

## 4. TERRITORIO

### 4.1 Edilizia privata

Nel corso del 2009, per quanto concerne questo settore, si è registrata una prevalenza delle richieste nell'ambito delle categorie dei lavori pubblici (27), dell'edilizia privata (24), dei trasporti pubblici (13) e della viabilità e circolazione (13). In materia di edilizia privata di particolare interesse è il caso del sig. P.S., che si è rivolto all'Ufficio per lamentare la questione delle maggiori somme da lui versate a titolo di contributo di costruzione. Il problema era sorto a causa della modalità di determinazione degli oneri di urbanizzazione, applicata per la fattispecie relativa alla sua pratica per la realizzazione di opere di ristrutturazione edilizia.

L'amministrazione comunale precedente aveva, infatti, effettuato il calcolo medesimo facendo riferimento a quanto previsto da una deliberazione del Consiglio comunale del 1991 e non a quanto, invece, disposto dall'art. 44 l.r. 11 Marzo 2005, n. 12.

L'istante aveva chiesto all'amministrazione, sin dall'anno di presentazione della propria Denuncia di Inizio Attività nel 2006, che fosse correttamente applicato quanto previsto dal menzionato articolo della legge regionale già vigente, ma il comune aveva replicato sostanzialmente sostenendo la conformità della propria preesistente deliberazione alle disposizioni normative dettate dall'art. 44 l.r. 12/2005 e richiamando il generale principio giuridico "tempus regit actum" per giustificare l'applicazione della normativa locale.

Secondo quanto risultava dagli atti prodotti all'Ufficio, invero, il comune della provincia milanese aveva poi, invece, nel corso dell'anno 2008, con deliberazione di Giunta comunale, espressamente abrogato i punti della deliberazione del 1991 relativi alla definizione ed alla modalità applicativa di determinazione dei contributi riferiti agli interventi edilizi classificabili quale ristrutturazione, riconoscendone implicitamente la non conformità al dettato della legge regionale citata ed aveva esplicitamente recepito il disposto dell'art. 44, comma 8 l.r. R. 12/2005, quale modalità applicativa di determinazione dei contributi riferiti ai suddetti interventi.

L'operato dell'amministrazione risultava, quindi, in aperta contraddizione con quanto precedentemente affermato circa la conformità tra la normativa locale e la sopraggiunta legge regionale a sostegno della legittimità della propria determinazione.

Ritenendo del tutto legittima la richiesta del sig. P.S. di ripetizione di quanto pagato in eccesso, rispetto al calcolo correttamente effettuato ai sensi del disposto dell'art. 44 della L.R. 12/2005, il Difensore civico regionale si è rivolto al Comune, chiedendo il riesame della questione.

L'Ufficio ha sostenuto, infatti, che non fosse condivisibile fare riferimento al principio tempus regit actum, invocato dall'amministrazione per confermare la

correttezza dell'applicazione della deliberazione comunale.

Il Difensore civico ha rilevato che - proprio al contrario di quanto avvenuto - il comune nel riscontrare la non conformità di quanto disposto dal provvedimento comunale, rispetto al dettato della l.r. 12/2005, avrebbe dovuto già allora "disapplicare" nella fattispecie concreta la normativa locale, considerandola recesiva (trattandosi di fonte secondaria) ed applicare correttamente la legge regionale (fonte primaria).

L'amministrazione comunale, sollecitata dall'Ufficio, ad esito di riesame della problematica, ha poi comunicato di aver accolto l'eccezione segnalata in merito alle modalità di liquidazione dei contributi concessori dovuti per l'esecuzione delle opere relative alla pratica edilizia in esame, proprio per effetto del prevalente disposto della richiamata legge regionale, a far data dalla sua vigenza (aprile 2005).

Il comune ha quindi precisato che avrebbe provveduto alla nuova liquidazione dei menzionati contributi, con adozione degli atti necessari alla restituzione delle maggiori somme versate, maggiorate degli interessi determinati dall'applicazione del tasso legale.

#### **4.2 Urbanistica**

Per quanto riguarda la categoria degli strumenti urbanistici nel corso del 2009 sono pervenute sei istanze, tra le quali significativo è stato l'intervento effettuato dal Difensore civico regionale a seguito di una segnalazione della Direzione Generale Territorio e Urbanistica della Giunta regionale, presentata all'Ufficio nel mese di aprile.

Detta Direzione ha trasmesso, alla luce dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 D. L. 18 agosto 2000, n. 267, l'istanza dei sigg.ri V.DL e T.C. con la quale i medesimi lamentavano l'inerzia di un'amministrazione comunale dell'hinterland milanese nell'attribuire una nuova destinazione urbanistica al terreno di proprietà, assoggettato dal PRG vigente a vincolo espropriativo ormai decaduto per la scadenza del termine di cui alla L. 19 novembre 1968, n. 1187.

E', anzitutto, opportuno precisare che l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore civico regionale è disciplinato dall'art. 136 T.U.E.L., che prevede la nomina del commissario ad acta, qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro un congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge.

La decadenza dei vincoli urbanistici che comportino l'inedificabilità assoluta, ovvero che privino il diritto di proprietà del suo sostanziale valore economico, determinata dall'inutile decorso del termine quinquennale di cui all'art. 2, comma 1, L. 1187/68, decorrente dall'approvazione del piano regolatore generale, obbliga in effetti il comune a procedere alla nuova pianificazione dell'area rimasta priva di disciplina urbanistica.

L'Ufficio, nel corso del mese di maggio, ha quindi ritenuto necessario chiedere all'amministrazione comunale chiarimenti in merito alla mancata attribuzione della destinazione urbanistica, proprio al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 136 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

Il Difensore civico ha nel contempo fatto presente che la situazione che si crea in conseguenza della decadenza dei vincoli è per sua natura provvisoria, essendo destinata a durare fino all'obbligatoria integrazione del piano stesso, divenuto parzialmente inoperante sulle cosiddette "zone bianche" (aree non più regolamentate dal P.R.G.).

I Comuni sono, infatti, obbligati a dotarsi di uno strumento urbanistico generale che copra l'intero territorio.

L'obbligatorietà discende dal combinato disposto dell'art. 7 L. 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'art. 25 l.r. 12/2005, oltre ad essere confermata da un consolidato orientamento giurisprudenziale.

Il menzionato art. 7 della Legge urbanistica prevede, infatti, al primo comma che il piano regolatore generale debba considerare la totalità del territorio comunale e la norma transitoria di cui all'art. 25 l.r. 12/2005 dispone che gli strumenti urbanistici comunali vigenti conservino efficacia fino all'approvazione del PGT e comunque non oltre la data del 31 marzo 2011.

Il Comune ha in un primo tempo, nel mese di luglio, comunicato che avrebbe provveduto nella prima seduta utile di Consiglio comunale, successiva alla allora ormai prossima pausa estiva, ed ha poi confermato di aver proceduto con delibera di Consiglio comunale del settembre 2009 alla sollecitata attribuzione della destinazione urbanistica relativamente all'area di proprietà dell'istante.

Sempre nell'ambito del settore Territorio, accade, talvolta, che soggetti, singoli o associati, si rivolgano all'Ufficio per contestare progetti di legge approvati o in fase di approvazione da parte della competente commissione del Consiglio regionale.

In tali casi non sussistono i presupposti per un intervento del Difensore civico, che non è deputato a sindacare nel merito le scelte operate dal legislatore regionale, ma vengono comunque date indicazioni procedurali agli istanti, in particolare per quanto attiene alla loro partecipazione al procedimento legislativo.

Si cita, a titolo esemplificativo, il caso dell'associazione A.d.T., il cui presidente ha presentato istanza, per contestare le disposizioni relative all'occupazione di aree demaniali contenute in un progetto di legge in materia di demanio della navigazione e dei servizi lacuali, già licenziato dalla V Commissione consiliare.

L'Ufficio ha quindi informato il rappresentante dell'Associazione che eventuali osservazioni riguardanti il progetto di legge sarebbero dovute essere formulate precedentemente, attraverso le specifiche modalità di partecipazione degli enti e delle associazioni al procedimento legislativo, previste in ottemperanza a

quanto sancito dall'art. 36 dello Statuto della Regione Lombardia.

Ai sensi dell'art 44 del Regolamento generale del Consiglio regionale, infatti, le commissioni consiliari, anche su richiesta dei soggetti interessati, procedono alle audizioni sui progetti di legge ad esse assegnati.

L'obbligo di informazione da parte della Commissione degli enti e delle associazioni è assicurato attraverso l'immediata pubblicazione dei testi dei progetti di legge assegnati a ciascuna commissione sul sito internet del Consiglio regionale e l'individuazione dei soggetti da audire è effettuata dall'Ufficio di presidenza, sentita la commissione, tenuto conto dei criteri di rappresentatività, radicamento sul territorio, diretto interesse al provvedimento e utilità dell'audizione per il compimento dell'istruttoria legislativa.

E' stato inoltre precisato agli istanti che le Commissioni si avvalgono, ai fini dell'istruttoria legislativa, delle proposte e delle osservazioni ricevute nel corso delle audizioni, garantendo a tutti i propri componenti, alla Giunta regionale e ai partecipanti la conoscenza delle stesse. Le osservazioni e le proposte pervenute sono quindi esaminate dalla commissione e il mancato accoglimento deve essere motivato.

Fortunatamente in altri casi le istanze pervengono all'Ufficio quando il testo di legge è all'esame della commissione consiliare competente e, attraverso le indicazioni che vengono fornite, i richiedenti possono ancora esercitare il loro diritto di partecipazione secondo le modalità descritte.

#### **4.3 Lavori pubblici**

In tema di lavori pubblici si sono rivolti al Difensore civico i rappresentanti di un Comitato per lamentare la chiusura di un passaggio a livello, deliberata da un Comune della Provincia di Milano, che comportava numerosi disagi per i residenti e per quanti, provenienti da altri comuni, frequentavano il territorio.

In particolare, i cittadini hanno espresso le proprie doglianze riguardo alla mancata indizione del referendum abrogativo della delibera comunale in questione, da loro richiesta ai sensi di un articolo dello Statuto comunale, peraltro attraverso la raccolta di un numero di firme superiore al quorum previsto, e alle ragioni sottese a tale diniego.

Il Sindaco, infatti, nella nota di risposta inviata al Comitato aveva affermato che la deliberata chiusura del passaggio a livello non sarebbe stata sottoponibile a referendum abrogativo, in quanto rientrante nella tipologia degli "Atti e deliberazioni produttivi di effetti in tema di diritti e interessi legittimi di altri cittadini, la cui abrogazione è suscettibile di azioni risarcitorie in danno all'ente" per i quali lo stesso è escluso dallo Statuto comunale, poiché i provvedimenti assunti riguardavano anche un Ente terzo, quale Rete Ferroviaria Italiana (R.F.I.), che avrebbe potuto avanzare pretese risarcitorie per i danni derivanti da un cambio di decisione.

Il Sindaco aveva sostenuto, inoltre, che il referendum abrogativo non poteva

comunque essere indetto per l'assenza di un regolamento che disciplinasse le consultazioni referendarie e, infine, aveva ritenuto che la modalità di raccolta delle firme non ne garantisse l'autenticazione.

Il Difensore civico, quindi, esaminato il carteggio intercorso tra il Comitato e l'Ente locale, ha inviato a quest'ultimo una nota nella quale ha, innanzitutto, osservato che la circostanza del coinvolgimento di un ente terzo, in quanto deliberato, non comportava necessariamente la lesione di diritti e interessi di altri cittadini e una conseguente richiesta risarcimento da parte degli stessi al Comune.

In secondo luogo, ha evidenziato che motivare la mancata indizione del referendum abrogativo con l'assenza di un regolamento comunale sulla partecipazione, che ne stabilisse i requisiti di accoglimento e le modalità di svolgimento, appariva alquanto singolare, dal momento che lo stesso sarebbe dovuto essere stato già approvato, esistendo una specifica previsione statutaria in tal senso.

E' stato, pertanto, richiesto all'Amministrazione comunale se, e con quali tempi, intendesse porre rimedio alla carenza normativa rilevata, che impediva agli aventi diritto la partecipazione democratica alla vita politica.

A detta richiesta il Sindaco ha prontamente risposto, informando che la necessità dell'approvazione del regolamento comunale sulla partecipazione era già stata oggetto di discussione in diverse sedute della Commissione consiliare Affari Istituzionali, che prevedeva di giungere entro pochi mesi alla stesura del testo da sottoporre al vaglio del Consiglio comunale.

Nel corso del 2009, l'Ufficio ha contattato ripetutamente l'Amministrazione comunale per conoscere lo stato di avanzamento del testo regolamentare, ottenendo sempre piena collaborazione e risposte puntuali.

Infine, nel mese di luglio, è stata comunicata al Difensore civico regionale l'approvazione del Regolamento per la disciplina del referendum comunale, che ha reso finalmente possibile alla cittadinanza l'esercizio del diritto di partecipazione all'attività dell'Amministrazione pubblica.

Per quanto attiene al settore dei Trasporti, come avvenuto anche nel corso del 2008, sono pervenute prevalentemente istanze riguardanti disfunzioni del trasporto ferroviario regionale, conseguenti soprattutto all'effettiva implementazione dell'"Alta Velocità".

Nella maggior parte dei casi, l'Ufficio è intervenuto nei confronti di Trenitalia e LeNORD, al fine di sollecitare i riscontri ai reclami inviati dagli istanti, che non avevano ricevuto risposta entro i 30 giorni previsti dalle rispettive "Carta dei Servizi". (AC/AS)

#### **4.4 Edilizia residenziale pubblica**

In materia di edilizia residenziale pubblica nel 2009 sono pervenute all'Ufficio istanze in numero (79) pressoché pari a quello registrato nell'anno precedente, durante il quale si era verificato un considerevole incremento.

Anche per quanto riguarda la tipologia delle questioni rappresentate, non si riscontrano novità di rilievo rispetto a quanto si è osservato nelle relazioni degli scorsi anni.

Secondo una tendenza ormai consolidata, un cospicuo numero di istanze ha riguardato la manutenzione degli immobili del patrimonio abitativo pubblico.

In particolare sono stati segnalati con frequenza il malf funzionamento degli impianti di riscaldamento e degli ascensori, infiltrazioni derivanti dalla carente manutenzione delle coperture degli edifici, il mancato adeguamento degli impianti elettrici e termici alla normativa vigente in materia di sicurezza, carenze manutentive di unità immobiliari consegnate agli assegnatari in condizioni di degrado.

Si è trattato prevalentemente di richieste presentate da singoli inquilini, ma sono pervenute anche segnalazioni da parte di gruppi e comitati di assegnatari, che hanno rappresentato problemi relativi a interi stabili e quartieri.

Le richieste relative a singoli alloggi in alcuni casi hanno potuto risolversi in tempi abbastanza brevi, grazie alla collaborazione prestata dalle filiali dell'ALER MILANO, destinatarie della maggior parte degli interventi svolti dall'Ufficio in questo ambito. A tali strutture decentrate sono state rappresentate le questioni relative alla manutenzione ordinaria e di carattere urgente.

Si sono peraltro registrati lunghi tempi di istruttoria per alcune pratiche, che hanno potuto giungere a definizione solo dopo ripetuti solleciti.

Alcune istanze hanno riguardato problemi attinenti alla manutenzione straordinaria di interi complessi residenziali. L'Ufficio è intervenuto nei confronti dell'ente gestore (nella maggior parte dei casi l'ALER MILANO), sollecitando la soluzione dei problemi rappresentati nonché chiarimenti circa le ragioni dei ritardi lamentati dagli istanti.

Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso segnalato dalla signora G.P., la quale, a nome degli inquilini di uno stabile di proprietà dell'ALER MILANO, interessato da un complesso intervento di ristrutturazione, denunciava lo stato di grave degrado dell'edificio, evidenziando anche situazioni di pericolo per l'incolumità delle persone.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, la direzione generale dell'ALER MILANO ha precisato che, essendosi dovuto procedere alla risoluzione contrattuale in danno dell'impresa esecutrice dei lavori presso lo stabile in questione per gravi inadempimenti della stessa, gli interventi richiesti dagli inquilini sarebbero stati previsti all'interno del riappalto delle opere, in fase di predisposizione.

Pertanto erano in corso solo le attività urgenti, connesse alla sistemazione dei lavori lasciati incompleti dall'impresa. Tempi e modi di esecuzione dei lavori di riappalto sarebbero stati successivamente comunicati agli inquilini.

Come ulteriore esempio dell'attività svolta in ordine a questioni concernenti la manutenzione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, si cita il caso presentato dalla signora A. P.

L'istante, assegnataria di uno degli alloggi a canone moderato realizzati nel



Comune di Seregno, finanziati con i fondi del bando "Case a canone moderato" (d.g.r. VII/17176/2004), si è rivolta al Difensore civico lamentando lo stato di degrado dell'intero complesso immobiliare, realizzato con incuria e impiego di materiali in economia.

La signora A. P., già rivoltasi nel maggio 2009 all'amministrazione comunale per segnalare il ritardo nel completamento dei lavori, iniziati nel 2005, e i ripetuti rinvii della data di consegna delle abitazioni, precisava che gli alloggi erano stati consegnati agli assegnatari pur sussistendo notevoli carenze relative sia ai singoli appartamenti sia alle parti comuni: cucine non piastrellate, lavori di fissaggio dell'intonaco e tinteggiatura non effettuati, infissi da risigillare, lampioni privi di lampade, locali per la raccolta dei rifiuti privi di fonte idrica e di adeguata piastrellatura.

Pertanto evidenziava che gli alloggi erano stati consegnati con molto ritardo rispetto ai tempi definiti dal Programma regionale "Case a canone moderato" 2002/2004 e, per di più, in condizioni che non ne consentivano l'immediata abitabilità con conseguente aggravio di spese a carico degli assegnatari.

Con particolare riferimento all'alloggio assegnatole, l'istante lamentava l'inabitabilità a causa di copiose infiltrazioni d'acqua piovana presenti anche in prossimità delle condutture elettriche.

L'Ufficio è intervenuto presso l'amministrazione comunale di Seregno e l'assessorato regionale alla Casa e Opere Pubbliche, sollecitando l'adozione di provvedimenti idonei a porre rimedio alla situazione denunciata e a garantire condizioni di sicurezza e abitabilità relativamente agli alloggi in questione.

A ciò faceva seguito la nota del 6.11.2009, con cui il dirigente della struttura attuazione programmi dell'Assessorato alla Casa e Opere Pubbliche della Giunta regionale chiedeva al Comune di Seregno di riferire se le operazioni di collaudo dei lavori, che dalla documentazione agli atti risultavano essere terminati in data 13.3.2009, si fossero concluse e con quale esito; di precisare in particolare quali rilievi (difetti costruttivi, mancata esecuzione di opere, ecc.) avesse fatto il collaudatore, e quali azioni fossero state poste in atto.

Nella predetta nota si rammentava che il punto 5 del citato bando "Case a canone moderato" - dgr VII/17176/2004, prevede che gli edifici e gli alloggi realizzati con cofinanziamento regionale devono rispondere ai requisiti prestazionali delle "Linee guida per la progettazione e requisiti prestazionali di controllo della qualità del manufatto edilizio negli interventi di edilizia residenziale sociale" allegate al bando stesso, la cui ottemperanza deve essere attestata, oltre che dal progettista e dal direttore dei lavori, anche dal collaudatore. La mancata rispondenza a tali requisiti è motivo di escussione della polizza fideiussoria prestata dal comune a garanzia del cofinanziamento erogato.

Con nota del 2.12.2009 il Comune di Seregno rispondeva in modo puntuale alle predette richieste, comunicando che l'amministrazione comunale stava mo-

nitorando la situazione dello stabile, e che, sulla base dei rilievi mossi dal collaudatore, la direzione dei lavori e l'impresa stavano intervenendo al fine di eliminare i vizi d'opera riscontrati.

All'Ufficio veniva altresì comunicato che l'amministrazione comunale stava provvedendo alla risoluzione dei problemi riscontrati negli alloggi in fase di assegnazione nello stabile in questione: il direttore dei lavori e le imprese esecutrici avevano assicurato che entro la fine del mese di novembre si sarebbero concluse le opere relative alle anomalie segnalate all'interno di ogni singolo alloggio. Inoltre la situazione risultante alla fine dei lavori sarebbe stata ulteriormente verificata in contraddittorio con il collaudatore, nominato ai fini del collaudo tecnico amministrativo, non ancora rilasciato.

Il Comune di Seregno precisava inoltre di aver sospeso il pagamento dei canoni di locazione, intendendo in tal modo indennizzare gli inquilini per il disagio, fino alla data della fine dei lavori, riservandosi comunque il diritto di rivalersi sui responsabili.

Molte istanze hanno avuto come oggetto procedimenti amministrativi di competenza degli enti gestori degli alloggi di e.r.p., avviati a seguito di domande di revisione del canone di locazione.

L'Ufficio è intervenuto presso le competenti strutture delle ALER e talvolta presso le amministrazioni comunali per sollecitare notizie circa l'esito di ricorsi in opposizione alla determinazione del canone inoltrati dagli istanti ai sensi dell'art. 3, comma 11, della L.R. 8.11.2007, n. 27, o per chiedere il riesame di ricorsi avverso l'inserimento nell'area di reddito.

In alcuni casi, a seguito di istanze di assegnatari che prospettavano dubbi in merito alla corretta determinazione dell'ISEE- ERP da parte dell'ente gestore, sono stati richiesti chiarimenti relativamente alle modalità di calcolo applicate.

Sono stati esplicitati anche interventi finalizzati a ottenere il riesame della posizione di inquilini, che si sono rivolti al Difensore civico ritenendo ingiustificato l'aumento del canone loro attribuito a fronte di situazioni economiche disagiate.

Sono state numerose anche nell'anno in esame le istanze concernenti il cambio dell'alloggio. L'Ufficio è intervenuto prevalentemente nei confronti delle ALER, in quanto competenti per le domande di cambio inoltrate ai sensi dell'art. 22, comma 10, del regolamento regionale 10.2.2004 n.1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), norma che prevede la possibilità che gli enti gestori, in presenza di gravi situazioni di disagio abitativo, provvedano direttamente al cambio.

Relativamente a tali pratiche, principale interlocutore è stato l'ufficio amministrazione utenza dell'ALER MILANO, struttura alla quale compete la trattazione delle richieste di mobilità abitativa.

Il suddetto ufficio ha dimostrato disponibilità a riesaminare i casi segnalati, e ha fornito chiarimenti e informazioni utili per poter definire le questioni rappresentate al Difensore civico. (GB)



## 5. AMBIENTE

Nel corso del 2009 sono pervenute 177 nuove istanze, numero molto elevato se si pensa che le pratiche istruite l'anno precedente erano state 77, valore che era già in considerevole aumento rispetto a quello del 2007. Questa situazione non è dovuta alle richieste provenienti da cittadini in materia di ambiente e inquinamento ma è la conseguenza del monitoraggio dello stato di attuazione della l.r. 10 agosto 2001, n. 13, in materia di inquinamento acustico, intrapreso lo scorso novembre dalla Direzione Qualità dell'Ambiente della Giunta regionale.

E' il caso di ricordare che tutte le amministrazioni comunali avrebbero dovuto provvedere alla zonizzazione acustica del proprio territorio, in quanto è ampiamente decorso il termine previsto dall'art. 2, comma 1, l.r. 13/2001. Tuttavia, molti comuni stanno ritardando ad assumere il provvedimento, circostanza già segnalata in passato da questo ufficio all'Assessorato alla Qualità dell'Ambiente.

La citata legge regionale prevede all'art. 15, comma 4, l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte di questo ufficio ex art. 136 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali ed in forza di questa competenza specifica è stato intrapreso un percorso per portare i comuni ad adempiere all'obbligo di legge, anche ricorrendo ai poteri surrogatori del Difensore civico regionale.

All'1.1.2009, su un totale 1546 comuni lombardi, 947 avevano adottato il piano di zonizzazione acustica e delle 442 amministrazioni locali che avevano percepito fondi regionali specificamente destinati, solo 295 avevano provveduto all'adempimento, mentre 147 non ancora.

L'Ufficio ha aperto un procedimento nei confronti di tutti questi enti ed ha potuto verificare nel corso dell'anno che la maggior parte dei comuni inadempienti è di piccole dimensioni (anche perché i contributi regionali erano ad essi destinati), molto spesso l'amministrazione ha incaricato un tecnico esterno e, solo in pochi casi, la procedura di affidamento è stata gestita in forma "associata" (comune capofila più altri comuni).

L'Ufficio ha incontrato situazioni molto differenti: in alcuni casi (in verità non più di una decina) non si era nemmeno individuato il tecnico di fiducia, in quanto, probabilmente, gli amministratori non avevano ben compreso l'importanza di effettuare una classificazione acustica del territorio comunale.

In più occasioni è stato necessario chiarire che l'affidamento dell'incarico per la stesura del piano costituisce un mero atto preparatorio e che l'obbligo di legge si considera adempiuto soltanto con l'adozione, mediante deliberazione del consiglio comunale, del provvedimento.

Anche il coordinamento tra la classificazione acustica e il piano di governo del territorio non giustifica il rinvio sine die del primo provvedimento: tale esigenza potrà essere debitamente considerata dall'organo consiliare in occasione del-

l'approvazione definitiva degli strumenti di pianificazione recependo osservazioni o apportando integrazioni o modifiche.

Al 31.12.2009, delle 147 amministrazioni su cui l'ufficio è intervenuto 25 rimangono inadempienti, nei confronti di esse si stanno valutando, con la Direzione Qualità dell'Ambiente della Giunta regionale, le modalità con cui procedere alla nomina dei commissari ad acta, come stabilito dell'art. 15, comma 4, della citata legge regionale che prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi ex art. 136 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali.

Ancora per quanto riguarda la questione zonizzazione acustica si segnala che il comune di Milano, nei confronti del quale, si ricorda, lo scorso anno l'ufficio era intervenuto e della cui vicenda si era interessata la Procura della Repubblica, ha concluso l'iter procedimentale con la pubblicazione della deliberazione di adozione all'albo pretorio nel settembre scorso.

Anche per il caso del comune della provincia di Varese in cui era stato nominato il commissario ad acta vi sono novità. Infatti, recentemente, il provvedimento commissariale di adozione ha superato il vaglio del Tribunale amministrativo regionale. Nel giudizio la Regione Lombardia si è costituita con l'Avvocatura regionale ed il Tar si è pronunciato, in sede cautelare, respingendo in toto le motivazioni del ricorso. Successivamente sono state presentate osservazioni da parte di numerosi soggetti interessati, con il loro rigetto o accoglimento si concluderà il procedimento; si attende a breve la pubblicazione del provvedimento di approvazione definitiva.

Il bilancio di questo intenso lavoro è, senza dubbio, positivo sia riguardo ai risultati, sia riguardo all'atteggiamento collaborativo che è stato sempre dimostrato da tutti i soggetti coinvolti a vario titolo in queste attività. Si ringraziano, pertanto, il responsabile ed i collaboratori della competente struttura della Direzione Qualità dell'Ambiente della Giunta regionale, la dirigente del Settore aria e agenti fisici dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale e il legale dall'Avvocatura regionale. (RV)

## 6. SICUREZZA SOCIALE

### 6.1 Invalidità civile

In questo settore le istanze pervenute all'Ufficio nel corso dell'anno 2009 sono state, sotto l'aspetto quantitativo, sostanzialmente equivalenti a quelle ricevute nel precedente anno. Le segnalazioni hanno riguardato fattispecie varie non riconducibili a problematiche di portata generale, in quanto caratterizzate da peculiarità proprie del caso specifico. Per tale motivo ogni questione è stata valutata singolarmente al fine di poterla inquadrare giuridicamente e verificare i presupposti per un intervento dell'Ufficio.

La maggior parte degli interventi effettuati nel corso dell'anno 2009 dal Difensore civico regionale ha avuto esito favorevole, con grande soddisfazione da parte dei cittadini interessati, che da soli non erano riusciti a far valere le proprie legittime pretese. Questo positivo bilancio è dovuto anche alla collaborazione prestata dagli enti di volta in volta interpellati, i quali si sono attivati con diligenza per dare seguito agli adempimenti prospettati dall'Ufficio. Solo in alcuni casi è stato necessario inviare più di un sollecito per ottenere quanto richiesto.

Diverse istanze di intervento hanno avuto per oggetto questioni riguardanti il procedimento amministrativo per l'accertamento medico – legale delle minorazioni civili, dell'handicap e della disabilità. In materia si ritiene utile segnalare che, nel mese di luglio 2009, è stata introdotta una "miniriforma" della disciplina che regola l'invalidità civile, dopo quasi vent'anni di vigenza delle precedenti norme. L'art. 20 del D. L. 1.7.2009, n. 78, convertito in L. 3.8.2009, n. 102 ha innovato profondamente le modalità di presentazione delle domande di accertamento sanitario, la valutazione, la concessione dei benefici economici ed i ricorsi giurisdizionali.

A decorrere dal primo gennaio 2010, la domanda di accertamento dello stato di invalidità, handicap e disabilità si presenta all'INPS e non più alle Aziende Sanitarie locali. L'intera gestione del procedimento è informatizzata, attraverso una specifica applicazione disponibile sul sito dell'INPS, alla quale possono accedere, con diversi gradi e modalità di autorizzazione, i cittadini, i medici certificatori, i patronati sindacali, le associazioni di categoria. L'accesso al sistema è consentito solo agli utenti muniti di PIN (Personal Identification Number), un codice di identificazione unico, rilasciato dall'INPS. Il cittadino, personalmente o attraverso gli enti abilitati, inoltra in via telematica la domanda di accertamento e può seguire l'iter della propria pratica dal momento della richiesta di visita all'erogazione delle eventuali provvidenze ed inserire le ulteriori informazioni richieste ai fini della concessione delle provvidenze stesse. In tal modo, viene garantita la tracciabilità della procedura in tempo reale assicurando la piena trasparenza dei procedimenti. Un altro obiettivo perseguito dalla nuova disciplina è quello dell'uniformità dei mo-

delli di presentazione della domanda e dei relativi verbali medico – legali, messi a disposizione dall'INPS, superando così l'attuale disomogeneità di questi atti a livello locale. Un'ultima importante finalità è quella della riduzione dei tempi dei procedimenti, che vanno dalla domanda alla concessione dei benefici economici, entro i 120 giorni.

Tornando all'attività dell'Ufficio, le richieste di intervento pervenute nel corso del 2009 hanno riguardato, oltre che il procedimento di riconoscimento dello stato di invalidità civile, anche argomenti di varia natura, quali ad esempio: le modalità di rilascio del contrassegno per la circolazione dei veicoli a servizio delle persone disabili, i permessi lavorativi ex lege 104/1992, la fornitura di protesi e ausili ai disabili, le varie tipologie di agevolazioni fiscali, il collocamento mirato dei disabili, ecc..

Al fine di esemplificare gli interventi effettuati nell'ambito dell'invalidità civile, si illustrano brevemente, qui di seguito, alcuni casi che si sono risolti positivamente e con pieno apprezzamento dell'istante.

La questione rappresentata dal signor C.C. concerne la fornitura di protesi acustiche con spesa a carico del Servizio Sanitario Nazionale, a favore della madre G.F.

La signora G.F., ottantacinquenne e con gravi difficoltà di deambulazione, è stata riconosciuta invalida al 100% nel giugno 2008 e, dopo il ricevimento del verbale di accertamento all'invalidità, il figlio si è subito attivato per richiedere l'erogazione di un apparecchio auricolare, di cui la madre necessitava a causa di una rilevante perdita uditiva. Il signor C.C. ha, però, incontrato grosse difficoltà, in quanto, malgrado si sia recato diverse volte presso gli uffici della ASL di Casano D'Adda e di Cernusco sul Naviglio per avere informazioni sulla procedura da seguire ed abbia, poi, sottoposto la madre ad alcune visite mediche, non ha ottenuto quanto richiesto. Anzi, in data 19.2.2009, ha ricevuto una nota dal Servizio assistenza protesica della ASL della Provincia di Milano 2 che gli comunicava che la domanda di fornitura non poteva essere evasa in quanto il verbale di invalidità civile del 27.6.2008 non riportava la patologia correlata al presidio. Il Servizio aveva, quindi, suggerito di inoltrare una nuova domanda di aggravamento dell'invalidità con indicazione specifica della ipoacusia e, dopo aver acquisito il nuovo verbale, di rinnovare la richiesta di protesi.

L'istante, non ritenendo giusto dover ricominciare daccapo tutto l'iter e spaventato sia per l'allungamento dei tempi sia dalla circostanza di dover nuovamente trasportare la madre, affetta da gravi difficoltà deambulatorie, presso gli uffici della ASL per sottoporla ad un'ulteriore visita medica, ha richiesto l'intervento del difensore civico regionale nel marzo 2009.

L'Ufficio si è rivolto al dirigente del Servizio assistenza protesica contestando che quanto richiesto al signor C.C. non aveva alcun fondamento, poiché il verbale di invalidità presentato individuava già chiaramente la disabilità uditiva della madre. Si è evidenziato, infatti, che nell'anamnesi era riportato "gravissimo defi-

cit uditivo" ed, inoltre, che nella sezione relativa all'accertamento della patologia da parte della Commissione, era indicato il codice diagnostico 4004, numero che, nella tabella di valutazione dei deficit funzionali dell'invalidità civile, corrisponde alla "perdita uditiva bilaterale superiore a 275 dB sull'orecchio migliore". A parere dell'Ufficio, quindi, risultavano pienamente soddisfatte le condizioni previste dal D.M. 27.8.1999, n. 332. Dopo l'invio di una nota di sollecito, il citato Servizio della ASL della Provincia di Milano 2 ha risposto di aver effettuato una nuova valutazione di tutta la documentazione inerente al caso sollevato e di aver deciso di autorizzare la spesa relativa alla fornitura di protesi acustiche a favore della signora G.F.

Nell'agosto 2008 una volontaria dell'"Associazione San Vincenzo" di Milano, signora C.M., si è rivolta al Difensore civico regionale per segnalare un caso di sospensione dell'erogazione delle provvidenze economiche da parte dell'INPS nei confronti di una assistita, la signora F.C.. L'Associazione si era occupata della vicenda ed aveva cercato, senza riuscirvi, di risolvere la questione inoltrando prima una richiesta di accesso agli atti all'Ufficio Invali Civili del Comune di Milano ed all'INPS, al fine di venire a conoscenza dei motivi della sospensione, e poi presentando formale ricorso al Comitato Provinciale Inps contro la trattenuta delle somme. Non avendo ottenuto alcuna decisione sul ricorso entro i novanta giorni previsti dalla legge, la signora F.C. ha richiesto l'intervento del Difensore civico regionale facendo presente che la pensione che l'invalida percepiva costituiva il suo unico mezzo di sostentamento. La signora F.C., infatti, era gravemente ammalata e nullatenente ed abitava da sola in un piccolo alloggio assegnatole dal Comune di Milano.

L'Ufficio, in via preliminare, ha cercato di ricostruire la vicenda ed ha appurato che la signora F.C. era stata riconosciuta invalida, già dall'anno 1983, con riduzione della capacità lavorativa in misura superiore ai 2/3. In seguito ad un aggravamento dello stato di salute era stata poi dichiarata invalida al 100% con verbale della Commissione sanitaria della ASL Città di Milano in data 14.6.2002. Con il relativo atto di determina dirigenziale del'11.11.2003, trasmesso alla competente sede INPS, il Comune di Milano aveva concesso all'invalida la pensione di inabilità rilevando espressamente che la signora F.C. era già titolare di assegno mensile di assistenza e che, pertanto, non doveva essere modificato l'importo del beneficio economico, ma solo la categoria, da 34 (assegno) a 30 (pensione). Malgrado ciò, l'INPS ha iniziato a corrispondere arbitrariamente all'invalida oltre alla suddetta pensione anche un'indennità mensile e, solo diversi anni dopo, ha realizzato che tale indennità non le spettava. Per il recupero delle somme relative (circa trentamila euro), l'Istituto ha operato una trattenuta pari al 100% della pensione della signora F.C., a partire dal mese di dicembre 2007. Nell'ottobre 2008, l'Ufficio ha quindi inviato una nota al Direttore della sede INPS di Milano Fiori per fare presente che l'errore in cui era incorso l'Istituto non era dipeso da un comportamento dell'istante, né dall'operato del Comune di Milano, per cui non



era giusto farne ricadere le conseguenze unicamente sull'invalida. Quest'ultima, inoltre, non era in grado di comprendere quanto accaduto ed aveva percepito l'indennità non dovuta in totale buona fede. A testimonianza di ciò, era il fatto che aveva continuato a sottoporsi alle visite della Commissione sanitaria della ASL per cercare di ottenere l'indennità stessa. Si è infine sostenuto che, anche ammettendo la sussistenza del debito, la restituzione delle somme percepite indebitamente doveva avvenire tenendo conto della situazione economica dell'interessata, proprio allo scopo di evitare un ulteriore disagio ad una persona che già versava in una situazione sfavorevole. Si sono, infatti, richiamate le più recenti disposizioni dell'Istituto secondo le quali è necessario valutare le condizioni socio-economiche del debitore e concedere la massima dilazione possibile.

Nel maggio 2009, dopo tre solleciti, il Direttore della sede Inps di Milano Fiori ha finalmente fornito un riscontro, riconoscendo di aver erroneamente erogato somme che non spettavano, ma comunicando che, in base alle vigenti norme, non era possibile rimettere il debito, né addivenire ad un parziale condono delle somme. E' stato invece possibile ripristinare la prestazione economica, sospesa dal 2007, con una decurtazione del 20 % per la progressiva rifusione del debito.

In materia di agevolazioni fiscali per i veicoli destinati alla guida o al trasporto delle persone con disabilità, si segnala l'istanza della signora A.T., che ha richiesto l'intervento del Difensore civico regionale al fine di ottenere il rimborso dell'imposta provinciale di trascrizione pagata al Pubblico Registro Automobilistico in occasione dell'acquisto di una nuova automobile da parte del padre P.T., invalido al 100% con diritto all'indennità di accompagnamento. L'istante aveva usufruito sia dell'applicazione dell'IVA agevolata al 4%, che dell'esenzione dal pagamento del bollo auto, ma non dell'esenzione dall'imposta provinciale di trascrizione. Accortosi di aver diritto anche a quest'ultima agevolazione fiscale, aveva successivamente inviato al PRA competente territorialmente la richiesta di restituzione di quanto versato all'atto di acquisto del veicolo, ma aveva ottenuto risposta negativa motivata dal fatto che uno dei presupposti per l'esenzione, e cioè la "grave limitazione della capacità di deambulazione", non era specificato per esteso nel verbale d'invalidità civile e che gli impiegati del PRA non erano tenuti ad interpretare la documentazione medica. Secondo l'ufficio invalidi civili della ASL di Milano, presso il quale la signora A.T. si era subito recata, il verbale risulta invece chiaro e completo così come era e, quindi, non era necessario aggiungere niente altro per evidenziare ulteriormente la patologia motoria.

L'Ufficio, investito della questione, nel dicembre 2008 ha inviato una nota al Direttore del Servizio di medicina legale della ASL di Milano evidenziando le difficoltà che l'istante aveva incontrato per cercare di usufruire di un'agevolazione fiscale cui aveva diritto. Al fine di risolvere nel più breve tempo possibile la questione, si richiedeva alla ASL di produrre, in base alla documentazione sanitaria in loro possesso ed ai verbali già rilasciati, una certificazione attestante la grave li-



mitazione della capacità deambulatoria dell'invalido. Si rilevava, inoltre, che tale patologia motoria era già ampiamente nota all'azienda in quanto risultava, tra l'altro, che il signor P.T. beneficiava, da parte della stessa ASL, della fornitura di una sedia a rotelle. Il Direttore del Servizio di medicina legale ha prontamente fornito l'attestazione richiesta, che ha permesso alla signora A.T. di inoltrare al PRA la domanda di rimborso dell'imposta provinciale di trascrizione e di ottenere la restituzione della tassa nel giro di pochi mesi.

Sempre in materia di agevolazioni fiscali per i veicoli destinati alla guida o al trasporto delle persone con disabilità, nell'agosto 2008, è pervenuta l'istanza del signor M.S., invalido al 100%, che ha richiesto l'aiuto dell'Ufficio per ottenere un chiarimento da parte dell'Agenzia delle entrate in merito alla detraibilità ai fini IRPEF di una specifica tipologia di spese per riparazioni di autoveicoli. In particolare, l'istante si era rivolto ripetutamente per iscritto alla Direzione regionale della Lombardia per sapere se la sostituzione del paraurti della propria vettura costituiva un intervento di manutenzione ordinaria o se rientrava tra gli interventi di riparazione le cui spese sono detraibili ai fini IRPEF, come disposto dall'art. 15, c. 1, lett. c), del testo unico delle imposte sui redditi di cui al D.P.R. 22.12.1986, n. 917. Malgrado vari solleciti l'istante non era mai riuscito ad ottenere una risposta al quesito. L'Ufficio ha, quindi, inviato una nota al Direttore Regionale della Lombardia dell'Agenzia delle entrate, il quale ha tempestivamente fornito i chiarimenti richiesti richiamando la risoluzione del 17.9.2002, n. 306 e specificando che la detrazione spetta una sola volta in un periodo di quattro anni, con riferimento ad un solo veicolo, entro il limite di spesa di euro 18075,99. (LG)

## 6.2 Previdenza

Rientrano in questo settore tutte le questioni attinenti alla liquidazione delle pensioni dirette ed indirette, alla posizione contributiva dei dipendenti sia pubblici sia privati e alle altre prestazioni erogate dall'INPS e dall'INPDAP, ad eccezione del trattamento di fine rapporto. Si tratta di una materia alquanto complessa per l'eterogeneità delle categorie interessate, per la varietà degli istituti e per il continuo aggiornamento legislativo, che rende difficile l'orientamento nella molteplicità di disposizioni normative.

In questo campo l'Ufficio svolge un ruolo di impulso e sollecitazione a favore della tempestiva definizione dei procedimenti amministrativi, del dialogo costruttivo tra gli istituti previdenziali e il cittadino, offre spunti di riflessione ai fini di una corretta applicazione della normativa. Non ha competenza per entrare nel merito di conteggi o delle problematiche più tecniche che richiedono una specifica formazione o per assistere il lavoratore nello svolgimento delle proprie pratiche previdenziali; aspetti la cui trattazione è, in linea generale, affidata agli Enti di patronato.

Nel corso del 2009 si è registrato un incremento delle istanze protocollate nel

settore previdenziale: 47 rispetto alle 38 del 2008. La quasi totalità delle richieste è stata presentata, come di consueto, dai singoli cittadini; con riferimento al servizio fornito dall'Ufficio si evidenzia che apprezzamenti positivi sono stati espressi non solo nel caso di soluzione positiva della vicenda, ma anche in merito alla disponibilità all'ascolto, alla continuità e alla trasparenza dell'assistenza fornita.

Nel prosieguo, sono riportati alcuni casi esemplificativi dell'attività del Difensore civico regionale; in particolare si è ritenuto di illustrare pratiche giunte a definizione, in quanto maggiormente esplicative delle modalità e dell'efficacia dell'intervento dell'Ufficio.

La totalità delle istanze, cui si è ritenuto di dare seguito in quanto la richiesta dell'interessato risultava giuridicamente fondata, ha avuto come referenti l'INPS, cui sono assicurati i lavoratori dipendenti del settore privato così come la maggior parte dei lavoratori autonomi, e l'INPDAP, che costituisce il polo previdenziale per i pubblici dipendenti. In alcuni casi, nel corso dell'istruttoria, ci si è rivolti anche ad altre Amministrazioni al fine di acquisire della documentazione o al fine di sollecitare la definizione del procedimento, per la parte di loro competenza.

Anche per il 2009 si esprimono apprezzamenti positivi, così come nelle precedenti relazioni, circa la qualità del dialogo con le varie sedi dell'INPS, che hanno fornito risposte esaustive, quasi sempre in modo sollecito. Detta solerte e fattiva collaborazione, ha permesso, da un lato, all'Ufficio di svolgere appieno le proprie funzioni con soddisfazione dell'utenza e, dall'altro lato, testimonia l'orientamento al servizio dell'utenza che caratterizza la politica dell'Istituto.

Nel 2009 sono pervenute più pratiche aventi per oggetto la richiesta di restituzione di somme già corrisposte dall'INPS a titolo di pensione, ma non spettanti a seguito di ricalcoli conseguenti, per lo più, alla elaborazione di dichiarazioni reddituali.

La materia del recupero degli indebiti pensionistici è regolata da un quadro normativo alquanto articolato, poiché nel corso del tempo è stata disciplinata in modo differente. Si sono succedute le disposizioni previste dall'art. 80, terzo comma, del R.D. 28.8.1924, n. 1422, dall'art. 52 L. 9.3.1989, n. 88 e, infine, dall'art. 13 L. 30.12.1991, n. 412. Inoltre la L. 23.12.1996, n. 662 e la L. 28.12.2001, n. 448 hanno dettato, con effetto retroattivo ed in via transitoria, una disciplina di carattere globalmente sostitutivo da applicarsi a pagamenti indebiti di prestazioni previdenziali effettuati fino al 31 dicembre 2000. In particolare la circolare n. 31 del 2.3.2006, predisposta dalla Direzione Centrale delle Prestazioni INPS, riepiloga i criteri interpretativi, già forniti nel tempo, riguardo la disciplina inerente al recupero delle somme indebitamente corrisposte.

Agli istanti è stato precisato verbalmente o per iscritto che l'Ufficio avrebbe potuto richiedere il riesame della posizione debitoria solo qualora si fossero rilevate difformità rispetto alla disciplina vigente. In alcuni casi, non essendosi riscontrate irregolarità, è stato evidenziato che era possibile avere dei chiarimenti circa le