

1. ASSETTO ISTITUZIONALE

1.1 VIGILANZA E CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI

Nel corso del 2008, si è assestato il numero dei c.d. interventi "per collaborazione", interventi per i quali l'ufficio non è istituzionalmente competente ma per i quali si attiva in omaggio al principio di collaborazione, relativi ad amministrazioni locali ed indipendenti.

Nei loro confronti è ormai prassi tradizionale dell'Ufficio rapportarsi in modo informale, facendo appello al principio generale di collaborazione tra istituzioni e soprattutto facendo affidamento sulla disponibilità al dialogo delle singole amministrazioni di volta in volta interpellate, che quasi sempre collaborano.

In quasi tutte le vicende, infatti, esse hanno colto l'opportunità di poter illustrare le loro ragioni o, in alternativa, di poter giustificare gli eventuali errori commessi: circostanze, queste, entrambe, che hanno consentito di risolvere situazioni altrimenti destinate al contenzioso.

L'art. 136 T.U.E.L., D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, com'è noto, attribuisce al Difensore civico regionale il potere – sostitutivo – di nominare un commissario ad acta qualora "gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge".

Anche quest'anno, l'ufficio ha seguito la sua linea di comportamento volta ad un utilizzo molto prudente di questo potere che va ad interferire nell'autonomia di un altro ente locale e che pertanto deve opportunamente essere utilizzato con una certa parsimonia.

Tanto più che molto spesso i casi nei quali viene chiesta l'applicazione dell'articolo in esame sono il frutto di errate interpretazioni del concetto di "atto obbligatorio per legge", concetto che peraltro, per la sua natura, che potrebbe definirsi piuttosto ambigua, tantè che mai è stata definitivamente ed inequivocabilmente chiarita da dottrina e giurisprudenza, si presta con una certa facilità ad equivoci.

Per quanto concerne invece le richieste dei Consiglieri locali dei gruppi di minoranza - relative all'applicazione dell'art. 43 del T.U.E.L., secondo il quale il Consigliere ha diritto di ottenere tutte le notizie ed informazioni in possesso dell'ente, utili all'espletamento del suo mandato – l'Ufficio ha provveduto ancora una volta a chiarire agli istanti la totale mancanza di competenza ad esprimere pareri in materia, sia di legittimità come di merito, che non potrebbero avere in nessun caso alcun valore legale.

Spesso infatti lo scopo recondito degli interessati è quello di fornirsi di un giudizio "terzo" ritenuto autorevole, da utilizzare quindi come supporto alle loro ragioni.

L'Ufficio invece è, ancora una volta, proceduto cercando di mediare i diversi

conflitti che nascondono queste vicende.

Spesso, ad esempio, gli amministratori lamentano che le richieste, per numero ed importanza rischiano di paralizzare interi uffici, mentre da parte loro i Consiglieri interessati insinuano la malcelata volontà di impedire loro il regolare svolgimento del mandato. In alcuni casi, poi, il conflitto politico ha radici "antiche", oltre che personali, che non consentono in alcun modo una sua soluzione. Altre volte, invece, l'amministrazione interessata ha espressamente manifestato la sua indisponibilità a collaborare.

Non sono tuttavia mancate, fortunatamente, le vicende che hanno visto, grazie all'intervento dell'ufficio, se non proprio una soluzione totale, quantomeno l'apertura di uno spiraglio per un eventuale dialogo tra le parti. (ACA).

1.2 ACCESSO AGLI ATTI

Il 2008 non ha visto rilevanti novità, in relazione alle istanze concernenti il diritto di accesso di cui alla L. 7 agosto 1990 n. 240 ed in particolare ai suoi artt. 22 e seguenti.

La materia si sta in qualche modo stabilizzando – negli anni – sulle due tipologie di comportamento che si ripetono, da un lato, da parte delle amministrazioni e, dall'altro, lato da parte degli interessati.

Le amministrazioni, ignorando le ormai numerose norme che impongono alla pubblica amministrazione di essere sempre più trasparente ed attenta alle esigenze dei cittadini, fanno resistenza all'esercizio del diritto di accesso, in particolare nella forma della estrazione di copia, motivandola con la necessità di tutelare la riservatezza dei terzi interessati, tutela che è normata in maniera tale da non lasciare grandi margini di dubbio, ma che tuttavia non perde di vista la necessità di salvaguardare l'interesse di chi ha necessità di accedere a precisi atti per la tutela dei suoi interessi.

Molto spesso le amministrazioni "refrattarie" si appellano anche alla pretesa mancanza di un interesse "diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso", ai sensi di quanto dispone l'art. 22 lett. b) della citata L. 241/1990.

Altre volte prendono a pretesto la mancanza della motivazione, prevista dal secondo comma dell'art. 25 della legge in esame, secondo il quale la "richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata".

Talvolta poi – equivocando su quanto disposto dal comma 2 dell'art. 25 della legge medesima sulla richiesta di accesso che "deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilente" – chiamano in causa altre strutture, con il risultato di allungare i tempi della procedura, oltre che di generare una certa confusione.

In altri casi, il riferimento alla non ammissibilità di "istanze di accesso preordinate al controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni", di cui al comma 3 dell'art. 24, è stato utilizzato – anche a torto – come pretesto per negare l'accesso.

Va poi sottolineato come – troppo spesso – le amministrazioni chiedono la presenza di un interesse o di una motivazione, come sopra delineati, anche in casi nei quali tali requisiti non sono necessari.

L'art. 10 T.U.E.L., D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, ad esempio, stabilisce che tutti "gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici" – con eccezione di quelli riservati "in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese" – ed è assicurato ai cittadini, "singoli o associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi" e il "rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi" oltre alla "informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti provvedimenti che comunque li riguardino" ed infine il "diritto di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione".

In molti di questi casi, le amministrazioni locali tendono ad ignorare tale norma, malgrado le costanti sollecitazioni di questo Ufficio.

I cittadini, o le associazioni che li rappresentano, invece, segnalano spesso all'ufficio richieste di accesso – che non hanno avuto seguito – le quali, per le loro dimensioni cartacee ed i riferimenti temporali, rischiano di paralizzare interi uffici, creando problemi operativi specie nelle realtà piccole che hanno un numero ridotto di personale.

Molte volte, inoltre, l'interessato confonde il diritto di accesso con il riconoscimento delle sue ragioni e l'Ufficio si vede così costretto a fornire i chiarimenti necessari che non sempre sono accolti favorevolmente.

Altre volte, invece, il diritto di accesso viene considerato come potere incondizionato di conoscere l'intera attività delle strutture amministrative interessate, senza alcuna considerazione per i requisiti espressamente previsti della motivazione e dell'interesse diretto, concreto ed attuale, sopra citati.

Com'è noto, l'art. 25, comma 4, L. 241/1990 autorizza il "difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore" ad intervenire qualora il difensore civico locale non sia stato istituito.

L'Ufficio ha avuto così modo di procedere nei confronti delle amministrazioni locali – che, tra l'altro, sono oggetto del maggior numero di reclami pervenuti all'ufficio – adottando la sua ormai tradizionale linea di prudente attenzione all'autonomia delle strutture di volta in volta interpellate.

Queste ultime – in gran parte dei casi, purtroppo – hanno mantenuto il silenzio lamentato dagli istanti oppure hanno risposto parzialmente alle richieste loro rivolte. (ACA)

1.3 COMMISSARIO AD ACTA

Com'è noto, il Difensore civico regionale può nominare un commissario ad acta "qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge" (art. 136 T.U.E.L., il D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267).

Come negli anni precedenti, l'Ufficio ha usato di tale potere sostitutivo con la necessaria attenzione all'autonomia dell'ente locale segnalato, cercando anzitutto, eventuali soluzioni alternative alla nomina vera e propria, con l'ausilio di incontri volti a chiarire le cause che hanno generato la vicenda.

Anche nei casi in cui si è reso necessario dare inizio alla relativa procedura, la maggior parte delle volte è risultata sufficiente la semplice diffida ad adempiere per ottenere l'adempimento richiesto.

Le richieste di nomina dei commissari ad acta – da parte del Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 sopra citato, nei casi in cui non sia stato nominato il Difensore civico comunale, qualora tale carica sia espressamente prevista nello Statuto Comunale - dopo un primo periodo che ha visto numerose istanze, sono rientrate in parametri numerici che si possono ritenere normali.

Tale facoltà è stata riconosciuta al Difensore civico regionale con la Sentenza del Consiglio di Stato 2 ottobre 2006 n. 5706, la cui motivazione non va esente da perplessità.

A questo proposito, la Conferenza Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province Autonome – nel corso della sua riunione a Roma, il 9 luglio 2007 – ha deciso "a fronte del non pacifico indirizzo giurisprudenziale amministrativo, esaminati altresì alcuni casi occorsi in Lazio, in Lombardia e in Toscana, ... di operare unitariamente sulla base di una interpretazione ampia della norma in parola: laddove legittimamente richiesto, pertanto, il commissario ad acta verrà nominato". (ACA)

2. ORDINAMENTO FINANZIARIO

Le segnalazioni concernenti tributi locali, regionali e statali (bollo auto, ici, tarsu, irpef) sono passate da 65 a 78. Per quanto riguarda i tributi regionali, unica materia in cui l'ufficio interviene, i casi relativi al bollo auto riguardano quasi la totalità delle richieste presentate (42 a fronte delle 44 totali).

In particolare, la casistica dell'anno 2008 ha riguardato: rimborsi, esenzioni, inesattezze/richiesta rettifica dati, richiesta informazioni/chiarimenti sulle scadenze pagamento, errori sistema informatico, carenza servizio assistenza (call center, fax, mail, internet), richieste di annullamento avvisi di accertamento.

Non si sono verificati particolari problemi nei rapporti con la Giunta regionale e la Struttura gestione tributi ha sempre fornito puntuale riscontro alle richieste dell'Ufficio.

Si segnala che la documentazione informativa sulle modalità di ricorso alla Commissione tributaria a suo tempo predisposta a sostegno dei cittadini desiderosi di presentare ricorso alla Commissione tributaria non ha destato interesse negli istanti nonostante il contenzioso esistente sia consistente.

In considerazione del costante aumento della casistica relativa ai tributi regionali che si è verificata negli anni e dei vari interventi sulla disciplina del bollo auto (nuova convenzione con Lombardia informatica, cambiamento scadenze cd riallineamento, cambiamento modalità di pagamento soppressione del conto corrente postale, ecc) è stato predisposto un programma di attività per gli anni 2009-2010 sull'attività del Garante del contribuente per cercare di attuare nuove forme di collaborazione e sperimentare forme di tutela a favore dei contribuenti.

È stata prevista anche una fase di approfondimento e di studio con particolare riferimento alla normativa regionale e ai nuovi statuti e l'inizio di un confronto sulla figura del Garante in sede di coordinamento nazionale dei Difensori civici.

Di particolare interesse è il caso del sig. C. R. che si è rivolto al Difensore civico a seguito della richiesta di pagamento di varie annualità del bollo auto di un veicolo di cui non è mai stato proprietario.

Secondo i dati del Pubblico registro automobilistico (P.R.A.) l'interessato risultava avere acquistato il bene da una società finanziaria per effetto di una scrittura privata autentica mai stipulata.

Il sig. C.R. presentava querela per truffa ma, ciò non di meno, successivamente, riceveva la notifica di una cartella esattoriale che contestava con ricorso al Giudice di pace.

Tale giudice, tuttavia, non è competente in quanto la materia dei tributi è stata devoluta alla Commissione tributaria per espressa disposizione degli artt. 2 e 19 D.Lgs. 546/1992 (Cass. SS.UU. 17 maggio 2007, n. 11082).

Successivamente l'istante proponeva una nuova azione innanzi il Giudice di

pace e citava l'ACI (in qualità di conservatore del P.R.A.) chiedendo la dichiarazione della perdita di possesso del veicolo con effetti retroattivi al momento dell'intestazione fraudolenta senza contestare direttamente gli atti impositivi.

Il giudice accoglieva la richiesta del sig. C.R. ed ordinava all'ACI di procedere alla trascrizione della perdita di possesso come sopra specificato, in modo che l'interessato non risultasse proprietario del bene e facendo venire meno il presupposto dell'obbligazione tributaria.

La vicenda esposta è interessante, in primo luogo, sotto il profilo processuale in quanto il sig. C.R. ha proposto personalmente una domanda di citazione orale a giudizio verbalizzata dallo stesso Giudice di pace, avvalendosi di una possibilità prevista dall'art. 316 c.p.c., così evitando di sostenere spese per il patrocinio legale.

La questione impone, inoltre, anche una riflessione riguardo all'efficacia probatoria dei dati del P.R.A., dati su cui l'amministrazione finanziaria fonda i propri atti di accertamento e gestione del bollo auto.

Sul punto la Corte di Cassazione ha più volte confermato che la proprietà degli autoveicoli, quali beni mobili registrati, può trasferirsi anche verbalmente e che la vendita si perfeziona al momento dello scambio dei consensi. La pubblicità nel P.R.A. della vendita non è requisito di validità o di efficacia del trasferimento di proprietà, ma serve soltanto per risolvere gli eventuali conflitti tra più "aventi causa" da un medesimo venditore.

Ne consegue che, "le risultanze del P.R.A. hanno un valore di presunzione semplice, che può essere vinta con ogni mezzo di prova, anche nel giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa per violazione della disciplina sulla circolazione stradale" (Cass. Civ., Sez. I, 9 novembre 1993, n. 11060).

Ed ancora, "ai fini della individuazione dell'effettivo proprietario del veicolo i dati del P.R.A. forniscono elementi meramente presuntivi, i quali possono essere vinti con qualsiasi mezzo di prova, anche testimoniale" (da ultimo Cass. Civ., Sez. III, 11 aprile 2006, n. 8415, ma cfr. anche Cass. 15 febbraio 1999 n. 1226, Cass. 24 luglio 1992 n. 8917, Cass. 15 aprile 1992 n. 4565, tra le tante).

Chiarita la questione sostanziale, è opportuno segnalare che l'Agenzia delle entrate ha cercato di elaborare una soluzione per quei casi in cui non vi è corrispondenza tra situazione reale e quella risultante dagli archivi dell'amministrazione finanziaria, venendo incontro così alle esigenze di molti contribuenti.

Secondo la circolare 2/E/2002 (mai recepita dalla Regione Lombardia e quindi non operante nei suoi confronti perché vincolante solo per l'amministrazione che l'ha emanata) le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà attestanti la perdita di possesso dell'auto distrutta, venduta o rubata possono avere anche efficacia retroattiva, purché accompagnate da una documentazione integrativa che rafforzi le attestazioni in esse contenute. La citata circolare può quindi essere

d'aiuto in tutti i casi in cui il soggetto che ha perso la disponibilità dell'auto riceve una richiesta il pagamento del bollo a causa di una mancata annotazione al P.R.A..

Secondo la Direzione Normativa e Contenzioso dell'Agenzia delle Entrate, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, pur non potendo avere di per sé efficacia retroattiva, è assistita da una particolare garanzia, data dal fatto che la veridicità del suo contenuto è indirettamente assicurata da previsioni di responsabilità penale per l'ipotesi di affermazioni false.

Se l'automobilista, oltre a produrre la dichiarazione sostitutiva, è in grado di rafforzare le sue attestazioni presentando almeno uno dei seguenti documenti:

a) dichiarazione di responsabilità sottoscritta dal soggetto autorizzato per la rivendita,

b) documento attestante la disdetta o il trasferimento della posizione assicurativa del veicolo;

si può ritenere - afferma la circolare - che l'insieme di questa documentazione possa dare alle dichiarazioni del contribuente un valore "sufficiente per indurre l'ufficio ad escludere il pagamento della tassa a decorrere dalla data in cui - come risulta dalla dichiarazione sostitutiva corroborata dalla documentazione allegata - si è verificata la perdita di possesso".

Come già accennato la circolare sopra richiamata non è stata recepita dalla Regione Lombardia (soggetto che nella nostra regione gestisce il bollo auto) e, in quanto atto amministrativo, essa non è idonea a vincolare una amministrazione diversa da quella che l'ha emanata. Ne consegue che i contribuenti lombardi non possono invocarla nei rapporti con l'amministrazione finanziaria regionale perciò, in caso di vendita, furto o rottamazione non registrate al P.R.A. o registrate tardivamente, l'unica soluzione possibile è seguire l'esempio del sig. C.R. (RV)

PAGINA BIANCA

3. TERRITORIO

3.1. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Relativamente al settore in parola nel 2008 sono pervenute all'Ufficio 83 istanze; in confronto all'anno precedente si è quindi verificato un incremento pari a circa il 30%.

La maggior parte dei casi segnalati ha riguardato problemi inerenti alla gestione del patrimonio abitativo pubblico.

Tale attività è svolta da enti gestori, successivamente all'assegnazione degli alloggi attuata dai comuni, e comprende vari aspetti del rapporto che si instaura tra l'ente e gli assegnatari a seguito della stipulazione del contratto di locazione.

In questo ambito si collocano gli interventi riguardanti procedimenti amministrativi che prendono avvio da domande di variazione di intestazione del contratto di locazione, di subentro nell'assegnazione, di autorizzazione all'ospitalità temporanea, di autorizzazione all'ampliamento stabile del nucleo familiare.

Un discreto numero di istanze ha avuto origine da domande di cambio di alloggio presentate alle ALER ai sensi dell'art.22, comma 10, del Regolamento Regionale 10 febbraio 2004, n. 1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), norma che consente agli enti gestori di provvedere direttamente al cambio, qualora sussistano gravi situazioni di disagio abitativo.

Particolarmente numerose sono state le istanze concernenti il canone di locazione degli alloggi.

Le ragioni del notevole incremento che si è registrato rispetto agli anni pregressi per tale tipologia di richieste sono riconducibili agli effetti dell'entrata in vigore della nuova disciplina dei canoni contenuta nella l. r. 8 novembre 2007, n. 27 (Criteri generali per la determinazione dei canoni per l'edilizia residenziale pubblica e norme sulla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica).

Secondo la citata legge il canone è commisurato alle caratteristiche dell'unità abitativa e alla condizione economica del nucleo familiare. Il canone di locazione sopportabile viene determinato come percentuale del valore locativo dell'immobile. Tale incidenza percentuale è commisurata alla situazione economica (denominata ISEE – ERP) della famiglia assegnataria.

Le novità sostanziali sono quindi riferite alla determinazione del valore locativo dell'alloggio, in quanto la l.r. n. 27/2007 ha stabilito i parametri per il calcolo del nuovo valore locativo da applicare a ogni singola abitazione, e all'introduzione dell'indicatore ISEE - ERP che misura la capacità economica degli utenti e consente di collocare ogni nucleo familiare in una delle quattro aree così individuate: area della

protezione, area dell'accesso, area della permanenza, area della decadenza.

L'applicazione delle nuove modalità di calcolo del canone ha comportato per molti assegnatari aumenti, talvolta di considerevole entità, rispetto agli importi che corrispondevano sotto il vigore della precedente disciplina (l.r. n. 28/1990).

Alcuni inquilini hanno sollecitato chiarimenti in merito all'aumento applicato dal 1° gennaio 2008 per effetto dell'entrata in vigore della nuova normativa.

Si riporta come esempio il caso del signor E. M., il quale si è rivolto all'Ufficio lamentando l'onerosità del canone conseguente all'applicazione dei nuovi criteri.

L'Ufficio ha pertanto chiesto alla filiale ALER competente per territorio di precisare gli elementi in base ai quali era stato determinato il canone e di verificare se nella fattispecie ricorressero le condizioni per poter applicare le norme di salvaguardia previste dalla l.r. n. 27/2007 per attenuarne gli effetti.

Si è fatto riferimento in particolare all'art. 11, comma 3, della citata legge, ove si prevede la possibilità di graduare l'aumento in tre anni.

L'ALER ha chiarito le modalità di calcolo del canone, specificando che il valore ISEE – ERP, determinato in base alla documentazione relativa ai redditi del 2006 presentata dal signor E. M. nel procedimento di anagrafe utenza 2007, aveva comportato la collocazione del nucleo familiare nell'area della permanenza, classe C7.

Il canone di locazione, secondo quanto previsto dalla l. r. n. 27/2007, era stato definito in base al 92 per cento del valore locativo dell'unità immobiliare, risultando pari a 3297 annuali.

L'ALER ha precisato inoltre che ai sensi dell'art.11, comma 3, n. 2 della l. r. n. 27/2007 l'applicazione graduale in tre anni del canone di locazione viene effettuata qualora la variazione dello stesso sia superiore al 50% del canone determinato sulla base della precedente normativa (l.r. n. 28/1990).

Nel caso in questione il canone ai sensi della precedente normativa sarebbe stato pari a 3045 annuali; pertanto, essendo l'aumento inferiore al 50%, non era stata applicata la gradualità triennale.

Come si accennava dianzi, una delle novità riguardanti la disciplina dei canoni è rappresentata dall'introduzione dell'indicatore ISEE – ERP come elemento di riferimento al quale commisurare il canone.

Si tratta di uno specifico indicatore della situazione economica equivalente, previsto e regolato dal R.R. 1/2004 che lo ha definito in analogia a quanto stabilito dal D.Lgs. 109/1998 con opportune modifiche ai fini di una migliore descrizione delle condizioni socioeconomiche dei nuclei familiari lombardi interessati dal provvedimento.

Problemi relativi alla determinazione e applicazione di tale indicatore hanno formato oggetto di alcune istanze.

In particolare da utenti di alloggi di e.r.p. è stata rappresentata la questione concernente la legittimità dell'operato dell'ente gestore (ALER o comune a seconda dei casi) per quanto attiene all'inserimento dell'indennità di accompagna-

mento tra i redditi rilevanti per la determinazione del canone locativo.

L'Ufficio ha spiegato il proprio intervento fornendo agli interessati i necessari chiarimenti.

Premesso che secondo la l.r. n. 27/2007 il canone di locazione viene determinato con riferimento all'ISEE - ERP, stabilito con le modalità di cui al R.R. 1/2004, si è precisato che tale indicatore è stato definito con la finalità di valutare la capacità economica del nucleo familiare basandosi sul reddito netto. Esso viene quindi determinato considerando non solo i redditi imponibili, ma anche tutti gli emolumenti percepiti a qualsiasi titolo, e detraendo gli importi relativi a Irpef, spese mediche, spese per rette per ricovero in strutture sociosanitarie, spese per invalidità.

Il citato Regolamento (parte terza, punto 2) indica la tipologia dei redditi da conteggiare, e in particolare così specifica: "si sommano per ciascun componente del nucleo familiare gli emolumenti a qualsiasi titolo percepiti, ivi compresi quelli esenti da tassazione, i sussidi a carattere assistenziale, le donazioni e ogni altra erogazione pubblica o privata, fatta eccezione per le somme soggette a tassazione separata, nonché i redditi imponibili non dichiarati in quanto il soggetto risulta esonerato dall'obbligo di presentazione della dichiarazione dei redditi".

Svolte tali considerazioni, è stata così chiarita la conformità alla vigente normativa dell'inclusione dell'indennità di accompagnamento nel calcolo dell'ISEE - ERP.

L'Ufficio ha spiegato inoltre interventi nei confronti dell'ALER per sollecitare la definizione di ricorsi presentati avverso la collocazione nella classe reddituale e la conseguente attribuzione del canone.

Gli istanti hanno fondato talvolta le loro contestazioni sul raffronto tra il valore ISEE rilasciato dall'INPS e l'ISEE - ERP determinato dall'ALER, come nel caso prospettato dalla signora A.P., la quale aveva inoltrato ricorso all'ALER MILANO contro la collocazione nella classe C2, sollecitando chiarimenti circa le modalità di determinazione dell'ISEE-ERP stabilito dall'ALER nel 2007 (con riferimento ai redditi 2006), il cui valore risultava superiore a quello dell'ISEE, benché quest'ultimo si riferisse a un reddito (del 2007), più elevato di quello percepito dal nucleo nel 2006.

Al riguardo è stato evidenziato che gli indici ISEE sono differenziati in funzione dell'utilizzo degli stessi e che, essendo determinati con criteri diversi, non sono comparabili tra loro.

L'ALER ha chiarito che nel caso specifico era stato utilizzato il sistema di calcolo del valore ISEE per l'ERP, così come prevede il R.R. n.1/2004, e ha provveduto a inviare il relativo prospetto di calcolo dal quale risultava che, diversamente da quanto eccepito dalla signora A.P., si era tenuto conto sia dell'invalidità del coniuge, operando la detrazione spettante nella misura prevista dal Regolamento, sia delle spese mediche sostenute nell'anno di riferimento.

Come si verifica ormai da anni, frequenti sono state le richieste di intervento riguardanti problemi di manutenzione di singoli alloggi e di stabili.

Sono state segnalate carenze attinenti in prevalenza agli impianti di riscaldamento, agli ascensori, alla copertura degli edifici.

Nella trattazione di tali pratiche l'Ufficio ha interloquito soprattutto con le ALER, in particolare con l'azienda competente per la provincia di Milano, alla quale è stata rivolta la maggior parte degli interventi.

I casi prospettati hanno trovato sovente soluzione grazie alla collaborazione degli enti gestori interessati, anche se le loro risposte talvolta sono giunte solo dopo reiterati solleciti. (GB)

3.2. EDILIZIA PRIVATA

Nel corso del 2008, per quanto concerne il settore in parola, si è registrata una prevalenza delle richieste nell'ambito delle tre categorie dell'edilizia privata (25), dei lavori pubblici (10) e della viabilità e circolazione (12).

Nel 2008, in linea con l'andamento degli ultimi anni, sono pervenute all'Ufficio svariate istanze in materia di barriere architettoniche, relative prevalentemente al diniego, da parte della competente Direzione regionale, della concessione dei contributi a fondo perduto per la realizzazione di opere direttamente finalizzate al superamento e all'eliminazione di barriere architettoniche in edifici già esistenti, di cui all'art. 9 L. 9 gennaio 1989, n. 13 "Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati".

E', tuttavia, doveroso segnalare che i citati dinieghi hanno riguardato domande presentate ai comuni di competenza prima che intervenisse una significativa modifica legislativa, che ha interessato l'art. 34ter della l.r. 20 febbraio 1989, n. 6 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche e prescrizioni tecniche di attuazione".

Con la modifica introdotta dalla l.r. 31 marzo 2008, n. 5, infatti, è stata prevista la possibilità di erogare i contributi per la realizzazione di interventi finalizzati al superamento e all'eliminazione di barriere architettoniche anche in edifici costruiti o integralmente recuperati su progetto presentato dopo l'11 agosto 1989, purché conseguenti all'adattabilità di cui all'art. 2, lett. I, del D.M. 14 giugno 1989, n. 236 "Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visibilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche", intesa come la possibilità di modificare nel tempo lo spazio costruito a costi limitati, allo scopo di renderlo completamente ed agevolmente fruibile anche da parte di persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale.

Precedentemente, invece, l'art. 34ter l.r. 6/1989, pur disponendo un'integrazione da parte della Giunta regionale dei contributi destinati agli interventi di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, ne vincolava

l'erogazione al rispetto delle prescrizioni dettate dalla legge statale, incorrendo, pertanto, nei medesimi limiti da questa fissati.

Quindi, come esplicitato dalla Direzione Generale Casa e Opere Pubbliche della Regione Lombardia nelle "Linee guida per l'accesso ai contributi", emanate nel marzo 2006, prima dell'entrata in vigore della l.r. 5/2008 in nessun caso avevano diritto al contributo i disabili che abitavano in un alloggio o in un edificio costruito dopo l'11 agosto 1989. Le locuzioni "edifici già esistenti", di cui all'art. 9 della legge, e "immobili già esistenti", di cui all'art. 4, comma 1, della relativa Circolare Ministeriale esplicativa n. 1669/1989, infatti, venivano interpretate come riferite esclusivamente al patrimonio edilizio realizzato prima del succitato limite temporale.

La modifica descritta, tuttavia, che è intervenuta sanando un'incongruenza più volte segnalata da questo Ufficio, della quale si è dato ampiamente conto nella "Relazione" dell'anno 2007, non ha però effetto retroattivo e non consente, quindi, la concessione del beneficio per le opere realizzate prima dell'entrata in vigore della l.r. 5/2008 (5 aprile 2008).

In diversi casi, pertanto, l'Ufficio si è trovato a dover fornire agli istanti, che avevano appreso dell'estensione dei contributi operata dalla suddetta legge regionale, chiarimenti in merito all'impossibilità di applicazione retroattiva della stessa, sottolineando che gli atti e i provvedimenti amministrativi devono essere formati nel rispetto della normativa vigente al momento della loro emanazione e il provvedimento di diniego del contributo, espresso nei loro confronti, trovava il suo fondamento giuridico nelle disposizioni della L. 13/1989 e della l.r. 6/1989 in vigore in quel momento.

Sempre nell'ambito della categoria dell'edilizia privata di particolare interesse è il caso del sig. V.B., che si è rivolto all'Ufficio per lamentare l'esito nuovamente negativo della propria richiesta di concessione edilizia per un intervento di recupero di un sottotetto sito nel Comune di Monza.

A tale proposito, giova innanzitutto ricordare che già nel 1997, anno di entrata in vigore della l.r. 15 luglio 1996, n. 15 "Recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti", il Difensore civico regionale aveva dato conto nella propria relazione delle emerse difficoltà di applicazione dell'allora nuova disciplina da parte delle amministrazioni comunali, a causa di problemi interpretativi della stessa. In particolare era stata riferita una questione sottoposta all'Ufficio riguardante una richiesta di concessione per il recupero a fini abitativi di un sottotetto, negata anche in quel caso dall'amministrazione comunale di Monza⁽¹⁾

Prima di procedere ad illustrare l'iter dell'istanza presentata nel corso del 2008, è innanzitutto opportuno rilevare, altresì, che un'analoga richiesta del sig. V.B., determinata da un precedente diniego del Comune di Monza del Settembre 2002,

¹ Cfr. Relazione del Difensore civico regionale 1997, 2.8 "Altezza media ponderale del sottotetto diversa se calcolata a Monza o a Milano", p. 36.

era stata già oggetto sia di un intervento di questo Ufficio a sostegno della posizione del cittadino richiedente, sia successivamente - considerato che il riesame chiesto dal Difensore civico regionale aveva avuto esito negativo - di un ricorso al T.A.R..

La motivazione allora posta a fondamento del diniego riguardava, tra l'altro, la valutazione che mancasse il requisito della visitabilità della nuova unità immobiliare, raggiungibile da un disabile al piano quarto fuori terra.

Dissentendo da tale tesi, il Difensore civico aveva osservato che la normativa regionale richiamata stabilisce, invero, all'art. 3, comma 4: "Le norme sulle barriere architettoniche, di cui all'art. 14 della legge regionale 20 febbraio 1989, n. 6, si applicano limitatamente ai requisiti di *visitabilità ed adattabilità* dell'alloggio".

Ai sensi delle disposizioni contenute nella l.r. 6/1989, la visitabilità presuppone il rispetto di determinate dimensioni per le porte di ingresso alle unità abitative e quelle interne di accesso alla zona giorno e ad un servizio.

La visitabilità è, infatti, l'idoneità dei locali ad essere visitati dalla persona disabile, che deve poter raggiungere la zona giorno ed un servizio.

Sia la normativa regionale, sia la normativa statale (D.M. 236/1989), a parere dell'Ufficio, escludono che la visitabilità di un alloggio - non posto al piano terra - richieda la collocazione di un servoscala o di un ascensore. Infatti, i requisiti e le prescrizioni individuati dalla normativa per definire il concetto di visitabilità attengono alla disposizione e progettazione del singolo alloggio e non alle parti comuni dell'edificio in cui l'unità immobiliare è collocata.

La questione peraltro - sottolineava il Difensore civico - era stata già affrontata in un parere reso dalla Direzione Generale Territorio ed Urbanistica della Regione Lombardia ⁽²⁾, con il quale è stato puntualizzato che il legislatore regionale ha compiuto una scelta chiara ed esplicita per quanto attiene all'incidenza della specifica normativa in materia di superamento delle barriere architettoniche, dettata dalla l.r. 6/1989, nel senso di prevederne l'applicazione non in toto ma limitatamente ai requisiti di visitabilità e adattabilità dell'alloggio (art. 3, comma 4 l.r. 15/1996). Il parere si conclude escludendo espressamente l'obbligo di installazione dell'ascensore, trattandosi di requisito di accessibilità ultroneo rispetto ai requisiti espressamente richiamati dalla legge speciale in materia di recupero abitativo dei sottotetti.

L'autorità giurisdizionale - proprio nel corso del 2008 - si è pronunciata con sentenza, accogliendo il ricorso ed annullando l'atto impugnato.

Quindi, sebbene l'intervento del Difensore civico - finalizzato a risolvere la questione in via extragiudiziale ed in tempi più brevi - non abbia purtroppo indotto l'Amministrazione comunale a rivedere la determinazione assunta, l'orientamento

² Cfr. prot. urb. 405 dell'8 gennaio 1999 "Terza raccolta ragionata dei pareri giuridici in materia Urbanistica".

espresso in merito è stato poi pienamente condiviso dalla sentenza del TAR adito.⁽³⁾

La sentenza del TAR ha, infatti, esplicitamente confermato che l'interpretazione data dal Comune di Monza confondeva i requisiti di accessibilità dell'edificio con quelli di visitabilità dell'alloggio, posto che quest'ultima condizione esprime un livello meno elevato di fruibilità dello spazio costruito. Ne consegue, afferma la sentenza, l'illegittimità sotto questo profilo del provvedimento di diniego.

L'attuale motivo ostativo al rilascio della concessione appare, però, diverso dal precedente. E' infatti il parere igienico sanitario preventivo, espresso dalla ASL Provincia di Milano 3, ad essere sfavorevole, nel medesimo vengono esplicitati i quattro punti riguardanti gli aspetti tecnici adottati a motivazione del medesimo parere.

Il Difensore civico, esaminata la documentazione prodotta, si rivolgeva, quindi, al Comune di Monza ed alla ASL Provincia di Milano 3, osservando che detti punti non sono del tutto conformi a quelli oggetto del precedente parere negativo rilasciato dalla medesima ASL nell'Agosto del 2002. Infatti, seppure anche detto precedente parere fosse sfavorevole, le motivazioni addotte erano per la più parte differenti e sono già state, altresì, confutate e dichiarate non idonee e sufficienti a motivare un rigetto nel testo stesso della sentenza del TAR.

Quest'ultima, infatti, testualmente recita: "... *omissis* ... L'Autorità sanitaria giunge ad esprimere parere sfavorevole, avendo rilevato l'insufficienza di volume di una camera, la mancata indicazione di alcune altezze e la mancanza dello schema fognario, carenze che possono essere superate con una semplice modifica progettuale e con integrazione documentale.

Il Comune a fronte del parere dell'ASL avrebbe dovuto chiedere chiarimenti ed eventuali modifiche al progetto. In ogni caso il solo parere sfavorevole dell'autorità sanitaria, così come formulato, non poteva costituire una legittima ragione per il rigetto della domanda ... *omissis* ...".

Ciò che, quindi, non è dato comprendere - rilevava l'Ufficio - è la ragione della differenza fra i due pareri resi dalla ASL, considerato che il progetto è il medesimo, in particolare in merito alla circostanza che alcuni dei motivi ostativi adottati nel secondo parere non apparissero affatto nel primo. In ogni caso, i motivi adottati nel primo parere, sono stati esplicitamente dichiarati non idonei a costituire legittima ragione per il rigetto della domanda da parte dell'autorità giurisdizionale adita.

In considerazione di ciò, al fine di evitare un ulteriore instaurarsi del contenzioso giurisdizionale, il Difensore civico chiedeva, pertanto, alla ASL il riesame del proprio parere, valutando la possibilità che sia chiesta al richiedente una integrazione documentale e/o una modifica progettuale, dando nel contempo al mede-

³ TAR Lombardia, Sez. II, 314/2008.

simo istante indicazioni concrete al fine di porlo nelle effettive condizioni di ottenere un parere favorevole.

Conseguentemente l'Ufficio invitava l'Amministrazione comunale a voler assumere le proprie determinazioni, a seguito del riesame chiesto alla ASL e del conseguente esito.

Non è ancora pervenuta una risposta alle suddette richieste. (AC/AS)

3.3 TUTELA DEL TERRITORIO TRASPORTI PUBBLICI

Significativi sono stati, inoltre, gli interventi nel settore dei trasporti (14), relativi soprattutto ai considerevoli disagi che hanno interessato il trasporto ferroviario regionale in seguito all'introduzione dell'"Alta Velocità", che ha comportato una riduzione della composizione di alcuni treni regionali, variazioni di orari e frequenti ritardi a danno dei numerosi pendolari che quotidianamente devono raggiungere Milano.

Frequentemente, tuttavia, i cittadini si sono rivolti al Difensore civico regionale prima di inoltrare una segnalazione formale del disservizio a Trenitalia o a LeNORD. In tali casi, considerato che le rispettive "Carta dei Servizi" prevedono la possibilità di inviare reclami e fissano in 30 giorni dalla data del ricevimento il termine per fornire una risposta, è stato suggerito agli stessi di rivolgere preventivamente le proprie doglianze alla società che gestisce il servizio ferroviario, riservando l'intervento dell'Ufficio alle ipotesi nelle quali le stesse siano rimaste prive di riscontro o questo non sia stato esaustivo.

Nel settore "Territorio" si è inoltre assistito nell'anno di riferimento ad un incremento delle istanze provenienti da comitati. A tal proposito è doveroso segnalare che si tratta sovente di istanze che pervengono all'Ufficio corredate da una copiosa documentazione, in quanto precedute da numerosi tentativi, più o meno riusciti, di rapportarsi con le pubbliche amministrazioni di riferimento.

L'istruttoria di tali pratiche, che si presenta spesso molto laboriosa anche in ragione della difficoltà ad interloquire con un unico referente e della tendenza da parte di una pluralità di soggetti aderenti al comitato a volersi confrontare con il funzionario istruttore ed a rappresentare nella medesima sede problematiche non attinenti tra di loro, difficilmente conduce ad interventi risolutivi da parte del difensore civico. Sovente, infatti, soprattutto in materia di pianificazione urbanistica e di lavori pubblici, l'oggetto della contestazione da parte dei comitati trova il suo fondamento in scelte di natura politica non sindacabili sotto il profilo della legittimità. (AC/AS)