l'esclusione dal contributo per gli interventi relativi ad immobili successivi all'11 agosto 1989.

L'Ufficio chiedeva quindi il riesame delle determinazioni assunte, esprimendo la propria perplessità non sul contenuto di tali "Linee guida", quanto sulla loro pretesa applicazione retroattiva effettuata dalla Direzione Generale Casa e Opere Pubbliche, che, prima della loro emanazione, come dimostrato anche dal favorevole accoglimento della domanda dell'istante, ammetteva a contributo anche gli immobili successivi alla citata data, alle condizioni sopra rammentate.

Veniva inoltre sottolineato come tale contraddittoria interpretazione e, conseguentemente, applicazione della l. r. 13/1989 appariva particolarmente grave in virtù del delicato contesto da essa normato e della sua incidenza sui diritti e gli interessi di soggetti che, in quanto disabili, versavano in condizione di particolare disagio.

Nel caso di specie, peraltro, l'adozione dell'interpretazione più restrittiva e sfavorevole per il richiedente, avvenuta ad istruttoria già completata e con esito favorevole, comportava l'inammissibile lesione dell'aspettativa relativa al rimborso di una quota per l'opera effettuata.

Il contributo regionale, seppure contenuto rispetto al costo totale dell'opera per l'abbattimento delle barriere architettoniche, rivestiva infatti notevole importanza e poteva costituire un indispensabile ausilio per la sua realizzazione.

Nonostante le motivazioni addotte, la Direzione Generale Casa e Opere Pubbliche esprimeva un ulteriore diniego, sostenendo che la possibilità per gli alloggi costruiti dopo l'11 agosto 1989 di beneficiare dei contributi, pur alle condizioni sopra rammentate, rappresentava solo l'anticipazione contenuta nel "Promemoria" di un'ipotesi successivamente non condivisa dagli Uffici Legali e Giuridici regionali, che propendevano invece per un'interpretazione più restrittiva della legge e della sua circolare attuativa, che circoscriveva i benefici solo agli immobili antecedenti l'11 agosto 1989.

L'Ufficio replicava quindi ribadendo che l'accoglimento della domanda della signora E.G., avvenuto in seguito ad istruttoria nel corso della quale era stata senz'altro considerata la data di costruzione dell'immobile, successiva nel caso di specie all'11 agosto 1989, aveva naturalmente creato nell'istante l'aspettativa relativa all'erogazione del contributo, tanto che la realizzazione della piattaforma elevatrice era avvenuta confidando anche sull'importo ad esso corrispondente. Veniva inoltre ribadita l'inammissibilità che un successivo parere degli Uffici Legali e Giuridici regionali sull'interpretazione della norma di che trattasi potesse ribaltare quanto precedentemente affermato da parte della Struttura regionale competente in materia, determinando, ad istruttoria terminata con esito favorevole, una gravissima lesione del principio dell'affidamento.

Si sottolineava infatti che, mentre appariva plausibile l'applicazione della l. r. 13/1989 in conformità agli orientamenti espressi nel sopra citato parere per le domande dei potenziali beneficiari ad esso successive, nessun fondamento giuridico aveva una sua applicazione retroattiva che stravolgesse precedenti determinazioni più favorevoli per il soggetto richiedente il contributo.

Considerate le precisazioni effettuate e le motivazioni sottese alla richiesta di contributo, la Giunta regionale ne ha infine disposto la concessione a favore della signora E.G.

Nell'ambito della categoria dei **lavori pubblici** sono state altresì numerose le richieste volte ad ottenere un risarcimento per le conseguenze dannose derivanti dall'esecuzione dei lavori pubblici e le richieste di risarcimento di danni patiti per sinistri

occorsi a causa di omessa manutenzione stradale e/o del verde pubblico, ovvero della carenza di segnalazione del pericolo occulto.

Per quanto concerne questa specifica categoria, emblematico è stato il caso segnalato all'Ufficio dal sig. A.V.. L'istante si è rivolto all' Ufficio, chiedendone l'intervento in merito alla questione relativa alla propria richiesta di risarcimento danni (il cui esito era stato negativo), per il sinistro occorso a causa della caduta del ramo di un albero del parco comunale sul proprio autoveicolo in sosta regolare nello spazio riservato ai residenti e confinante con un parco, nel territorio del Comune di Milano.

L'esclusione della responsabilità dell'amministrazione comunale destava notevoli perplessità, considerato che, secondo un ormai affermato indirizzo giurisprudenziale, dalla proprietà pubblica del Comune (parco comunale) discende per l'ente non solo l'obbligo della manutenzione, ma anche quello della custodia, con conseguente operatività nei confronti dell'ente stesso della presunzione di responsabilità di cui all'art. 2051 C.C.

Oltre all'operatività dell'art. 2051 C.C., sussistevano comunque nel caso di specie gli elementi per riconoscere il risarcimento dei danni patiti dal sig. A.V., in applicazione dell'art. 2043 C.C. e del principio del *neminem laedere*.

Risultava, peraltro, che il Comune di Milano, Settore Parchi e Giardini, prevedesse - nella gestione del verde urbano - un'attenzione particolare al controllo periodico del patrimonio arboreo, proprio al fine di valutare le condizioni di stabilità degli alberi e conseguentemente scongiurare il rischio di schianti e cedimenti e garantire condizioni di sicurezza per gli utenti di giardini e parchi.

Le alberature che presentassero problemi di stabilità avrebbero dovuto, pertanto, a seguito dell'esecuzione di detto controllo periodico, essere sottoposte ad interventi manutentivi.

Sembrava quindi che la causa del sinistro, nel corso di una efficace effettuazione di detti controlli, avrebbe potuto essere accertata ed eliminata.

Il Difensore civico chiedeva quindi, proprio alle luce delle suddette considerazioni, il riesame della richiesta. A seguito di diversi solleciti, l'Ufficio ha appreso dall'istante della positiva soluzione accordata alla questione, con l'effettiva liquidazione al richiedente del risarcimento chiesto.

Il Settore Territorio comprende anche la categoria **acque pubbliche**. In quest'ambito è interessante l'intervento effettuato nel corso del 2006 dal Difensore civico regionale, a proposito della riscossione del canone di concessione regionale per la costruzione su area demaniale di opere di difesa idraulica.

Diversi cittadini si sono, infatti, rivolti all' Ufficio per segnalare l'avvenuta richiesta del pagamento del canone regionale (anche quelli arretrati a decorrere dal 2001), per la costruzione di muri spondali di sostegno/contenimento degli argini.

La richiesta del pagamento del canone era loro pervenuta dopo diversi anni dalla realizzazione delle opere, che non erano state fino ad allora assoggettate alla corresponsione di alcun canone.

L'Ufficio chiedeva quindi alla Direzione Casa e Opere Pubbliche che fossero forniti chiarimenti in merito ai riferimenti normativi su cui si fondassero dette richieste di canoni concessori, la quale forniva dette delucidazioni.

Al proposito, l'Ufficio osservava, però, rivolgendosi alla Direzione Generale competente - Reti e Servizi di Pubblica Utilità e Sviluppo sostenibile della Giunta

Regionale - che la normativa regionale in realtà non sembrava prevedere specifiche disposizioni di esenzione dal canone per le opere realizzate dai privati che avessero quale esclusiva finalità la difesa idraulica delle sponde e la protezione dei beni di proprietà dall'erosione.

Rilevava, altresì, a titolo esemplificativo, che una disposizione di questo tenore è, invece, espressamente prevista dal Decreto del Presidente della Giunta Regionale della Regione Piemonte, 6.12.2004, n. 14/R - Regolamento regionale recante: "Prime disposizioni per il rilascio delle concessioni per l'utilizzo di beni del demanio idrico fluviale e lacuale non navigabile e determinazione dei relativi canoni (legge regionale 18 maggio 2004, n. 12)".

L'allegato A del citato provvedimento all'art. 8 - Opere di difesa e di sistemazione idraulica (muri di contenimento, briglie, scogliere), dispone, infatti, che siano esentate dal canone le opere realizzate da privati con esclusiva finalità di difesa idraulica delle sponde e di protezione dei beni di proprietà dall'erosione.

Detta disposizione, oltre ad apparire del tutto coerente sia con la dottrina che con i principi generali, in materia di demanio idrico ed opere idrauliche, secondo i quali l'autorità amministrativa che ha in consegna gli argini e le altre opere avrebbe l'obbligo di provvedere a quanto occorra per evitare che siano causa di danno, è rispondente al principio di equità, riconoscendo implicitamente il valore economico connesso alla realizzazione di opere che, qualora non realizzate dal privato, sarebbero a carico dell'amministrazione proprietaria del bene demaniale (peraltro responsabile - in caso di omissione - degli eventuali danni).

Alla luce di queste considerazioni, l'Ufficio manifestava perplessità con particolare riferimento al percorso logico-giuridico che aveva condotto a non formulare analoghe ipotesi di esenzione dal canone concessorio.

Il Difensore civico riteneva, quindi, di dover invitare la Direzione Reti e Servizi di Pubblica Utilità e Sviluppo Sostenibile della Giunta Regionale a voler fornire contributi di chiarimento in merito a quanto illustrato ed a valutare la possibilità di introdurre modifiche alle attuali disposizioni che consentano l'esenzione dal canone per determinate e specifiche fattispecie, analogamente alla norma appena citata.

Detta Direzione rispondeva rilevando che l'art. 93 R.D. 27 luglio 1904, n. 523 stabilisce che "...nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatori pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse e dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa. Formano parte degli alvei i rami o canali, o diversivi dei fiumi, torrenti, rivi e scolatori pubblici, ancorché in alcuni tempi dell'anno rimangono asciutti..."

Secondo il parere della Direzione, la citata norma individua come alveo, e quindi come limite della proprietà demaniale, lo spazio compreso tra le sponde fisse e/o naturali dei corsi d'acqua, per cui qualunque intervento autorizzato che occupi una parte di questo spazio, occupa una proprietà demaniale e, pertanto, è tenuto a pagare il canone che costituisce l'adempimento di un vero e proprio obbligo conseguente l'atto concessorio. Secondo la dottrina, altresì, di acque pubbliche deve parlarsi comprendendo con tale espressione oltre l'acqua anche l'alveo, la sponda e gli argini. Infatti la demanialità non è limitata all'elemento acqua, ma si estende anzitutto all'alveo, e cioè allo spazio di terreno scavato naturalmente dal deflusso delle acque e dalle stesse occupato durante il periodo di

piena normale. La giurisprudenza consolidata identifica l'alveo nella porzione cava del terreno che il fiume si è scavato naturalmente e su cui le acque scorrono sino al limite delle piene normali.

Da una mera definizione di pericolosità connessa alla possibilità di permettere insediamenti vicini ai corsi d'acqua (divieto assoluto per una fascia di ml. 10 - R.D. 593/1904) si è passati, quindi, a livello normativo all'individuazione delle fasce fluviali (L. 183/1989, L. 267/1967), con aree di "rispetto" ben più estese.

Secondo quanto riferito dalla citata Direzione, i casi segnalati dall'Ufficio riguardavano interventi che non solo non hanno rispettato la fascia di inedificabilità, ma hanno anche interessato la stessa area demaniale.

Per quanto concerne il contenuto della replica della Direzione competente, pur convenendo con quanto appena illustrato, l'Ufficio riteneva di dover ribadire nuovamente l'opportunità della modifica dell'allegato C della D.G.R. 1 Agosto 2003 - N. 7/13950, nel senso di esimere esplicitamente dal canone i "muri di contenimento e difese spondali" (tutte le opere realizzate sul confine area privata/area demaniale che abbiano come esclusiva finalità la difesa idraulica delle sponde e di protezione dei beni di proprietà dell'erosione), rendendo nel contempo chiaro quali siano le modalità e le caratteristiche costruttive dell'opera non soggetta a canone, non solo per evidenti ragioni di equità, ma anche per esonerare l'ente proprietario, o che abbia in consegna il bene demaniale, dalla relativa responsabilità, qualora questo fosse causa di danni alla proprietà privata.

L'Ufficio chiedeva, infine, una specifica risposta scritta per ciascuno dei casi oggetto di segnalazione, al fine di informare compiutamente i singoli cittadini che si sono rivolti al Difensore civico in merito alla determinazione finale assunta, ma è tuttora in attesa della risposta. (A.C./A.S.)

L'Edilizia residenziale pubblica

Nell'ambito di questo settore nel corso del 2006 sono state sottoposte all'Ufficio 74 istanze, dieci in più dell'anno passato, su questioni attinenti a varie problematiche, tra le quali risultano maggiormente ricorrenti quelle riguardanti la manutenzione degli immobili di edilizia abitativa pubblica e le domande di cambio di alloggio.

Le istanze in materia di manutenzione sono pervenute perlopiù da singoli inquilini, ma non sono mancate segnalazioni di gruppi di assegnatari, attivi nel rappresentare problemi relativi a interi stabili.

Le carenze manutentive che hanno formato oggetto delle richieste rivolte all'Ufficio sono sovente costituite dalla mancata esecuzione di interventi di ripristino delle coperture dei fabbricati, all'origine di infiltrazioni negli alloggi sottostanti.

In alcuni casi è stato segnalato, relativamente a singoli appartamenti, il mancato adeguamento degli impianti elettrici e termici alla normativa vigente in materia di sicurezza, o la necessità di interventi atti a rendere abitabili unità immobiliari che già al momento della consegna agli assegnatari si presentavano in condizioni di degrado.

Sono state frequenti anche le segnalazioni di disservizio degli ascensori, generalmente causato dalla vetustà degli impianti, e pertanto rimediabile solo attraverso opere di carattere straordinario.

La trattazione di tali pratiche ha visto come interlocutori abituali le ALER, enti addetti alla gestione degli alloggi di edilizia pubblica, e in particolare l'ALER della provincia di Milano, verso la quale si è diretta la maggior parte degli interventi svolti dall'Ufficio in questo settore. Gli uffici delle filiali, strutture decentrate competenti per territorio, e la direzione generale dell'azienda hanno collaborato alla soluzione dei casi prospettati, anche se talvolta le risposte sono giunte solo a seguito di ripetuti solleciti.

Come si accennava, nel corso dell'anno sono pervenute all'Ufficio numerose istanze concernenti il cambio di alloggio.

La vigente normativa, contenuta nel reg. reg. 10 febbraio 2004, n. 1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), consente la mobilità degli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica attraverso la partecipazione ad un apposito bando che i comuni devono emanare con cadenza semestrale o annuale.

L'art. 22, comma 10, del predetto regolamento, innovando rispetto alla precedente disciplina, ha introdotto la possibilità che, in presenza di gravi situazioni di disagio abitativo, l'ente gestore, dandone comunicazione al comune e alla Regione, provveda direttamente al cambio di alloggio.

In particolare, tali situazioni sono così descritte:

- nuclei familiari in cui siano presenti uno o più componenti affetti da minorazioni o malattie invalidanti, che comportino un handicap grave ovvero una percentuale d'invalidità pari o superiore al 66%, certificata ai sensi della legislazione vigente, oppure quando un componente del nucleo familiare abbia un'età superiore a 65 anni;
- nuclei familiari in situazione di forte sovraffollamento, come definito nell'allegato 1, parte prima, punto 11 del regolamento regionale citato;
- nuclei familiari che abitino in alloggi per i quali sia stata accertata dall'ASL la condizione di antigienicità ineliminabile con normali interventi manutentivi;
- nuclei familiari che abitino in alloggi che necessitino di interventi di manutenzione straordinaria, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia.

In siffatte ipotesi l'ALER, relativamente ad utenti di immobili dalla stessa gestiti, dà corso all'istruttoria della domanda di cambio.

A seguito dell'attribuzione all'ente gestore della competenza in materia di mobilità ai sensi del citato art. 22, comma 10 reg. reg. n. 1/2004, si sono registrate varie richieste di intervento da parte di assegnatari di alloggi amministrati dall'ALER, che, avendo inoltrato domanda di cambio, lamentavano ritardi nella definizione della pratica, o comunque ne sollecitavano la conclusione evidenziando i notevoli disagi derivanti dalla permanenza in abitazioni inadeguate alle loro esigenze, perchè tali sin dalla consegna, o perchè divenute insufficienti a causa dell'ampliamento del nucleo familiare, o inidonee a seguito di malattie invalidanti di uno dei suoi componenti.

Anche in questo ambito l'azione del Difensore civico si è rivolta prevalentemente nei confronti dell'ALER della provincia di Milano, riscontrando disponibilità da parte degli uffici interessati a fornire chiarimenti e informazioni utili alla soluzione dei casi segnalati.

Gli interventi attuati riguardo a tali istanze hanno consentito di chiarire aspetti della procedura, di precisare i criteri in base ai quali l'azienda ha stabilito la precedenza delle domande, e di appurare che in molti casi il protrarsi dei tempi di definizione delle medesime era imputabile esclusivamente alla scarsa disponibilità di alloggi idonei nelle zone di preferenza indicate dai richiedenti.

In proposito è stato evidenziato che l'indicazione della zona di preferenza preclude generalmente la possibilità di ottenere il cambio in tempi brevi, che solitamente avviene allorché l'interessato non pone limiti alla ricerca dell'alloggio per quanto riguarda l'ubicazione e altri requisiti, quali il piano, la presenza di ascensore, ecc..

In alcune situazioni l'Ufficio è intervenuto per chiedere il riesame della domanda.

A titolo esemplificativo si riporta il caso segnalato dai signori C., che nel giugno del 2006 avevano presentato richiesta di cambio ai competenti uffici dell'ALER Milano. La domanda era motivata dagli inconvenienti determinati dal degrado dello stabile, quali, soprattutto, il disservizio dell'ascensore, soggetto di frequente a guasti e pertanto fonte di gravi disagi per gli istanti, entrambi di età superiore a 65 anni e in precario stato di salute.

L'ALER, avendo riscontrato che nella fattispecie ricorrevano alcune delle particolari condizioni di disagio abitativo previste dall'art. 22, comma 10 del reg. n.1/2004, ha ritenuto ammissibile la domanda.

Ai signori C. è stato quindi offerto, nel novembre del 2006, un appartamento, che hanno rifiutato a causa del cattivo stato di manutenzione.

Successivamente gli istanti sono stati convocati presso l'ufficio amministrazione utenza dell'ALER per un'altra proposta, ma, non essendosi presentati alla data stabilita, l'ente ha valutato tale comportamento come tacita rinuncia alla domanda di cambio, che pertanto è stata archiviata.

Evidenziato l'impedimento che non aveva consentito di rispondere alla convocazione (un disguido nella trasmissione dell'invito che pertanto non era giunto in tempo utile), l'Ufficio è intervenuto presso l'ALER prospettando l'opportunità di riconsiderare la posizione dei richiedenti al fine di procedere ad un'ulteriore offerta.

L'Ufficio amministrazione utenza dell'ALER, che ha trattato l'istruttoria della domanda, ha quindi accolto il ricorso ritenendo giustificata la mancata risposta alla convocazione, e pertanto ha provveduto successivamente a formulare un'altra offerta.

In questo Settore è altresì da segnalare che l'apertura degli uffici del Difensore civico municipale di Milano avrebbe potuto comportare un decremento delle istanze, stante la competenza di quest'ultimo per gli edifici di edilizia residenziale pubblica appartenenti al Comune stesso.

In effetti, pur essendo state girate al Difensore civico municipale le istanze di competenza, previo avviso ed assenso dell'interessato, l'ipotizzato decremento non si è verificato mantenendosi il numero dell'istanze intorno alle 80.

Vi è, infine, da segnalare che su iniziativa del Difensore civico municipale, è stato stipulato un protocollo (v. Appendice) con le organizzazioni degli inquilini di abitazioni di edilizia residenziale pubblica al fine di cercare di prevenire, anziché intervenire *post factum*, e in via generale anziché su richiesta del singolo, eventuali situazioni di difficoltà (G.B.)

L'Ambiente

Come lo scorso anno sono pervenute circa 80 nuove istanze, caratterizzate da una casistica varia ed eterogenea.

Sono stati trattati numerosi casi concernenti l'inquinamento acustico (disturbi causati da pizzerie, pub e ritrovi) e gli inconvenienti igienici, mentre quantitativamente modeste sono le segnalazioni riguardanti discariche ed impianti di trattamento rifiuti, elettrosmog, inquinamento delle acque ed inquinamento atmosferico. (R.V.)

I Tributi

Si è verificato un ulteriore e significativo incremento delle segnalazioni concernenti tributi e canoni locali e statali (ici, tarsu, contributi, diritti camerali ecc.) e delle richieste di intervento riguardanti il procedimento di riscossione (cartelle esattoriali).

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

Alcune lagnanze hanno riguardato le decisioni delle Commissioni tributarie provinciali, ma trattandosi di decisioni giurisdizionali l'Ufficio non è entrato nel merito della vicenda.

Per quanto riguarda i tributi regionali, bisogna sottolineare la perdurante assenza di iniziative di informazione concernenti l'attività del Garante del contribuente regionale. Come in passato, le questioni sottoposte all'Ufficio hanno riguardato, quasi esclusivamente, contribuenti con posizioni particolarmente complesse rispetto al bollo auto (ad es., fallimenti, problemi con rivenditori di auto, furti, versamenti effettuati a favore di altre regioni, ecc.). La competente struttura della Giunta regionale ha sempre fornito riscontro alle richieste dell'Ufficio.

Si segnalano vari contatti ed una riunione operativa aventi ad oggetto lo stato del procedimento di riscossione ed ipotesi di eventuali modifiche della prassi instaurata tra gli uffici finanziari e l'Ufficio del Garante. In particolare sono state approfondite questioni relative alla gestione degli avvisi bonari, delle memorie difensive, degli archivi informatici, dei rapporti tra ACI e Regione, del contenzioso.

La Giunta regionale ha confermato l'impegno assunto nei confronti dei contribuenti di fornire risposta a tutte le memorie difensive pervenute. Lo scorso mese di marzo 2007 esse ammontavano a 360.000 di cui 200.000 già trattate e 160.000 da trattare. Tra le posizioni trattate vi sono 68.000 conferme per le quali è previsto l'avvio della procedura di riscossione coattiva nei mesi di aprile, maggio e giugno.

Viene confermata in proposito l'impossibilità formale di una eventuale rateizzazione e nel contempo per tali atti è confermata la possibilità di adire le commissioni tributarie nei termini di legge.

Gli uffici finanziari hanno comunicato che è in atto un lavoro attraverso l'allineamento e pulizia degli archivi informatici messi a disposizione dall'ACI ma non aggiornati, che consentirà di arrivare con la prossima gestione ad una situazione di maggiore regolarità.

Le istanze provenienti da comitati o gruppi di cittadini sono state meno numerose che nel passato, si sono verificati vari casi in cui l'istanza è pervenuta da Difensori civici comunali e da professionisti, soprattutto avvocati.

In merito ai rapporti intercorsi con i diversi enti interlocutori dell'Ufficio non si sono verificati significativi problemi ad acquisire informazioni e chiarimenti. Si segnala, infine, che con l'Agenzia delle entrate di Torino state poste le basi di una fattiva collaborazione per quanto riguarda casi concernenti il recupero di somme relative al canone RAI.

Si segnalano 2 casi relativi al bollo auto a suo tempo pubblicati nel sito del Difensore civico regionale.

Nell'ipotesi di pagamenti oltre il termine, anche per ritardo di un solo giorno, ed anche se il versamento corrisponde all'intero importo del tributo, devono essere corrisposte contestualmente le somme relative agli interessi legali ed alla sanzione. La sanzione è pari al 3,75% del tributo, se il pagamento avviene entro 30 giorni, e del 6% oltre i 30 giorni ma entro 1 anno (5% per quelle antecedenti all'anno 2000); gli interessi legali ammontano al 2,50% a partire dal 2004 (per il pregresso si applica il 3%). Se non si verifica tale condizione, non si concretizza il cosiddetto "ravvedimento" previsto dall'articolo 13, D. L. 18 dicembre 1998, n. 472, pertanto, nel caso di successive verifiche degli uffici finanziari, sarà applicata una sanzione pari al 30% dell'importo dell'intero tributo, anche se esso è stato interamente versato a suo tempo.

Qualora il contribuente abbia effettuato versamenti in eccesso rispetto al tributo effettivamente dovuto, la Regione provvede al rimborso solo per somme superiori a 15 Euro.

Questa disposizione, riportata nell'art. 96 della l. r. 10/2006, per gli uffici finanziari regionali va riferita ad una singola annualità.

Pertanto, in caso di errori verificatisi nel corso di più annualità che, complessivamente superano la cifra suddetta ma singolarmente sono inferiori, non si darà luogo ad alcun rimborso (ad es. 10 euro in eccesso per 3 anni). (R.V.)

L'Invalidità civile

Nel settore dell'invalidità civile il numero delle istanze pervenute all'Ufficio nell'anno 2006 è sostanzialmente equivalente a quelle pervenute nel corso del precedente anno.

Le problematiche sottoposte all'Ufficio sono state di diversa natura ed hanno riguardato questioni relative allo svolgimento del procedimento di accertamento dello stato di invalidità civile e dello stato di *handicap*, alle varie tipologie di provvidenze economiche, alle modalità di rilascio del contrassegno per la circolazione dei veicoli a servizio delle persone disabili, ai permessi lavorativi *ex lege* 104/1992, all'esenzione dal pagamento del bollo auto.

Nella relazione dell'anno precedente, si segnalava una decisa diminuzione del numero delle richieste aventi ad oggetto il mero sollecito dei tempi di definizione del procedimento di accertamento, concessione e liquidazione dell'invalidità civile. Nel 2006 tale tendenza si è ulteriormente accentuata, confermando che la scelta del decentramento amministrativo di tali funzioni è risultata positiva.

Nell'ambito delle pratiche di questa tipologia, merita un accenno la richiesta di intervento della signora M.L. in quanto, a causa di un disguido, il ritardo nella definizione del procedimento di concessione da parte della ASL è stato particolarmente rilevante. Nell'ottobre del 2000 la signora M.L., essendo non vedente, aveva effettuato la visita medica per il riconoscimento dello stato di invalidità civile presso la ASL di Cinisello Balsamo.

Nella seduta la Commissione medica accertava la cecità assoluta della signora, che percepiva già dei benefici economici in quanto fin dal 1993 era stata riconosciuta cieca parziale.

Dopo aver ricevuto il verbale della visita l'invalida, che vive da sola malgrado novantenne e non vedente, non aveva più avuto notizie in merito agli ulteriori sviluppi del procedimento.

Questo Ufficio, investito della questione da parte di una conoscente della signora M.L. che le prestava assistenza, ha subito inviato una nota alla ASL della Provincia di Milano 3 per denunciare la mancata liquidazione delle provvidenze economiche all'invalida. La ASL, dopo aver effettuato le opportune verifiche, ha finalmente assunto il provvedimento di determina della concessione dell'indennità di accompagnamento per cecità assoluta a favore della signora M.L. e lo ha trasmesso all'Inps per il conseguente pagamento con riconoscimento degli interessi dovuti al ritardo di ben cinque anni.

Per quanto riguarda i rapporti intercorsi con i soggetti istituzionali ai quali l'Ufficio si è rivolto (ASL, Comune di Milano, INPS ecc.), si può affermare che essi sono risultati proficui e che, nella maggioranza dei casi, le risposte sono intervenute tempestivamente. A titolo esemplificativo si ritiene utile evidenziare un'interessante questione nella quale l'ente destinatario dell'intervento si è attivato sollecitamente per accogliere le richieste dell'Ufficio.

Il caso ha per oggetto un provvedimento di revoca della pensione e dell'indennità di comunicazione emanato dal Ministero dell'economia e delle finanze nei confronti del signor E.R.

L'intervento dell'Ufficio ha consentito di risolvere la problematica in sede di autotutela evitando il protrarsi di un procedimento contenzioso avviato dall'istante. Infatti, il ricorso giurisdizionale promosso presso il giudice ordinario è venuto meno in quanto, su richiesta dell'Ufficio, è stato esercitato il potere di autotutela da parte dell'ente pubblico, che ha annullato d'ufficio il proprio atto.

Si riassume, qui di seguito, brevemente la vicenda.

Il signor E.R., essendo sordomuto dalla nascita, ha richiesto il riconoscimento del suo stato di invalidità.

Nella seduta del 20.1.1996 la Commissione medica della U.S.L. di Reggio Calabria ha accertato che l'istante è affetto da sordomutismo congenito.

Di conseguenza l'invalido ha iniziato a percepire la pensione e l'indennità di comunicazione a far data dal 29.3.1996.

Il 21.12.2004 il signor E.R. è stato sottoposto a visita medica di verifica della permanenza dei requisiti sanitari per continuare ad usufruire dei suddetti benefici economici.

Tale visita viene effettuata su iniziativa della Commissione medica di verifica, organo periferico del Ministero dell'economia e delle finanze con sede in ogni capoluogo di provincia, che ha il compito di attuare periodicamente le visite di verifica su un campione di persone già dichiarate invalidi civili.

In tale sede, la Commissione medica di Milano ha accertato l'insussistenza dei requisiti sanitari in capo all'interessato, che, nel dicembre 2005, ha ricevuto il decreto di revoca della pensione e dell'indennità di comunicazione a decorrere dal 21.12.2004.

Investito della questione, l'Ufficio, in data 26.1.2006, ha inviato una nota alla Direzione centrale del Ministero dell'economia e delle finanze per contestare l'esito della visita medica di verifica, ritenendo incomprensibile che la patologia del signor E.R., presente sin dalla nascita e clinicamente non suscettibile di alcun miglioramento, sia stata giudicata, nell'ultimo accertamento medico, di minore gravità, tanto da determinare la revoca delle provvidenze di invalidità civile già concesse.

A supporto di tale tesi l'Ufficio ha richiamato la sentenza della Corte di Cassazione 11 febbraio 2005, n. 9887, con la quale la Suprema Corte ha espresso il principio per cui "il fatto costitutivo del diritto" alla pensione *ex art. 1 L. 26/5/1970, n. 381* e successive modifiche "è la sordità congenita o acquisita durante l'età evolutiva che abbia impedito, al menomato sensoriale dell'udito, il normale apprendimento del linguaggio parlato, mentre rimane irrilevante che tale apprendimento sia stato conseguito al momento della proposizione della domanda proposta dopo il compimento del dodicesimo anno di età".

In altri termini, la sentenza stabilisce che contrariamente a quanto in genere è previsto per le prestazioni collegate all'invalidità, per le quali rileva lo stato del soggetto interessato al momento della domanda, la disposizione in esame ha riguardo a quanto è avvenuto nel passato, perché il fatto costitutivo del diritto è che la sordità, essendo stata contratta prima dell'apprendimento del linguaggio, ha impedito di acquisirlo secondo il normale processo.

La prestazione, pertanto, spetta in tutti i casi in cui questo processo di apprendimento, a causa della minorazione, non abbia seguito il suo normale svolgimento, ancorché si constati che il soggetto adulto abbia acquisito una utile capacità di comunicazione verbale.

In considerazione di tali principi, l'Ufficio ha quindi richiesto al Ministero, al fine di evitare un inutile contenzioso nel frattempo avviato dall'interessato, di riesaminare in sede di autotutela il decreto emesso e di disporre il ripristino, senza soluzione di continuità, dei benefici economici.

Con nota del 3.5.2006, il Ministero ha comunicato di aver richiesto alla Commissione medica superiore, organo di natura tecnico-sanitaria della Direzione centrale del Ministero, di esprimere un parere, in base agli atti sanitari acquisiti, sulla situazione invalidante del signor E.R.. Tale parere, inviato alla Commissione medica di verifica di Milano, ha determinato il riesame del caso da parte dei medici verificatori, che hanno emesso un nuovo verbale in cui è stato espresso un giudizio di conferma della sussistenza dei requisiti sanitari per beneficiare della pensione e dell'indennità di comunicazione.

Nell'esercizio del proprio potere di autotutela, il Ministero ha, quindi, adottato un provvedimento di annullamento del decreto di revoca della pensione e indennità di comunicazione ed ha ripristinato le provvidenze economiche a favore del signor E.R. (L.G.).

La Previdenza

Per quanto concerne le considerazioni di carattere generale in merito al settore "previdenza" non sono emersi, nel corso del 2006, elementi di significativa novità rispetto a quanto già evidenziato nella relazione dello scorso anno.

Nel 2006 sono pervenute 30 istanze, che hanno riguardato questioni di carattere eterogeneo, l'una sostanzialmente diversa dall'altra. Le problematiche sottoposte all'attenzione di quest'Ufficio hanno spaziato dalla richiesta di liquidazione di trattamenti definitivi di pensione, di indennità di disoccupazione e di altri benefici economici al pignoramento della pensione, dalla rateazione di debiti contributivi accertati dall'INPS al diritto a fruire della pensione di reversibilità, dalla ricongiunzione di periodi assicurativi al riscatto del corso di laurea.

Ogni pratica ha, pertanto, richiesto una disamina specifica per inquadrare giuridicamente la vicenda esposta, per valutare la fondatezza della lagnanza e la sussistenza dei presupposti per un intervento del difensore civico.

La quasi totalità delle istanze è stata presentata da singoli cittadini, solo tre sono state trasmesse da altri Difensori civici.

Nell'ambito previdenziale i referenti principali rimangono, ovviamente, l'INPS e l'INPDAP, i due istituti cui fa capo la previdenza, rispettivamente, del settore privato e di quello pubblico.

In generale i rapporti con gli enti interlocutori sono stati caratterizzati da una generale disponibilità a esaminare e a collaborare ai fini di una rapida e positiva soluzione delle richieste legittimamente avanzate, con soddisfazione dell'utenza.

In negativo si possono segnalare solo dei significativi ritardi nell'acquisire le risposte, soprattutto da parte del C.S.A. di Milano e dell'INPDAP sede di Milano 1. Il direttore di quest'ultimo Istituto ha espressamente evidenziato, in una nota con cui peraltro forniva le informazioni richieste, che il settore pagamento pensioni era impossibilitato ad operare con la dovuta celerità a causa della cronica e conclamata carenza di organico in rapporto all'elevato carico di lavoro ed al preesistente arretrato storico.

Si riportano, qui di seguito, tre casi trattati nel corso del 2006 emblematici dell'attività svolta da quest'Ufficio.

I primi due casi riguardano richieste di riesame di decisioni già assunte. Il terzo caso è inerente alla sollecitazione di due istanze, l'una è stata positivamente definita, l'altra non è stata accolta, ma sulla base di una chiara ed articolata motivazione. Anche quest'ultimo tipo di intervento contribuisce, ovviamente, all'instaurazione di un rapporto di fiducia e di trasparenza con la pubblica amministrazione, in quanto rende edotto il cittadino circa l'infondatezza della sua pretesa.

La signora M. G., dipendente di ruolo di un'amministrazione comunale, aveva inoltrato nel mese di dicembre 1985, all'allora CPDEL (ora INPDAP) una domanda di ricongiunzione, ai sensi dell'art. 2 L. 29/1979, dei periodi lavorativi svolti dal 1963 al 1985, con iscrizione assicurativa all'INPS.

Con nota del 28.10.1998, l'INPDAP - sede di Milano 1 - aveva trasmesso all'interessata il provvedimento di ricongiunzione per un periodo complessivo di anni 10, mesi 2, giorni 21. Il relativo onere risultava interamente coperto dalla contribuzione versata alla gestione previdenziale di provenienza.

L'interessata, preso atto che non le erano stati riconosciuti alcuni anni lavorativi, si era tempestivamente rivolta alla sede INPS di Milano per richiedere dei chiarimenti; ivi, constatata la difformità, le avevano precisato che sarebbe stato necessario effettuare ulteriori accertamenti.

Finalmente, in data 10.11.2000, l'INPS, ultimate le verifiche, aveva emesso un nuovo prospetto - mod. TRC/01bis - inerente ai servizi coperti da contribuzione, da cui risultava un periodo complessivo utile ai fini della ricongiunzione pari a anni 13, mesi 2, giorni 7. L'ente datore di lavoro, nel mese di novembre del 2000, aveva inoltrato la pratica all'istituto previdenziale.

L'INPDAP, con nota del 26.6.2004, aveva comunicato all'interessata che, non avendo accettato la ricongiunzione nei termini previsti, avrebbe potuto inoltrare una nuova istanza non prima di 10 anni dalla precedente richiesta ovvero all'atto del collocamento a riposo, in base a quanto statuito dall'art. 4 L. 29/1979. Ciò avrebbe comportato il ricalcolo dell'onere di ricongiunzione, che sarebbe risultato alquanto cospicuo, essendo basato sull'età posseduta e lo stipendio percepito al momento della domanda.

Avverso tale decisione, la signora G. aveva inoltrato ricorso al Comitato di Vigilanza per le prestazioni previdenziali ai dipendenti degli enti locali, nei termini e nei modi espressamente indicati nello stesso provvedimento.

L'Ufficio, esaminata la questione, ha appurato che il Consiglio di Amministrazione dell'INPDAP aveva approvato un regolamento, in cui introduceva, per le domande di riscatto e di ricongiunzione presentate a partire dal 6.12.2000, l'istituto del silenzio-assenso in luogo dell'accettazione del provvedimento ad onere zero.

Con nota del settembre 2006, l'Ufficio si è rivolto al succitato Comitato esponendo le seguenti considerazioni .

E' ben vero che nella determinazione del 1998 era espressamente indicato che "la dichiarazione di accettazione dovrà pervenire entro 90 giorni dalla data di ricezione ed entro un anno in caso di onere zero"; ma non era evidenziato che l'accettazione doveva pervenire, a pena di decadenza, anche nel caso di contestazione. L'interessata aveva, pertanto, ritenuto in buona fede che la fattispecie dell' "accettazione con riserva" non fosse contemplata e si era attivata presso l'INPS per ottenere le dovute rettifiche.

Nella suddetta determinazione non era, inoltre, fornita alcuna indicazione circa il termine e l'autorità cui era possibile ricorrere, nonostante il legislatore, come è noto, avesse statuito tale obbligo sin dal 1990 - art. 3, comma 3, L. 241/1990.

Lo stesso INPS nell'emettere il nuovo modello TRC/01bis aveva fatto espressamente riferimento alla domanda del 14.12.1985.

Stante l'evidente scusabilità dell'errore in cui era incorsa la signora G. nel non effettuare correttamente un puro adempimento burocratico, essendo ovvia la sua volontà di accettare un evidente e rilevante beneficio a costo zero, si auspicava che venisse accolto il ricorso.

Da ultimo si sottolineava che l'interessata aveva inoltrato domanda di pensione a far tempo dal 2.1.2007 e, pertanto, aveva urgente necessità di veder definita al più presto la propria posizione previdenziale.

Con deliberazione del 23.11.2006 il Comitato ha deliberato l'accoglimento del ricorso. In particolare, nelle motivazioni dell'atto, si evidenziava sia che la normativa in tema di ricongiunzione contempla termini di accettazione solo con riferimento alla ricongiunzione onerosa, sia che, essendo la ricongiunzione ad onere zero, ogni valutazione circa la convenienza si esauriva con la notificazione dell'atto; si richiamava, inoltre, l'attuale orientamento dell'Istituto circa il silenzio-assenso.

Il signor S., iscritto alla gestione speciale per gli esercenti attività commerciali quale guida alpina, aveva presentato, in data 14.2.2000, all'INPS, una domanda di cancellazione a far tempo dal 1.7.1999, poiché, con effetto da tale data, era receduto dall'Associazione tra accompagnatori di media montagna di cui era socio e aveva, pertanto, cessato di svolgere l'attività di guida alpina.

Non ricevendo alcuna notizia circa la definizione della succitata domanda, aveva avanzato ripetute richieste affinché venisse sollecitamente disposta la cancellazione dalla gestione commercianti.

Da ultimo, con lettere del 15.5.2006 e del 12.8.2006, aveva chiesto l'annullamento delle cartelle esattoriali emesse fino ad allora e aveva rivendicato il suo incontestabile diritto ad ottenere un esaustivo riscontro alla richiesta inoltrata da oltre sei anni.

Con nota 15.9.2006 l'Ufficio G.P.A. art/com aveva fornito una risposta, in cui precisava semplicemente che "con le motivazioni da lei prodotte (...) la sua richiesta è stata respinta", in quanto a riguardo "fa fede la circolare INPS n. 106 del 14.5.1988".

L'Ufficio si è rivolto al Direttore della sede INPS sottolineando che in detta circolare era evidenziata la non iscrivibilità nel Registro Ditte delle guide alpine, stanti le modalità di esercizio dell'attività - normalmente non organizzata in forma d'impresa, ma come attività professionale individuale - ed era confermata la loro iscrivibilità negli elenchi ai fini delle assicurazioni obbligatorie.

Al proposito si rilevava che, nella fattispecie in esame, non era contestato l'obbligo d'iscrizione del signor S., quale guida alpina, nel registro speciale degli esercenti attività commerciali, ma era vantato il suo diritto ad esserne cancellato dalla data in cui ne aveva fatto esplicita richiesta, avendo cessato di svolgere l'attività di guida alpina.

Veniva, pertanto, chiesto di voler precisare quale ulteriore procedura/documentazione dovesse essere espletata/prodotta per poter perfezionare la domanda di cancellazione con effetto dalla data indicata nella relativa domanda.

Si pregava, inoltre, nell'attesa che fosse definitivamente chiarita la posizione contributiva del signor S., di voler sospendere la procedura di riscossione coattiva relativa alle cartelle di pagamento emesse dall'ESATRI/SESTRI.

Con nota del 15.11.2006 l'Istituto previdenziale ha comunicato che il signor S. era stato cancellato dalla gestione artigiani/commercianti con effetto dal 1.7.1999 e le cartelle erano state sgravate per i contributi non dovuti all'Ente.

Sul debito residuo relativo al 1999, accertato in seguito, pari a 809,11 euro, sono in corso ulteriori verifiche.

Il signor L. R., già ispettore di pubblica sicurezza, si era rivolto a quest'Ufficio per sollecitare la definizione di due domande, presentate al Ministero dell'Interno nel mese di aprile 1997, l'una di pensione privilegiata e l'altra inerente alla liquidazione di una indennità *una tantum*.

L'ultima comunicazione ricevuta era datata 16.6.1999: con essa il Ministero segnalava che la pratica di pensione era stata inviata, in data 5.6.1999, al Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie per il prescritto esame e parere.

Dopo alcune risposte interlocutorie sullo stato d'istruttoria delle pratiche, i relativi procedimenti sono stati conclusi ed è stato liquidato quanto spettante all'interessato.

Nel ringraziare il competente ufficio ministeriale per la fattiva collaborazione, si comunicava che il signor L. R. aveva, però, segnalato un'altra istanza, ancora in attesa di una risposta esaustiva.

In particolare egli aveva chiesto in data 23.4.1997, richiamando una sentenza del T.A.R. Emilia Romagna, il computo, nella 13° mensilità, nel trattamento pensionistico e di liquidazione, del compenso per lavoro straordinario obbligatorio.

Con nota del 12.6.1997, la Questura di Varese aveva comunicato che detta domanda non poteva essere accolta, in quanto - come precisato dal Ministero - l'art. 1, comma 45, della legge finanziaria n. 549/1995 aveva stabilito "il divieto per tutte le Amministrazioni di adottare, per il triennio 1996-1998, provvedimenti di decisioni giurisdizionali divenute esecutive".

Decorso tale arco temporale, il signor R. aveva reiterato la sua richiesta e la Questura lo aveva informato di aver trasferito la pratica al Ministero, cui l'interessato aveva inviato un ulteriore sollecito.

Al fine di istruire al meglio la pratica, l'Ufficio aveva cercato inutilmente di reperire copia della succitata sentenza del T.A.R.. Tenuto conto che nella risposta pervenuta si richiamava esclusivamente il dettato della legge finanziaria, essendo venuta meno detta motivazione, si è ritenuto, comunque, di segnalare l'istanza al competente ufficio del Ministero.

L'Ufficio aveva già precisato all'interessato che le decisioni di accoglimento, pronunciate dalle autorità giudiziarie di ogni ordine e grado, sono vincolanti solo nei confronti del ricorrente e non dell'intera categoria cui il ricorrente appartiene.

L'Amministrazione ha comunicato che non era possibile il computo nella tredicesima e nella liquidazione (buonuscita) del compenso per lavoro straordinario obbligatorio (due ore).

Infatti, per ciò che concerne la buonuscita si precisava che l'art. 38 D.P.R. 1032/1973 definisce chiaramente e tassativamente quale sia la base contributiva per il calcolo, elencando le indennità e gli assegni previsti dalla legge come utili ai fini del trattamento previdenziale; inoltre, l'art. 43 D.P.R. 1092/1973 stabilisce che ai fini previdenziali nessun assegno o indennità possano essere considerati se la disposizione di legge non ne prevede espressamente la valutazione nella base pensionabile.

Con specifico riferimento alle “due ore di lavoro straordinario obbligatorio” si evidenziava che la L. 121/1981 non stabilisce che l’emolumento concorre alla formulazione della base previdenziale e, pertanto, se ne doveva escludere la computabilità ai fini dell’indennità di buonuscita.

Analoghe considerazioni valevano per la 13° mensilità.

Per quanto riguarda la richiesta di rideterminazione del trattamento di quiescenza, si comunicava che nessun provvedimento poteva essere emesso nei confronti dell’interessato in quanto la pensione in godimento era già comprensiva del beneficio richiesto, incluso nell’incremento dell’indennità pensionabile, come previsto dall’art. 4, comma 4, D.P.R. 395/1995.

Si rilevava, infine, che permaneva il divieto per le pubbliche amministrazioni di procedere all’applicazione in via analogica dei giudicati. Si richiamavano, in proposito, le relative norme:

- art. 24 L. 144/1999 per il periodo 1998-2001;
- art. 23, ultimo comma, L. 448/2001 per il periodo 2002-2004;
- art. 1, comma 132, L. 311/2004 per il periodo 2005-2007.

Allo stato degli atti, pertanto, non doveva adottare nessun ulteriore provvedimento nei confronti del signor R. (P.B.)

L’Assistenza sanitaria

Nel settore dell’assistenza sanitaria si è verificato, nel corso dell’anno 2006, un notevole aumento del numero delle pratiche, concentrato soprattutto nella seconda metà dell’anno.

Contrariamente al passato in cui si verificavano picchi di attività solo in determinati mesi dell’anno, la tendenza all’aumento delle richieste di intervento in tale settore si è consolidata anche nei primi mesi del 2007, assumendo un andamento più o meno costante.

Le motivazioni alla base di tale incremento possono essere sostanzialmente due.

La prima può discendere dal fatto che, nel maggio 2006, è diventato effettivamente operativo l’Ufficio del Difensore civico del Comune di Milano, non competente relativamente alle questioni di natura sanitaria e che costituisce uno strumento efficace di maggiore informazione in merito alle competenze di questo Ufficio: sono numerose, infatti, le pratiche che ci vengono trasmesse dall’Ufficio del Difensore civico comunale, nonché i cittadini che si sono rivolti all’Ufficio perché indirizzati dallo stesso.

Altra causa che ha determinato l’aumento delle richieste è da imputarsi agli effetti conseguenti all’approvazione di un provvedimento regionale, ossia la D.G.R. 01.08.2000 n. VIII/3111, con il quale sono state disposte, tra l’altro, modifiche all’erogabilità a carico del servizio sanitario regionale di alcune prestazioni di specialistica ambulatoriale.

Un primo problema è derivato dal fatto che con la suddetta deliberazione sono state date indicazioni “ai soggetti erogatori di prestazioni di specialistica ambulatoriale affinché gli stessi organizzino le attività di prenotazione prevedendo il più possibile la riscossione, nel caso sia dovuto, del *ticket* all’atto della prenotazione stessa e di richiamare gli utenti agli adempimenti previsti dal comma 18, art. 4 L. 412/1991 in caso di mancato ritiro dei

risultati di visite o esami diagnostici e di laboratorio che prevede il pagamento per intero della prestazione usufruita, anche in caso di esenzione”.

Le ragioni che hanno indotto l'amministrazione regionale a disporre nel senso sopra specificato sono conseguenti alla verifica, per mezzo del sistema regionale di monitoraggio dei tempi di attesa, che una percentuale variabile tra il 9% e il 10% di utenti prenotati nelle liste non si presenta agli appuntamenti prefissati. Si è ravvisata, pertanto, la necessità di responsabilizzare maggiormente i cittadini, al fine di evitare fenomeni di prenotazioni multiple.

Questo Ufficio aveva già avuto modo di occuparsi della suddetta problematica nell'anno 1997.

Seppure nella consapevolezza che la legge non vietasse il pagamento del *ticket* al momento della prenotazione e che tale procedura venisse applicata al fine di evitare che venissero disertati gli appuntamenti prenotati in precedenza, questo Ufficio aveva allora ritenuto non condivisibile tale richiesta nel caso in cui tra la prenotazione e l'effettiva erogazione della prestazione intercorresse un notevole lasso di tempo.

L'adozione della citata procedura, infatti, determinava una duplice penalizzazione per il cittadino che - oltre a dover attendere molto tempo prima di poter fruire della prestazione - era costretto anche a pagare in anticipo.

L'Ufficio riteneva, poi, che il fenomeno delle prenotazioni multiple potesse essere risolto efficacemente mediante l'applicazione di quanto previsto dal punto 5.6 Diritto al risarcimento e sanzioni del D.P.C.M. 19.05.1995 "Schema generale di riferimento della Carta dei servizi pubblici sanitari", secondo cui l'utente che non si presenti, né preannunci la propria impossibilità a fruire della prestazione prenotata è tenuto al versamento di un *malum* pari a L. 50.000.

Il problema ha, invero, conosciuto con gli anni sempre minore rilievo, in seguito alla creazione dei centri unici di prenotazione e quindi alla diffusione del sistema telefonico di prenotazione, con conseguente pagamento del *ticket* al momento dell'erogazione della prestazione.

Oltre al fatto che si ritengono ancora del tutto valide le considerazioni già svolte in passato, non si comprende come l'invito regionale a chiedere il pagamento anticipato del *ticket* al momento della prenotazione possa conciliarsi con l'adozione del sistema delle prenotazioni telefoniche. Costringere l'utente, in questo caso, a versare il *ticket* entro pochi giorni dalla prenotazione telefonica o entro un certo termine prima dell'erogazione della prestazione - prassi entrambe adottate presso diverse strutture sanitarie - viene a creare un notevole disagio per lo stesso che:

- 1) effettua comunque la prenotazione telefonica, anche al fine del più facile reperimento della struttura erogatrice con i minori tempi di attesa;
- 2) deve recarsi presso la struttura per effettuare il pagamento del *ticket*, senza fruire della prestazione;
- 3) deve di nuovo recarsi presso la struttura al momento dell'erogazione della prestazione.

Con la nota 07.09.2006 prot. n. H1.2006.0040128 la Direzione generale Sanità della Giunta regionale ha, peraltro, chiarito, in modo coerente con le considerazioni sopra svolte, che la suddetta indicazione deve essere messa in atto solo se veramente strumentale alla finalità di evitare il fenomeno delle prenotazioni multiple, integrandosi ed adeguandosi alle modalità organizzative di prenotazione adottate nelle diverse

strutture. In caso di prenotazione telefonica, ad esempio, non si ritiene possa essere nell'immediato messa in atto in modo generalizzato, in quanto si verrebbero a perdere i vantaggi logistici offerti da questa modalità di prenotazione ed i cittadini dovrebbero in mancanza di altra modalità di pagamento, recarsi in ospedale alquanto prima di effettuare la prestazione per pagarla.

Nonostante quanto sopra specificato, la prassi di chiedere il pagamento anticipato del *ticket* anche se vi è stata una prenotazione telefonica viene comunque applicata presso numerose strutture sanitarie. Non viene, inoltre, chiaramente comunicato al cittadino che tale indicazione non deve in alcun modo essere considerata obbligatoria ai fini dell'erogazione della prestazione.

Sarebbe, pertanto, opportuno che l'amministrazione regionale verificasse le situazioni segnalate dai cittadini, al fine di tutelarne adeguatamente i diritti.

Con la D.G.R. 3111/2006 sono stati, poi, approvati, sotto forma di Allegati 1 e 2, i criteri per l'erogazione con il Servizio Sanitario Regionale rispettivamente dell'assistenza odontoiatrica e della medicina fisica e riabilitazione.

Per quanto concerne l'assistenza odontoiatrica, sono stati individuati i criteri per stabilire lo stato di fragilità economico-sociale e le condizioni cliniche per selezionare la casistica da sottoporre a trattamento con il SSR.

Relativamente, poi, all'assistenza riabilitativa, il provvedimento regionale dà attuazione a quanto previsto dal D.P.C.M. 29.11.2001 "Definizione dei livelli essenziali di assistenza", individuando i criteri per l'erogazione, a carico del SSR, delle prestazioni riabilitative di cui all'allegato 2B, punto c) e all'allegato 2A, punto f) del citato decreto.

Obiettivo primario del provvedimento regionale è di migliorare la qualità del servizio, ottenibile mediante un cambiamento delle modalità degli interventi riabilitativi ambulatoriali "per passare da una situazione in cui, come da Nomenclatore Tariffario, si erogano semplici prestazioni" (...) "ad una situazione di presa in carico globale dell'utente".

Tale impostazione è sicuramente condivisibile, purché, però, non crei pregiudizio al diritto di cura dell'assistito.

Il signor D.D.A., ad esempio, ha rappresentato a questo Ufficio, nel settembre 2006, una questione insorta con l'azienda ospedaliera San Gerardo di Monza - Presidio ospedaliero di Lissone, a cui si era rivolto per fruire di prestazioni di terapia di medicina fisica e riabilitazione, prescrittegli da uno specialista di un'altra struttura sanitaria presso cui aveva effettuato le indagini preliminari.

La scelta dell'Ospedale di Lissone era la conseguenza di una ricerca svolta sul territorio dall'interessato, al fine di reperire la struttura che gli erogasse le prestazioni già individuate con i tempi di attesa più brevi.

All'atto della prenotazione il signor D.D.A. veniva informato che, per poter accedere ai servizi di riabilitazione richiesti, avrebbe dovuto ripetere presso la stessa struttura gli accertamenti diagnostici già effettuati, nonché la visita fisiatrica (a pagamento).

Su sollecitazione dell'interessato, il dirigente sanitario di presidio chiariva che la scelta di far precedere l'erogazione delle prestazioni da una valutazione preliminare trovava le sue motivazioni nella necessità di formulare un programma terapeutico utilizzando al meglio le risorse disponibili presso la struttura stessa.

A sostegno di tale scelta la citata struttura richiamava appunto quanto previsto dalla D.G.R. 3111/2006, ossia l'invito a privilegiare una situazione di presa in carico globale dell'utente sulla base del soddisfacimento dei suoi bisogni nell'ambito di progetti e/o programmi riabilitativi.

L'Ufficio è intervenuto, non condividendo la scelta organizzativa adottata dal presidio ospedaliero di Lissone, in quanto lesiva dell'interesse dell'utente, costretto in questo modo ad aspettare molto tempo prima di poter fruire delle prestazioni di riabilitazione necessarie oppure a sostenere ulteriori costi per ripetere gli accertamenti preliminari ai trattamenti.

Il vero problema, infatti, è quello dei tempi di attesa, per cui l'utente che si rivolge ad una struttura per gli accertamenti diagnostici e la visita fisiatrica non sempre ha la possibilità di attendere i tempi previsti presso la stessa struttura per fruire delle prestazioni di riabilitazione.

Accade di frequente, pertanto, che il cittadino - una volta individuato il percorso riabilitativo - ricerchi e prediliga le strutture che erogano le prestazioni nel minor tempo possibile, che non necessariamente coincidono con quelle in cui sono stati svolti gli accertamenti preventivi.

L'Ufficio è del parere che il cambiamento di struttura non possa considerarsi del tutto frutto di libera scelta del cittadino, bensì spesso un percorso obbligato dovuto a tempi di attesa eccessivi.

Pur condividendo, quindi, l'auspicio manifestato nel provvedimento regionale circa il descritto cambiamento di prospettiva, si è sottolineato come esso potrà effettivamente realizzarsi senza lesione dei diritti degli utenti solo ed esclusivamente quando l'erogazione delle prestazioni richieste avverrà, presso ogni struttura sanitaria, in tempi ragionevolmente brevi.

Si è chiesto, di conseguenza, all'amministrazione regionale quale orientamento ritenga di dover assumere con riferimento all'interpretazione fornita dall'azienda ospedaliera a quanto previsto dalla D.G.R. 3111/2006.

Nonostante diversi solleciti, non è pervenuto finora alcun riscontro, per cui si provvederà alla convocazione del responsabile del procedimento.

Contrariamente a quanto specificato nella relazione dello scorso anno, nel 2006 sono pervenute ancora alcune doglianze in merito ai procedimenti per l'autorizzazione ed i rimborsi per le cure all'estero.

Si tratta, in realtà, di segnalazioni che riguardano fattispecie diverse, ma che hanno, però, come interlocutore lo stesso centro regionale di riferimento, ossia l'Istituto Neurologico "C. Besta" di Milano.

Un caso riguarda una ragazza, affetta da diplegia spastica, che aveva già ottenuto in passato l'autorizzazione a recarsi presso un centro polacco per l'effettuazione di terapia riabilitativa, ma che si è vista negare il rinnovo, con la motivazione che le terapie svolte mancherebbero del requisito della beneficiabilità, indispensabile - secondo il suddetto centro - affinché possa essere concessa la preventiva autorizzazione.

In realtà alla paziente era stato autorizzato un ciclo di cura nettamente inferiore a quello indicato come necessario dal centro polacco per ottenere miglioramenti significativi.

L'interessata, peraltro, si era dichiarata disponibile a rivolgersi alle strutture italiane indicate dal CCR (già peraltro contattate in passato), purché le venissero assicurate - cosa concretamente mai avvenuta - analoghe prestazioni, sia per intensità che per continuità.

L'Ufficio ha invitato il CRR ad adoperarsi, come previsto dalla D.G.R. 20.07.2001 n. VII/5641, affinché uno dei centri italiani indicati si prendesse carico della paziente nel senso dalla stessa richiesto.

Non solo il suddetto centro non ha svolto alcun intervento utile allo scopo, ma non ha neppure replicato con argomentazioni giuridicamente significative all'obiezione sollevata da questo Ufficio circa la necessità che i centri regionali di riferimento, nel valutare le richieste dei cittadini, tengano conto solo della sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 2 D.M. 03.11.1989, non dovendo invece essere presa in considerazione ogni altra diversa motivazione - tra cui anche la presunta inefficacia della cura - in quanto non ricompresa tra le ipotesi di legge.

Analoghe considerazioni sono state svolte con riferimento alla vicenda di una signora che, affetta da astrocarcinoma temporale sinistro, si era sottoposta ad intervento chirurgico presso la Clinica S. Anna di Lucerna, poiché tutti gli specialisti italiani che l'avevano visitata si erano rifiutati di operarla, ritenendo eccessivo il rischio di possibili lesioni conseguenti all'intervento.

L'interessata, peraltro, nonostante la mancata preventiva autorizzazione, aveva deciso comunque di farsi operare, in quanto le sofferenze causate dalla patologia non le consentivano di condurre una vita qualitativamente accettabile.

L'intervento era, poi, perfettamente riuscito e proprio per questo motivo si riteneva ancora più fondata la richiesta di rimborso delle spese sostenute.

Tutti i tentativi di indurre il CRR ad una corretta applicazione della normativa vigente sono stati vani.

Si provvederà, pertanto, a sottoporre questo caso - come anche quello precedentemente descritto - all'attenzione della Commissione regionale cure all'estero presso la Direzione generale Sanità della Giunta regionale, con l'auspicio che un'eventuale decisione favorevole alle interessate venga poi fatta propria dal centro. E' già accaduto in passato, infatti, che l'Istituto Nazionale "C. Besta" non si sia adeguato a pareri favorevoli al rimborso espressi dalla Commissione regionale.

In questi casi, al cittadino non resta che impugnare in sede giudiziale la decisione del CRR: tale percorso, peraltro, non sempre viene seguito, per i costi ingenti ed i lunghi tempi di definizione della causa.

Per quanto concerne i rapporti con gli enti interlocutori dell'Ufficio si sono confermate costanti la solerzia e la puntualità delle risposte da parte delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere.

Un certo miglioramento dei tempi di risposta si è potuto verificare anche relativamente alle pratiche che hanno coinvolto la Direzione generale Sanità della Giunta regionale, anche se molti sforzi dovranno ancora essere compiuti affinché possa realmente instaurarsi un rapporto di proficua collaborazione tra la suddetta Direzione e questo Ufficio. (M.T.C.)

Per quanto concerne il settore istruzione, nel corso del 2006, le richieste di intervento hanno riguardato quasi esclusivamente il **buono scuola**, previsto dalla l. r. 5 gennaio 2000, n. 1, art. 4, comma 121, lettera e), le cui modalità operative sono state stabilite dal Decreto Direttore Generale 17 febbraio 2006 n. 1734.

Infatti, i provvedimenti di diniego del beneficio, formulati dalla Direzione Generale Istruzione e Formazione Lavoro ed inviate agli aspiranti beneficiari, contenevano l'espressa previsione della possibilità di chiedere l'intervento del Difensore civico regionale.

Le numerosissime istanze pervenute riguardavano quattro diverse principali casistiche di diniego del contributo: per presentazione tardiva della relativa istanza, per incompletezza della domanda presentata, per superamento dei limiti reddituali previsti per la sua concessione e per insufficienza delle spese ammissibili.

Per quanto concerne la prima tipologia, delle circa settanta istanze solo quattro sono state ritenute fondate dall'Ufficio ed - a seguito di riesame da parte della competente Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro - positivamente risolte.

Delle istanze relative alla seconda tipologia, solo due delle dodici pervenute, a seguito dell'istruttoria effettuata, risultavano avere un effettivo fondamento giuridico ed, a seguito dell'intervento dell'Ufficio e conseguente riesame da parte della competente Direzione, agli istanti è stato effettivamente concesso il beneficio.

Per quanto riguarda l'inammissibilità della domanda per superamento dei limiti reddituali previsti dal bando, delle nove istanze presentate all'Ufficio, quattro si sono concluse a favore dei richiedenti.

Infine, circa il rigetto per insufficienza delle spese ammissibili, in due delle tre richieste di intervento l'esito del riesame ha riconosciuto la correttezza della pretesa dei beneficiari.

Oltre alle suddette pratiche relative al buono scuola per l'anno scolastico 2005/2006, l'Ufficio è stato impegnato anche nell'istruttoria delle istanze pervenute contro i provvedimenti revoca del buono scuola dell'anno scolastico 2004/2005, che trovavano il loro fondamento nel punto 8 del Decreto Direttore Generale 14 febbraio 2005 n. 1994, che ha stabilito le "Modalità operative di attuazione del buono scuola 2004/2005. l. r. 5 gennaio 2000, n. 1, art. 4", comma 121, lett. e).

Nello stesso, infatti, l'amministrazione regionale si riservava il diritto di richiedere la produzione della documentazione relativa alle spese effettivamente sostenute tramite l'invio di raccomandata A/R e poteva far valere tale diritto fino a cinque anni dall'erogazione del contributo. La mancata produzione di documentazione idonea a certificare la spesa sostenuta comportava conseguentemente una revoca parziale o totale del beneficio concesso. L'inserimento nel bando di detta previsione rendeva, pertanto, irrilevante qualsiasi indagine sulle specifiche motivazioni della mancata produzione.

Delle circa trentasei richieste pervenute, solo quattro hanno avuto esito positivo a seguito dell'intervento del Difensore civico.

Le istanze per la più parte riguardavano, infatti, il lamentato mancato ricevimento della raccomandata, inviata dalla Direzione Generale di richiesta della documentazione attestante le spese sostenute.

Nella quasi totalità dei casi le doglianze sono risultate prive di fondamento, poiché all'ente regionale mittente erano pervenute le ricevute di ritorno delle suddette raccomandate e, conseguentemente, il procedimento di notificazione della comunicazione poteva considerarsi regolarmente perfezionato.

In altri casi, invece, la mancata ricezione della raccomandata non trovava riscontro, in quanto risultava restituita alla Direzione Generale mittente dopo sei mesi di compiuta giacenza presso il competente ufficio postale.

Con la compiuta giacenza della raccomandata poteva considerarsi correttamente compiuto il procedimento di notificazione e non era ravvisabile alcuna responsabilità dell'amministrazione regionale. (A.C./A.S.)

Considerazioni conclusive

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

Tenuto conto dei rapporti di lavoro a tempo parziale, infatti, l'organico complessivo dell'Ufficio è ulteriormente diminuito tra il 2005 e il 2006 da 8,01 a 7,59 unità passando il carico *pro capite* di pratiche passa da 173 a 143 con un decremento medio *pro capite* di quasi 4 pratiche all'anno.

Alla luce di ciò, di quanto rilevato *sub* Tavola 3 e di quanto constatato nella relazione precedente, si può affermare che la fascia di equilibrio si è mantenuta grazie alla diminuzione delle istanze ma che il presumibile aumento del carico di lavoro potrà ripercuotersi negativamente sulla celerità della risposta, e quindi sulla qualità della risposta e quindi, in definitiva, sull'efficacia dell'azione dell'organo e sulla sua autorevolezza.

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

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

Il timore permane non ostante il decremento dei contatti telefonici: (**Tavola 9**) né va dimenticato che, per il biennio 2007/2009 il Difensore civico regionale è stato eletto Coordinatore della conferenza nazionale dei Difensori civici regionali nonché membro dell'esecutivo dell'EOI (European Ombudsman Institute).

In particolare: il Garante dei detenuti.

L'anno 2006 è coinciso con l'approvazione, in data 14 dicembre, del regolamento regionale che disciplina e rende operative le funzioni di Garante dei detenuti, attribuite al Difensore civico regionale dalla l.r. 14 febbraio 2005 n. 8.

Con la l. r. 8/2005, infatti, la Regione Lombardia si prefigge di realizzare un piano di interventi teso a tutelare la dignità delle persone private della libertà personale, in particolare nell'ambito sanitario e dei servizi sociali e in quello della formazione professionale, con l'obiettivo di recuperare le qualità individuali compromesse dal disadattamento sociale e di ridurre il rischio di recidiva.

La legge, all'art.10, attribuisce al Difensore civico le funzioni di Garante dei detenuti, rinviando la definizione dei compiti del medesimo ad un apposito regolamento.

Nel corso del 2006 gli uffici del Difensore civico regionale hanno lavorato, di conserva con il Sottosegretariato alle Pari opportunità e diritti del cittadino istituito presso la Giunta regionale, alla redazione del suddetto regolamento approvato dal Consiglio Regionale in data 14 dicembre e pubblicato sul B.U.R.L. 15 dicembre 2006 n. 50.

Il regolamento accoglie le indicazioni proposte dell'Ufficio per il Difensore civico in fase di predisposizione dell'articolato, osservazioni fondate sui seguenti capisaldi:

1. l'attività relativa all'esecuzione delle pene irrogate dal giudice ordinario fa capo ad appositi organi dello Stato, è regolata da norme dettagliate ed è strettamente soggetta al principio di legalità tanto da essere interamente assoggettata alla cura di un apposito ufficio della magistratura ordinaria;
2. le funzioni attribuite al Difensore civico regionale con riferimento alle persone ristrette nella libertà personale non possono e non devono mutare la natura dell'istituto regionale; non possono per quanto accennato *sub* 1); non devono pena rendere inefficace l'istituto stesso.

Le indicazioni dell'Ufficio trovano, in particolare, espresso accoglimento nell'art. 1 comma 4 che individua le amministrazioni destinatarie dell'azione del Garante e negli artt. 2 e 3 che ne riconducono l'azione nell'ambito delle ordinarie funzioni di sollecitazione e di controllo della correttezza di attività amministrative.

Il Difensore civico regionale, in veste di Garante dei detenuti, pertanto, può intervenire a sostegno dei diritti e degli interessi delle persone ristrette nella libertà personale al fine di verificare la correttezza delle azioni amministrative che li riguardano poste in essere dalle amministrazioni interessate e di sollecitare gli organi competenti eventualmente intempestivi o inadempienti.

In tal senso l'Ufficio si è già attivato al fine di attrezzare il personale tutto, ed il personale esecutivo in particolare, a dare fin d'ora indicazioni agli eventuali istanti.

Il che non è sufficiente, ovviamente, a porre l'Ufficio in grado di rispondere alle nuove e delicate incombenze. Al fine di poter rendere l'Ufficio praticamente operativo si sono tenute nei primi mesi del 2007, due azioni: una formativa, e se ne terrà una comunicativa, al termine delle quali le nuove incombenze potranno essere affrontate con soddisfazione dei detenuti.

Per l'avvio della funzione di Garante dei detenuti sono state individuate alcune azioni di formazione, destinate ai funzionari dell'ufficio del Difensore civico, che consentano di esercitare le nuove competenze con la dovuta preparazione e precisamente:

- 1) *Due incontri con un rappresentante della magistratura di sorveglianza:* incontri necessari per due ragioni: innanzitutto, per delineare nel miglior modo possibile i confini entro cui potrà agire il Garante dei detenuti, senza interferire sulle competenze prevalenti della Magistratura di sorveglianza, ma stabilendo, comunque, con la stessa, rapporti di collaborazione; secondariamente, per definire un quadro delle situazioni nelle quali il Garante dei detenuti può intervenire con maggior profitto sia dei detenuti che della Magistratura di sorveglianza.
- 2) *Due incontri con il Provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria:* indispensabili incontrare con il Provveditore, al fine di avere un quadro preciso della situazione carceraria regionale e per studiare forme di accordo che consentano al Difensore civico l'ingresso nei penitenziari lombardi, secondo quanto previsto dall'art. 3 comma 2 Lg. reg. 10/2006.
- 3) *Un incontro con i rappresentanti di associazioni di ex detenuti:* per ottenere un quadro più preciso delle esigenze avvertite dai detenuti e per orientare in maniera più puntuale l'attività del Garante. La collaborazione con le cooperative del terzo settore, attive all'interno delle carceri, avrà, tra l'altro, una valenza importante nel rapporto tra l'attività del Garante e la popolazione detenuta.
- 4) *Un incontro con i membri di altri uffici di garanzia operanti sul territorio nazionale:* in altre realtà operando già da tempo figure di garanzia della popolazione detenuta, si ritiene necessario un incontro che consenta di effettuare una previsione sufficientemente attendibile del numero di interventi da effettuare, della tipologia di interventi e dell'efficacia degli stessi.
- 5) *Ricognizione delle azioni svolte dalla Giunta regionale in campo carcerario:* a conclusione della attività di formazione si è svolto un incontro con la Giunta regionale, responsabile di diverse azioni nel campo penitenziario e principale interlocutore del Garante dei detenuti, per individuare le iniziative svolte dalla Giunta, in particolare secondo quanto previsto dalla l.r. 8/2005 e definire le modalità di interlocuzione al momento dell'avvio delle attività.

Il piano di formazione prospettato è stato sviluppato nell'arco di 5/6 mesi, il primo dei quali dedicato alla definizione del contenuto degli incontri con i soggetti individuati ed i restanti allo svolgimento degli incontri previsti.

Al fine di diffondere la conoscenza delle nuove attribuzioni, ad avvenuto compimento del Piano di Formazione dei funzionari dell'Ufficio, la comunicazione istituzionale deve essere svolta secondo una strategia che si sviluppa secondo i seguenti principali punti:

- Definizione degli obiettivi;
- Definizione del contenuto della comunicazione;
- Analisi dei pubblici di riferimento;

- Scelta degli strumenti e dei canali;
- Valutazione dell'impatto e le conseguenze sull'attività dell'ufficio;
- Definizione della metodologia di controllo dei risultati raggiunti.

Potrà essere dato corso a quanto definito nel Piano di Comunicazione soltanto a seguito dell'avvenuto compimento del Piano di Formazione dei funzionari dell'Ufficio.

Nell'arco temporale di circa due mesi sarà possibile presumibilmente procedere alla definizione di obiettivi e contenuto del messaggio. Entro il successivo mese è ipotizzabile, a seguito dell'avvenuta analisi della specificità dei soggetti destinatari, definire la scelta degli strumenti da privilegiare.

La valutazione dell'impatto sull'attività, è preferibile sia compiuta al termine dell'anno di attività del Garante, contestualmente alla redazione della relazione scritta sull'attività svolta nell'anno di riferimento dall'istituto. (G. M.)