

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**

n. **18**

R E L A Z I O N E

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA

(Anno 2013)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal difensore civico della regione Lombardia

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2014

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa di Donato Giordano	Pag.	5
RELAZIONE		
L'attività dell'Ufficio	»	9
1. Assetto istituzionale	»	17
1.1 Vigilanza e controllo sugli enti locali	»	17
1.2 Servizi pubblici	»	18
1.3 Trasparenza e partecipazione attività amministrativa ...	»	18
2. Ordinamento Personale pubblico	»	21
3. Ordinamento finanziario	»	24
3.1 Tributi e canoni statali	»	24
3.2 Tributi e canoni regionali	»	24
3.3 Tributi e canoni locali	»	26
4. Territorio	»	28
4.1 Edilizia privata	»	28
4.2 Strumenti urbanistici	»	28
4.3 Trasporti pubblici	»	29
4.4 Edilizia residenziale pubblica	»	29
5. Ambiente	»	32
5.1 Inquinamento	»	32
6. Sicurezza sociale	»	33
6.1 Assistenza sociale	»	33
6.2 Invalidità civile	»	35
6.3 Previdenza	»	36
7. Sanità e igiene	»	38

8. Istruzione, Cultura, Informazione	<i>Pag.</i>	42
8.1 Assistenza scolastica	»	42
9. Garante dei detenuti	»	43
9.1 Apertura dei Centri di raccolta	»	43
9.2 Rapporti con i soggetti gestori	»	47
9.3 Assistenza sanitaria	»	48
9.4 Istruzione e inserimento lavorativo	»	49
Schede visite alle carceri lombarde	»	51
APPENDICE		
Carta di Ancona	»	69

Premessa



Nel presentare la relazione del Difensore regionale per il 2013, vorrei proporre al lettore alcune riflessioni che possano aiutare a comprendere quanto le modalità operative dell'ufficio, per le peculiari funzioni di mediazione e risoluzione bonaria dei conflitti tipiche di questa Authority, si discostino dalla generalità degli uffici pubblici.

I numeri e le tabelle hanno certamente una loro utilità e aiutano a farsi un'idea in termini reali dell'argomento che si sta affrontando, per cui come sempre troverete, sia in premessa che in appendice, un'ampia esposizione di tabelle con le più svariate tipologie di dati

rispetto all'attività del Difensore regionale.

Ciò che sarà difficile desumere dai dati è la qualità dell'attività dell'ufficio: per averne un'idea più precisa sarà necessario leggere la selezione di casi, tra i tanti trattati, riportata in relazione.

In molti casi è sufficiente che il Difensore regionale scriva all'ente che fino a quel momento ha tardato nel fornire riscontro all'istante perché la situazione si sblocchi e il richiedente riceva finalmente le risposte o i chiarimenti a cui ha diritto. Altre volte le questioni sono molto più complesse (ad esempio in materia urbanistica o sanitaria, ma non solo) e si rende necessario un approfondimento giuridico da parte dell'ufficio, al fine di supportare adeguatamente l'istanza del cittadino e giungere, quando è possibile, ad una soluzione condivisa dalle parti coinvolte.

In ogni caso, qualunque sia la questione sottoposta al Difensore regionale, il cittadino ottiene sempre una risposta sia per la presa in carico e trattazione dell'istanza, sia per consigliare all'istante l'autorità o l'ufficio a cui rivolgersi (se la richiesta esula dalle competenze dell'ufficio), sia per comunicare l'infondatezza del reclamo.

A questo proposito è bene evidenziare anche l'alto numero di contatti informali evasi dall'ufficio, sia per telefono che di persona, nel corso dei quali sono stati forniti chiarimenti circa le possibilità di intervento del Difensore regionale che poi hanno condotto alla presentazione di un'istanza oppure, più semplicemente, hanno fornito al cittadino le indicazioni necessarie per poter risolvere autonomamente il problema.

Nonostante la difesa civica in Regione Lombardia, come pure nelle Province e nelle altre Regioni in cui esercitano i Difensori civici, contribuisca con la propria azione a consolidare il rapporto di fiducia tra i cittadini e la pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi della trasparenza e della correttezza dell'azione amministrativa, l'Italia resta l'unico Stato fondatore dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa privo di una difesa civica compiuta, nonostante la presenza del Difensore civico sia considerata, dalle medesime istituzioni, un parametro di misura della democraticità di un paese e requisito richiesto per l'ammissione dei nuovi stati nell'Unione.

Il Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome ha voluto porre l'accento su questa incongruenza nella "Carta di Ancona", il documento approvato dai Difensori civici regionali in occasione della presentazione della legge della Regione Marche, che pone in capo all'Ombudsman anche altre figure di garanzia, come prevede del resto la legge lombarda. Il documento, allegato in appendice a questa relazione, invita il Parlamento nazionale ad adeguarsi alle risoluzioni delle istituzioni internazionali che richiama in premessa, al fine di prevedere livelli uniformi di tutela per tutti i cittadini e su tutto il territorio nazionale.

Donato Giordano
Difensore regionale della Lombardia

PAGINA BIANCA



Relazione 2013

PAGINA BIANCA

L'attività dell'Ufficio

Quest'anno l'Ufficio per il Difensore regionale ha posto in essere una serie di iniziative per la diffusione su tutto il territorio regionale delle informazioni relative alle proprie attività e compiti istituzionali, volte a raggiungere il maggior numero di cittadini possibile.

Si è infatti constatato come la maggior parte delle istanze provenisse dalla provincia di Milano, molte meno dal resto del territorio lombardo: su 1639 istanze, tra nuove e archiviate, ben 923 provenivano dalla provincia di Milano.

Si è proseguito quindi, come già iniziato nel 2012, a contattare S.T.e.R., U.P.T., U.R.P, Sindacati e Associazioni per proporre l'apertura di Centri di raccolta delle istanze che consentissero anche a persone prive di strumentazione informatica di potere accedere ai servizi on line del Difensore regionale.

I Centri di raccolta aperti sono attualmente 18, di cui cinque presso gli SpazioRegione, uno presso l'URP del Consiglio regionale e due aggiuntisi nei primi mesi del 2014.

COMUNE	DENOMINAZIONE ENTE
BERGAMO	Asl di Bergamo
BERGAMO	Regione Lombardia
BRESCIA	Regione Lombardia
BUSTO ARSIZIO	URP Comune Busto Arsizio
CASTELLANZA	Auser Sportello disabili
CISLAGO	Le Carbonelle colorate - Servizio educativo 0-6
CREMONA	Regione Lombardia
LECCO	Regione Lombardia
LEGNANO	Regione Lombardia
MANTOVA	Regione Lombardia
MARTINENGO *	Comune di Martinengo
MILANO	Associazione Incontro e Presenza
MILANO	Consiglio regionale della Lombardia
MILANO	Seconda Casa di Reclusione - Milano
MILANO	Sportello Difensore regionale Lombardia
MONZA	Regione Lombardia
PAVIA	Regione Lombardia
SERGNANO*	Associazione Sordi cremaschi

*Aperti nel 2014

Particolare importanza rivestono i Centri di raccolta aperti presso le Case di reclusione, come quella di Bollate e quella di Opera (in fase di apertura), in quanto i detenuti hanno particolari problemi nel rivolgersi al Garante, come si può facilmente comprendere; per un approfondimento in tal senso si rinvia alla parte dedicata della relazione.

Per quanto concerne la modalità con cui il cittadino si rivolge al Difensore regionale è in costante crescita l'utilizzo della posta elettronica. Tale tendenza non può che essere valutata favorevolmente in quanto il mezzo informatico garantisce immediatezza nella ricezione della richiesta e della documentazione nonché una maggiore celerità nell'istruttoria delle pratiche.

Ovviamente vi sono ancora alcuni cittadini che, non avendo accesso ai mezzi informatici o non avendone dimestichezza, continuano a rivolgersi all'Ufficio inviando, tramite servizio postale o fax, una lettera scritta a mano. Si rileva inoltre che le comunicazioni tra l'Ufficio e i vari enti interlocutori avvengono pressoché totalmente tramite posta elettronica e che le istanze presentate *on line* nel 2013 hanno raggiunto il 21,8%, (183 su 838) a fronte del 18,9% del 2012.

Per assicurare a tutti i cittadini il diritto ad usufruire pienamente dei servizi della difesa civica, prosegue la stipula di convenzioni a titolo gratuito con i Comuni che lo richiedono.

Grazie alla connessione *on line* all'ufficio attraverso il sito internet, i comuni che si convenzionano costituiscono una sorta di avamposto locale del Difensore regionale, che nello specifico caso svolge anche le funzioni di difensore civico comunale, con le competenze e le modalità operative che gli sono attribuite dalla legge istitutiva (l.r. 18/2010).

I primi comuni ad avere usufruito di questa opportunità sono Martinengo, in provincia di Bergamo, e Broni, in provincia di Pavia.



Oltre al sito web, nell'ottica di un sempre maggiore avvicinamento agli interessi dei cittadini lombardi, dalla fine dell'anno è attiva una pagina Facebook dedicata alle attività del Difensore regionale.

Anche quest'anno diversi Difensori civici di altre Regioni hanno firmato una convenzione per il riutilizzo di Di.As.Pro, il software di trattamento delle istanze interamente progettato e realizzato dall'Ufficio in collaborazione con un'impresa

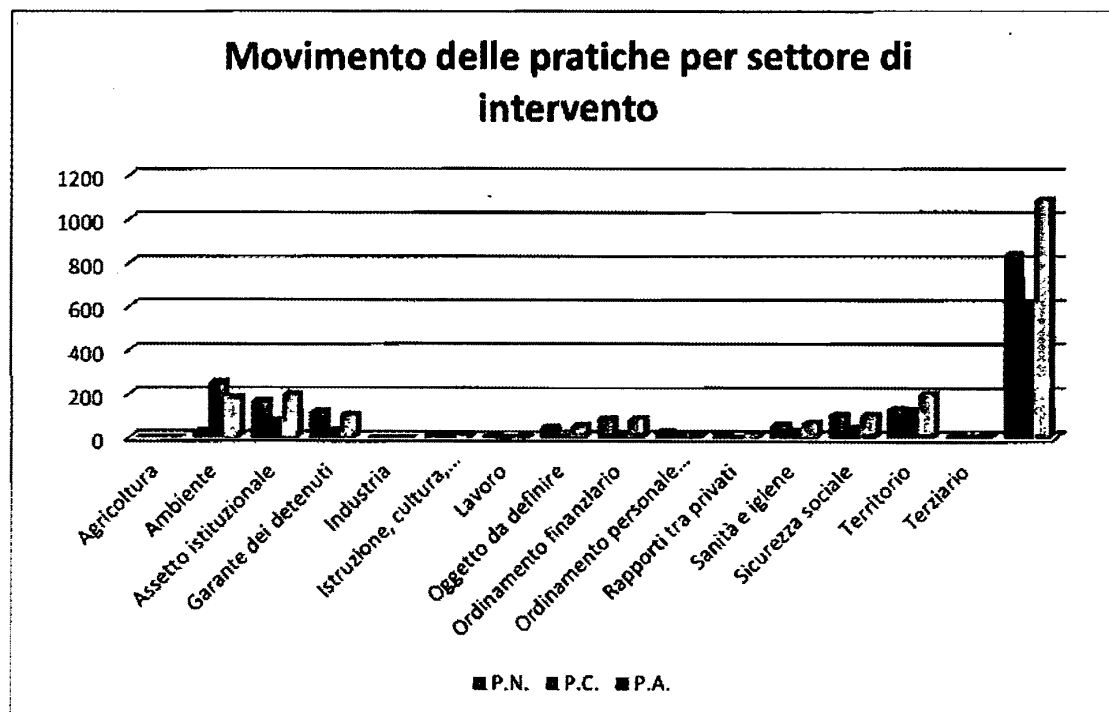
informatica e con programmi open source, quindi gratuiti.: in particolare la Toscana, l'Abruzzo e recentemente la Liguria.

Ognuno contribuirà all'implementazione del programma secondo le proprie esigenze e renderà disponibili agli altri le modifiche apportate, in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale e nel pieno rispetto dei principi di leale collaborazione tra enti.



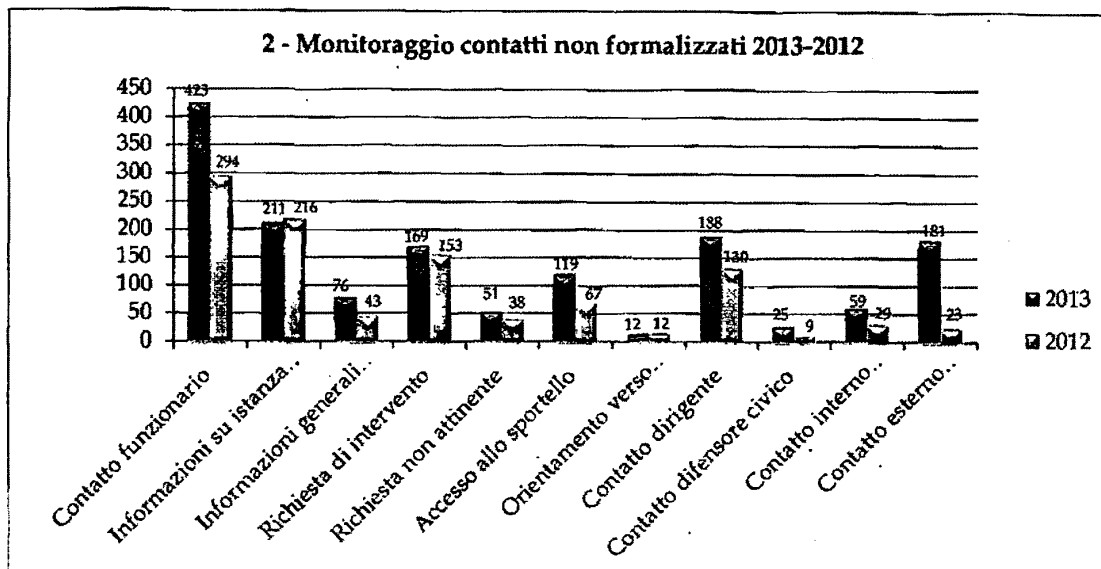
Per promuovere le attività della difesa regionale e sensibilizzare anche i più giovani e gli insegnanti, da qualche mese si è iniziato a partecipare anche alle visite scolastiche che già avvengono presso il Consiglio regionale, con una breve presentazione dell'Authority, diffondendo stampati e invitando a visitare il sito web.

Per quanto riguarda le istanze pervenute, il grafico che segue riporta alcuni dati relativi alle pratiche trattate nel corso dell'anno:



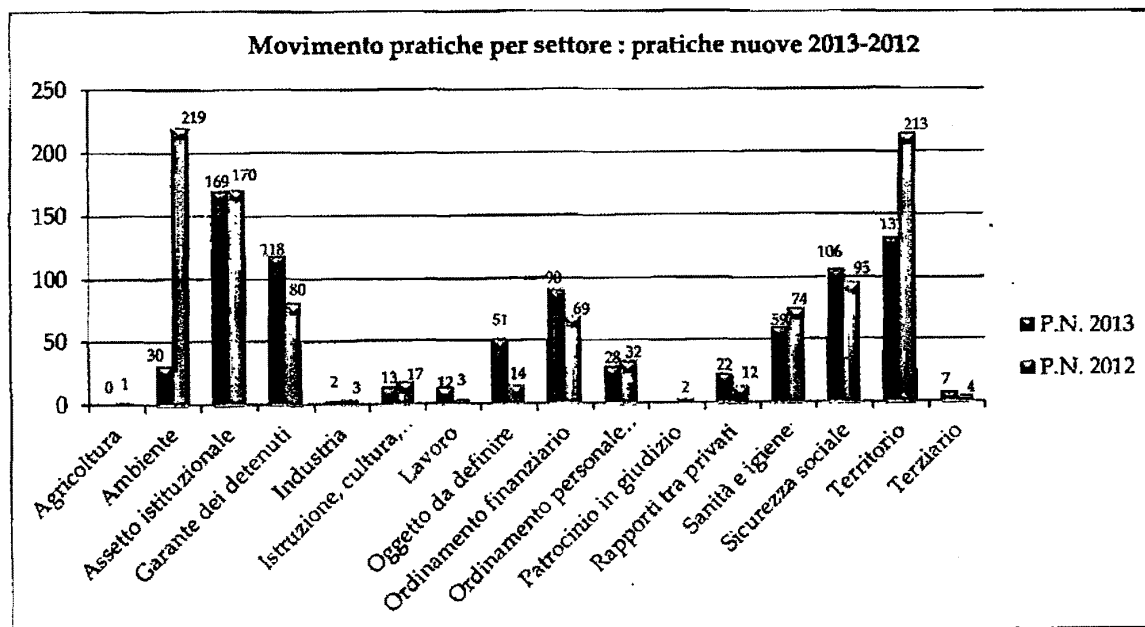
Legenda: PN= pratiche nuove; PC= pratiche correnti; PA= Pratiche archiviate

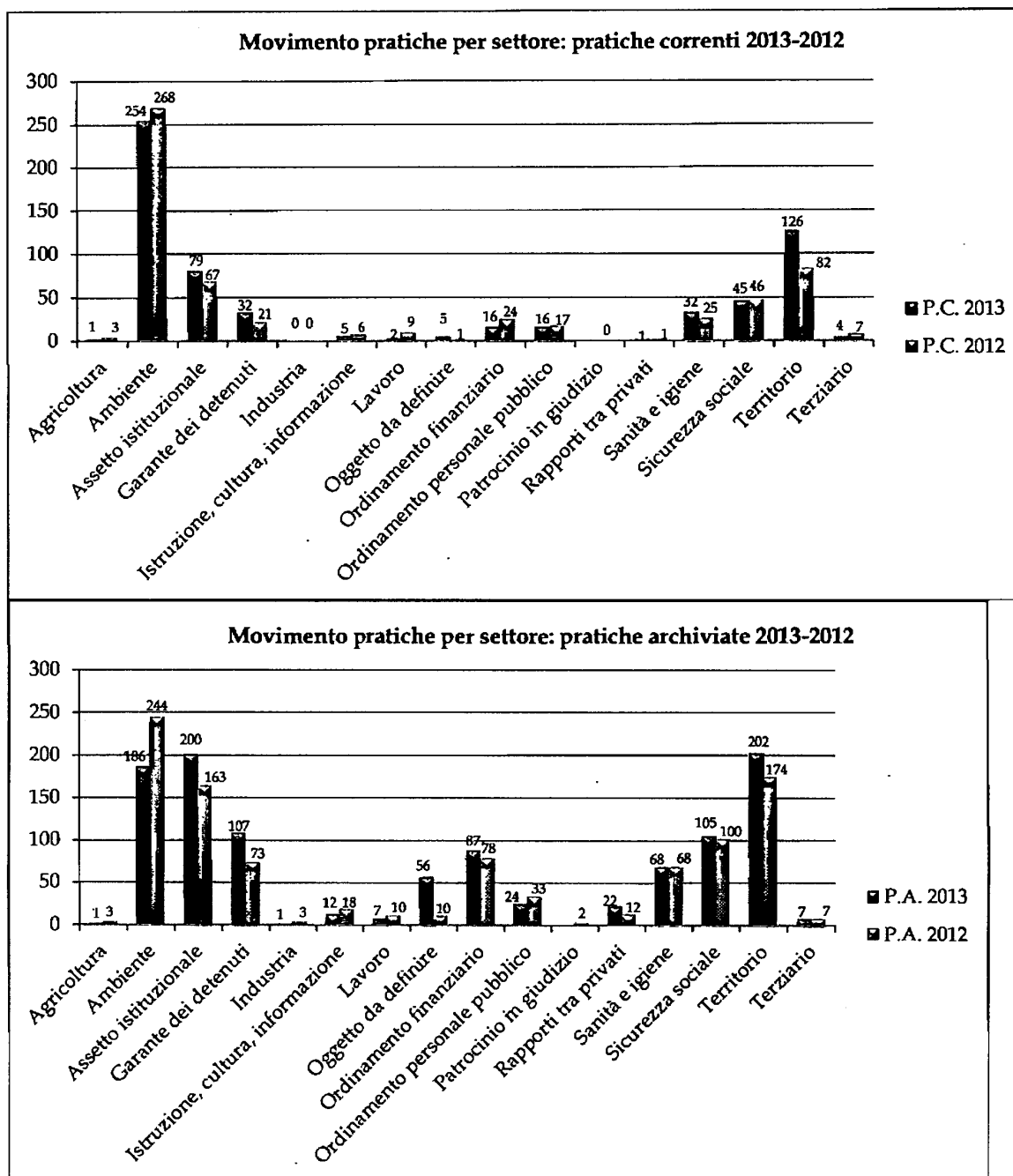
Rispetto al 2012 i contatti e gli indirizzamenti all'utenza sono aumentati del 49%; dell'11% invece le pratiche concluse (1085 contro le 998) dell'anno scorso; questo probabilmente anche per effetto della campagna di pubblicizzazione dell'Authority di cui si è detto con strumenti tradizionali (stampati e brochure), attraverso il sito web e la presenza sui social media e con l'apertura di Centri di raccolta delle istanze. Per quanto riguarda i contatti non formalizzati si può rilevare che circa il 40,35% di essi (611) riguardano i Funzionari o il Dirigente e che la gran parte di essi attiene ad una pratica in corso.



Qui di seguito si intende mettere a raffronto il complesso dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2012 con l'anno precedente, al fine di verificare in termini prevalentemente quantitativi e, dove è possibile, qualitativi, quali siano gli ambiti nei quali il presidio debba essere rafforzato, quali gli ambiti nei quali esso abbia raggiunto o consolidato risultati, quali gli ambiti nei quali all'azione del Difensore regionale possa essere affiancata un'azione politico-amministrativa. Nelle tavole allegate in appendice è presente altresì un raffronto con i dati del quinquennio 2008-2013.

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





Una breve analisi dei dati settore per settore:

Assetto istituzionale è in crescita, il che conferma che le questioni relative alle pubbliche amministrazioni in prima persona e nell'esercizio delle funzioni istituzionali sono quelle che maggiormente turbano il cittadino: la qual cosa, lungi dal depotenziare la figura del Difensore regionale, conferma la saggia scelta della Regione Lombardia di inserire la figura nel proprio Statuto e di disciplinarlo con una legge organica.

Ordinamento del personale pubblico ha un certo decremento, ma il dato è sostanzialmente in linea con il quinquennio, a dimostrazione che il contenzioso tra pubblica amministrazione e dipendenti esiste sempre e che occorrerebbe rivedere le politiche del personale.

Ordinamento finanziario vede un lieve incremento, segno forse che si sta diffondendo nei cittadini la percezione dell'esistenza di un Garante dei contribuenti, anche se non sempre le istanze riguardano le attribuzioni dell'Authority, come è evidenziato nella parte dedicata della relazione.

Territorio segna un lieve decremento, ma il dato è in aumento rispetto al quinquennio precedente: sono comunque cresciute molto le istanze relative all'edilizia residenziale pubblica, anche a causa delle difficoltà finanziarie dell'ALER, come verrà meglio rappresentato nella parte dedicata della relazione. Essendo questo l'ambito nel quale le pubbliche amministrazioni sono chiamate a gestire un bene comune per eccellenza, risulta evidente che si è lontani dal raggiungere una gestione ottimale.

Ambiente vede una notevolissima diminuzione grazie probabilmente alla campagna intrapresa nel 2008 di sollecitazione all'adozione dei piani di classificazione acustica da parte dei comuni inadempienti. Si sottolinea a questo proposito come quasi tutti i comuni lombardi (1491 su 1544) abbiano adottato tale piano, senza ricorrere alla nomina di un Commissario ad acta.

Sicurezza sociale vede un incremento in termini assoluti; evidentemente la crisi economica in cui versa il Paese si ripercuote soprattutto sulle fasce più deboli della popolazione.

Sanità e igiene rimane costante rispetto al 2012, anno in cui si era avuto un notevole aumento delle istanze, nonostante l'opera di monitoraggio e chiarificazione svolta dall'Ufficio nei confronti della DG Salute della Giunta regionale, come si leggerà nella parte dedicata della relazione.

Istruzione, cultura e informazione presenta un decremento e un numero di istanze molto ridotto anche in termini assoluti. Ciò è da attribuire presumibilmente anche alla costante attività di monitoraggio e di collaborazione condotta dall'Ufficio nei confronti dei competenti settori della Giunta regionale.

Agricoltura, Industria e Terziario costituiscono meno dell'1% dell'attività dell'Ufficio: l'esiguità dei numeri e il tipo di questione non consentono pertanto di rilevare tendenze.

Lavoro resta più o meno costante in termini assoluti.

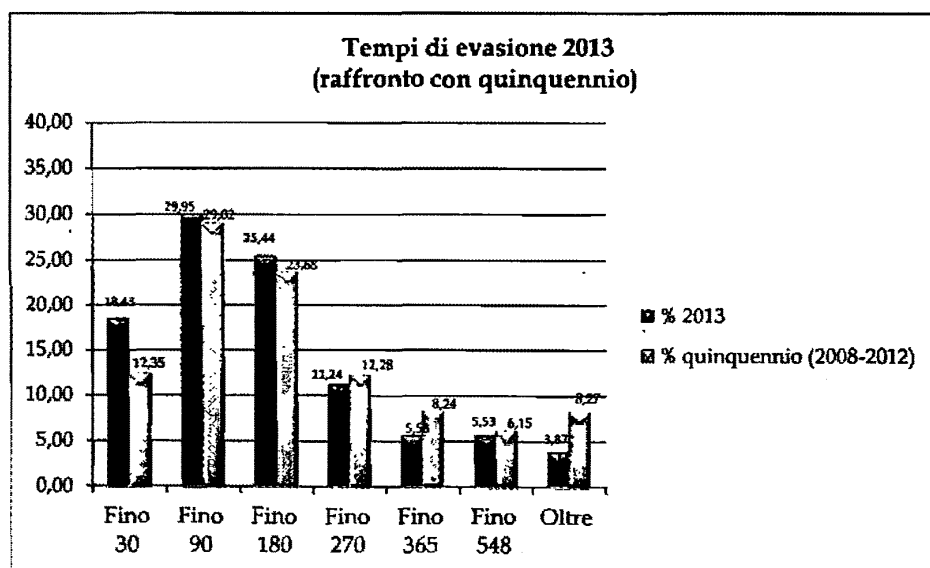
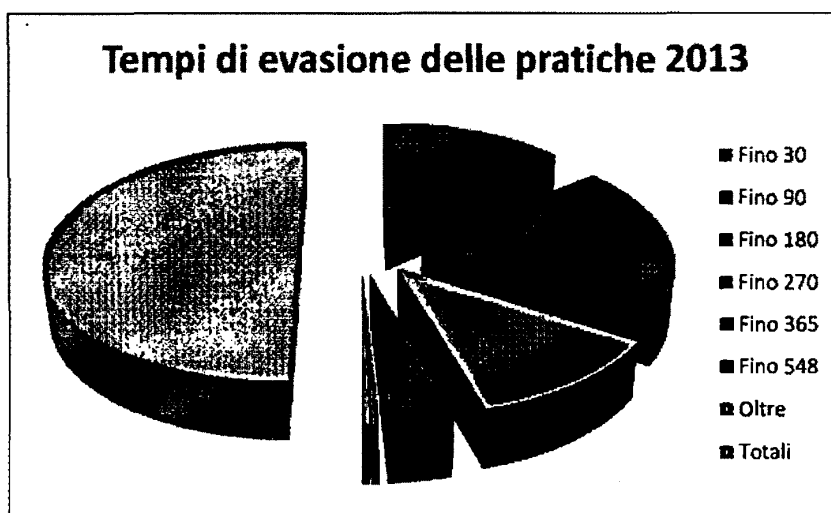
Rapporti tra privati mostra un forte aumento rispetto all'anno precedente ma è in diminuzione rispetto al quinquennio: ciò induce a ritenere che la figura e le funzioni del Difensore regionale stiano assumendo tra i cittadini contorni più definiti.

Tutela dei detenuti vede un ottimo incremento ed è assai evidente il notevole rafforzamento della figura del Difensore regionale quale Garante dei detenuti, anche grazie alla costante attività di monitoraggio delle carceri e all'apertura di centri di

raccolta delle istanze all'interno delle strutture penitenziarie, come verrà più dettagliatamente illustrato nella parte dedicata della relazione.

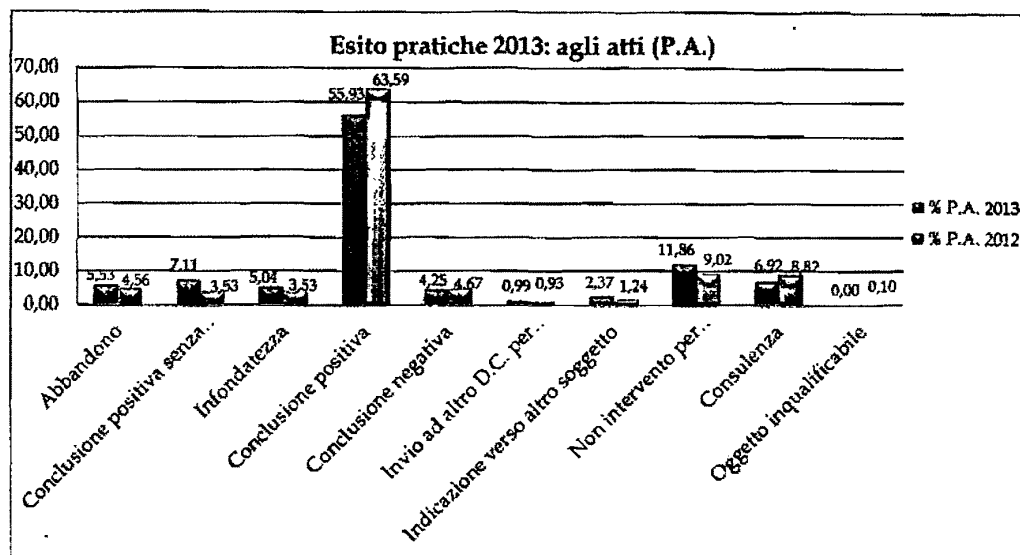
Si rileva, come negli anni passati, che l'aumento di istanze riguarda soprattutto i settori di stretta competenza regionale: il che significa che il costante intervento aperto al dialogo che ha caratterizzato e caratterizza l'azione del Difensore regionale ha trovato riscontro presso i cittadini.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi sembra essere confermata, anche se va sottolineato che non tutte le pratiche possono essere risolte rapidamente: si rendono spesso infatti necessari accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con la collaborazione di altre amministrazioni o che comunque presentano complessità di diversa natura.



Si rileva che sono sempre numerosi i casi in cui l'amministrazione destinataria dell'intervento del Difensore regionale accoglie i rilievi mossi o le proposte avanzate

dal Difensore stesso; in diminuzione rispetto all'anno scorso ma decisamente in aumento nel quinquennio.



Per quanto riguarda il personale dell'Ufficio, bisogna evidenziare che anche quest'anno l'Ufficio ha sofferto della mancanza di una funzionaria per maternità, il che ha portato il numero assoluto dei funzionari a nove; se poi si tiene conto della natura, a tempo pieno o parziale, del rapporto di lavoro, il tempo di lavoro annuo reso disponibile da tre funzionari a tempo parziale e da sei funzionari a tempo pieno risulta esiguo per la quantità di interventi attuale, per non parlare di una quantità di lavoro in aumento.

Va anche evidenziato che, per le stesse ragioni, il personale che copre la Segreteria e il Punto informazioni, pari a 10 unità, in effetti corrisponde a 8,6 unità.

Andrebbe poi rafforzato il presidio delle attività del Garante dei detenuti, che per i motivi già esposti sta assumendo un rilievo sempre maggiore ed è attualmente assicurato da una sola persona.

Alla luce di ciò e di quanto verrà constatato nel corso della relazione, si può affermare che la fascia di equilibrio anche per quest'anno si è mantenuta con grande difficoltà ma che il presumibile aumento del carico di lavoro potrebbe ripercuotersi negativamente sulla celerità e sulla qualità delle risposte e quindi, in definitiva, sull'efficacia dell'azione dell'organo e sulla sua autorevolezza. (FB)

1 Assetto istituzionale

1.1 Vigilanza e controllo sugli enti locali

Anche quest'anno i cittadini hanno rivolto diverse istanze nei confronti dell'operato degli enti locali, spesso confondendo i campi di competenza ed i limiti dei diritti che – non bisogna mai dimenticarlo – non devono incidere o prevaricare sui diritti altrui.

Le amministrazioni hanno – come ormai è tradizione – puntualmente risposto alle richieste dell'Ufficio, confermandosi disponibili al dialogo tra diverse amministrazioni, con spirito collaborativo, per dimostrare la loro "buona amministrazione" e la volontà di trasparenza del loro operato.

Il Difensore regionale si è da sempre interessato alle realtà locali – anche in tempi nei quali la sua competenza era rigidamente circoscritta all'ambito regionale – ritenendo di non poter deludere le fiduciose istanze dei cittadini, agendo comunque nel più totale rispetto dell'autonomia dell'ente di volta in volta interessato.

Nel corso del tempo, il legislatore ha poi dato concretezza a questo orientamento.

L'art. 25 della legge 8 agosto 1990 n. 241 – così come modificata dalla legge 11 febbraio 2005 n. 15 – in tema di diritto di accesso stabilisce che qualora il Difensore civico competente per territorio "non sia stato istituito, la competenza (a riesaminare la determinazione relativa all'eventuale diniego dell'accesso) è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore".

Si è così costituita una sorta di gerarchia tra i difensori civici, originariamente non prevista.

L'art. 136 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 – il Testo Unico degli Enti locali – stabilisce che qualora l'ente locale ometta o ritardi il compimento di atti obbligatori per legge, il difensore civico regionale possa intervenire nominando un commissario *ad acta*.

Si tratta della norma statisticamente più citata da chi si rivolge all'Ufficio, il più delle volte non correttamente e travisando la finalità del testo, spesso per controbattere ad atteggiamenti discrezionali dell'ente del tutto legittimi che esulano dalla fattispecie in esame.

L'art 9 comma 2 della legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18, la nuova "Disciplina del Difensore regionale", ha stabilito che il Difensore "può intervenire che nei confronti dei comuni, delle comunità montane e delle provincie, dei concessionari o gestori di servizi pubblici locali siti sul territorio lombardo quando previsto dalla legge".

Quest'ultima norma ha in tal modo legittimato la prassi adottata dall'Ufficio fin dai suoi primi anni di attività.

L'art. 1 comma 186 della Finanziaria 2010 – la legge 23 dicembre 2009 n. 191 - ha soppresso la figura del Difensore civico comunale, contribuendo a legittimare ulteriormente gli interventi informali che l'ufficio ha sempre svolto presso gli enti locali, nel rispetto della loro autonomia e contando sulla loro disponibilità al dialogo, sulla base del principio generale di collaborazione tra amministrazioni.

Il numero delle istanze – nel corso del 2013 – non ha avuto un particolare aumento.

Aumento che si può invece rilevare – all'interno del settore – per le richieste provenienti da Consiglieri comunali.

Si tratta quasi sempre di Consiglieri di minoranza che non ritenendo di riuscire ad effettuare una opposizione efficace mettono in rilievo il cattivo comportamento delle Giunte comunali che impedirebbe loro di esercitarla.

Spesso si è dovuto segnalare loro che il Difensore regionale non può diventare uno strumento per l'esercizio dell'opposizione e che i Consiglieri di minoranza hanno precisi strumenti a disposizione per esercitare il loro ruolo. (ACA)

1.2 Servizi pubblici

In questo settore nel 2013 sono pervenute 13 istanze, 9 delle quali concernenti i servizi di fornitura di energia elettrica e gas e 4 il servizio postale.

In particolare, per quanto attiene ai servizi di fornitura di energia elettrica e gas, le contestazioni dei clienti finali hanno riguardato prevalentemente le modalità di calcolo dei consumi fatturati e il mancato rispetto dei tempi di fatturazione.

In tali fattispecie il Difensore regionale è intervenuto richiamando i fornitori al rispetto di quanto disposto dalla normativa vigente in ordine alle modalità di calcolo dei consumi stimati¹ e alla periodicità di invio delle bollette. Quest'ultima per i clienti che hanno stipulato un contratto nel mercato libero è concordata direttamente tra le parti, come le altre condizioni economiche e contrattuali di fornitura, mentre per coloro che hanno sottoscritto un contratto in regime di maggior tutela è disciplinata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas nell'Allegato A della Delibera ARG/gas 64/09 e all'art. 5 della Delibera n. 229/01.

La quasi totalità dei casi sottoposti all'attenzione dell'Ufficio, che - è opportuno rammentarlo - interviene solo dopo che l'utente abbia già inviato al fornitore del servizio un reclamo scritto e allo stesso non vi sia stato riscontro² o quest'ultimo non sia stato esaustivo, ha reso necessario un cospicuo carteggio con i gestori dei servizi pubblici, che, comunque, hanno recepito le sollecitazioni e le richieste di precisazioni formulate dal Difensore regionale, pervenendo ad una soluzione o indicando tempi certi per il suo raggiungimento.

Nelle fattispecie in cui le doglianze hanno evidenziato considerevoli ritardi e omissioni dei gestori, l'Ufficio di Difesa regionale ha interessato anche lo Sportello per il Consumatore di Energia - istituito presso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed espressamente deputato a fornire informazioni e assistenza sui diritti dei consumatori nei mercati dell'elettricità e del gas - per garantire, attraverso un'azione congiunta, una più efficace risoluzione dei disservizi segnalati. (AS)

1.3 Trasparenza e partecipazione amministrativa

Nel 2013 le istanze pervenute sono state 113, contro le 128 del 2012, il che può essere considerato un fatto positivo, rispetto al *trend* di aumento in generale delle pratiche in materia di Assetto istituzionale.

Tra esse occorre distinguere, come per l'anno precedente, quelle che sono state rivolte all'amministrazione regionale da quelle che sono state effettuate nei confronti

¹ L'art. 6, comma 6.3 della Deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 18 ottobre 2001 n. 229 "Adozione di direttiva concernente le condizioni contrattuali del servizio di vendita del gas ai clienti finali attraverso reti di gasdotti locali, ai sensi dell'art. 2, comma 12, lettera h), della legge 14 novembre 1995, n. 481" dispone: "L'esercente rende note ai propri clienti le modalità di calcolo dei consumi presunti per la fatturazione stimata o in acconto. Tali modalità devono ridurre al minimo lo scostamento tra consumi effettivi e consumi stimati. Il calcolo dei consumi stimati deve essere effettuato dall'esercente sulla base delle letture o autoletture del gruppo di misura. In presenza di più autoletture, possono essere prese in considerazione le sole autoletture trasmesse nell'intervallo di tempo indicato dall'esercente nella bolletta".

² L'art. 14, comma 1 dell'Allegato A alla Deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas del 18 novembre 2008 - ARG/com 164/08 "Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale", il venditore ha l'obbligo di inviare risposta motivata al reclamo scritto presentato dal cliente entro 40 giorni solari dal suo ricevimento.

di provvedimenti limitativi dell'accesso provenienti dagli enti locali ed altre amministrazioni.

Com'è noto infatti, 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 potuto così procedere nei confronti delle amministrazioni locali — che, tra l'altro, sono state oggetto del maggior numero di reclami — adottando la sua tradizionale linea di prudente attenzione all'autonomia delle strutture di volta in volta interpellate.

Va rilevato che, nonostante anche nel corso del 2013 la quasi totalità delle pratiche aperte abbia riguardato questioni inerenti il diritto di accesso cd. "conoscitivo", una buona parte abbia riguardato, invece, lamentele relative a "mancate risposte" da parte dell'amministrazione interpellata.

A tale proposito, l'Ufficio ha fatto appello allo "spirito di collaborazione" tra pubblici uffici e di trasparenza dell'azione amministrativa, ottenendo, nella quasi totalità dei casi, il raggiungimento dello scopo prefissatosi.

Una fattispecie particolare tra quelle trattate dall'Ufficio è quella che riguarda il diritto d'accesso dei Consiglieri comunali (art. 25, comma 4, della L. n. 241/1990).

In questa materia esiste un quadro normativo e giurisprudenziale ben definito.

Ai sensi dell' art. 43 del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali di cui al D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), i Consiglieri comunali *hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato.*

La giurisprudenza amministrativa è più volte intervenuta ad interpretare tale disposizione chiarendo che il diritto d'accesso del consigliere locale (comunale e provinciale) ha finalità e caratteristiche diverse da quelle riconosciute in genere al comune cittadino (Cons. Stato n. 7900 del 2004). In particolare la giurisprudenza ha tracciato i seguenti principi:

1. il Consigliere comunale può accedere non solo ai documenti amministrativi propriamente detti, ma ad ogni notizia o informazione funzionale all'esercizio del munus pubblico, anche se già non incorporate in un documento. Il Consigliere comunale può quindi anche pretendere una rielaborazione dei documenti e delle informazioni (Cons.Stato n. 119/1994; Cons. Stato n. 5109/2000; Cons.Stato n. 1893/2001);
2. la richiesta di informazioni o accesso del Consigliere comunale non deve essere specificamente motivata in quanto la motivazione è in *re ipsa* consistendo nella funzione politico istituzionale assolta (Cons.Stato n. 528/1996; Cons.Stato n. 940/2000; Cons. Stato n. 929/2007);
3. l'accesso del Consigliere comunale deve avvenire nel rispetto del limite della proporzionalità e della ragionevolezza non potendo determinare il blocco o l'eccessivo rallentamento dell'attività amministrativa dell'ufficio pubblico interessato (Cons.Stato n. 4471/2005);
4. il Consigliere comunale è tenuto al segreto d'ufficio e pertanto l'utilizzo di quanto consegnatogli deve essere finalizzato esclusivamente alla funzione di controllo svolta e non a fini personali o utilitaristici. Il diritto del consigliere non incontra dunque limiti derivanti direttamente dalla loro natura riservata (Cons.Stato n. 2716/2004, ma contra vedi ora TAR Lombardia, n. 17/2010).

L'art. 25, comma 4, della L. 241 citata costituisce solo un tassello della disciplina organica del diritto d'accesso; in particolare questa disposizione regola la tutela amministrativa e giurisdizionale di tale posizione giuridica soggettiva.

La sua corretta interpretazione non può dunque prescindere dal sistema in cui si inserisce e soprattutto non può prescindere dalle norme che delineano il diritto d'accesso nel suo contenuto sostanziale.

Sempre sul punto dell'accesso agli atti sono pervenute diverse richieste in tema di informazioni ambientali, la cui disciplina è specifica rispetto alla normativa generale della legge 241/90.

Infatti, il D.L.vo 19 agosto 2005 n. 195, ha introdotto una fattispecie speciale di accesso in materia ambientale, che si connota, rispetto a quella generale prevista nella L. n. 241 del 1990, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili, assicurando, così, al richiedente una tutela più ampia di quella garantita dall'art. 22 L. n. 241 del 1990.

Detta disciplina speciale della libertà d'accesso alle informazioni ambientali risulta, quindi, preordinata, in coerenza con le finalità della direttiva 2003/4/CE, di cui costituisce attuazione, a garantire la massima trasparenza sulla situazione ambientale e a consentire un controllo diffuso sulla qualità ambientale.

Tale esigenza viene, in particolare, realizzata mediante la deliberata eliminazione di ogni ostacolo, soggettivo od oggettivo, al completo ed esauriente accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente.

Ogni indebita limitazione della legittimazione a pretendere l'accesso alle informazioni ambientali risulta pertanto preclusa sia dal tenore letterale della disposizione, sia alla sua finalità.

Recentemente la sentenza del 20 agosto 2013, n. 4181 del Consiglio di Stato, ha confermato la pronuncia emessa in primo grado dai Giudici amministrativi del Tar Lazio, su un ricorso avente ad oggetto il diniego di accesso opposto da un ente regionale ad una società operante nel settore ambientale.

La decisione del Giudice di Palazzo Spada si incentra sull'interpretazione del D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 195, che, "garantisce il più ampio diritto di accesso nella massima trasparenza possibile per l'intera materia dell'informazione ambientale, definendo questa qualsiasi informazione detenuta dalle pubbliche autorità e disponibile in qualunque forma materiale esistente, concernente lo stato degli elementi costitutivi dell'ambiente inteso in senso generale, i fattori esterni quali energia, rumore, radiazioni, rifiuti o qualsiasi altro rilascio che possano incidere sull'ambiente stesso, le misure politiche ed amministrative che incidono o che possono incidere sugli elementi sopradetti, le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale, le analisi costi-benefici usate nell'ambito delle misure adottate, lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare – art. 2 D. Lgs. 195/2005."

La sentenza ha altresì osservato che, "l'art. 5, nell'elencare i casi di esclusione dal diritto di accesso, indica al comma 2 n. 5) la divulgazione di informazioni che arrechino pregiudizio alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, della tutela di un legittimo interesse economico (...), nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al D. Lgs. 10.2.05 n. 30."

Il diritto di accesso in materia ambientale incontra, pertanto, un limite insuperabile nel *know how* aziendale. Tali informazioni sono, infatti, riservate e devono essere ricomprese nella generale tutela della libera iniziativa economica e della riservatezza cui deve godere ogni impresa. (TR/CP)

2 Ordinamento personale pubblico

Il settore anche quest'anno è stato caratterizzato dalla presentazione di istanze relative a problemi verificatisi sia nella fase prodromica all'instaurazione del rapporto di lavoro (cioè in occasione di un procedimento di concorso indetto a fini assuntivi, di cui sono state contestate le modalità di espletamento) sia in pendenza del rapporto anzidetto.

In un solo caso – del quale pare interessante riferire in questa sede anche per la sua sporadicità – la richiesta di intervento è stata formulata dopo la cessazione del rapporto lavorativo, essendo volta alla sua riattivazione mediante la possibilità, offerta dall'ordinamento giuridico di avvalersi dell' istituto della riammissione in servizio (art. 132 DPR 10.1.1957 n. 3).

Il sig. A., nel mese di agosto del 2012, si era dimesso dal rapporto di impiego instaurato con la Giunta regionale, con inquadramento nella categoria C1, profilo amministrativo. Pentitosi della scelta effettuata - cui, come affermava, era stato costretto da gravi motivi personali - aveva chiesto alla Direzione centrale del personale della Giunta regionale di poter essere riammesso in servizio, ai sensi dell'art. 132 D.P.R. n. 3/1957.

Il Dirigente dell' U.O. organizzazione e personale della suddetta Direzione aveva informato l'interessato di non poter accogliere la sua richiesta.

L'istante, nel prendere atto del diniego, faceva presente, con puntuali argomentazioni e citazioni giurisprudenziali, che tale diniego non era stato supportato da adeguata motivazione. Pertanto, ne richiedeva l'esplicitazione.

Decorso un ragionevole termine senza ottenere una risposta dal Responsabile, l'interessato si rivolgeva al Difensore regionale per conoscere la motivazione della determinazione negativa assunta nei suoi confronti.

La doglianza è risultata all'Ufficio giuridicamente fondata, posto che, contravvenendo al generale principio di cui all'art. 3 L. 7.8.1991 n. 241, l'Amministrazione regionale non aveva rese note le ragioni del mancato accoglimento dell'istanza di riammissione in servizio.

Nell' interpellare la Direzione centrale del personale, il Difensore regionale ha fatto presente che lo scopo dell' intervento non era quello di insistere perché l' istanza fosse necessariamente accolta, essendo ben consapevole che la decisione al riguardo è rimessa a valutazione discrezionale della stessa, bensì quello di ottenere una motivazione conforme a legge del diniego alla riassunzione.

Al riguardo si è sottolineato che in nessun punto del riscontro all'istante era stato esplicitato il perché fosse impossibile accogliere la sua istanza. Più precisamente, l'Ufficio, richiamandosi alla giurisprudenza prevalente in materia (si veda, in particolare, la sentenza 2.8.2012 n. 7201, TAR Lazio, Sez. 1-ter e le citazioni in essa contenute), ha invitato il Responsabile regionale a riferire quali fossero le ragioni, giuridiche e di fatto, che, alla luce delle esigenze organizzative dell'amministrazione e dei requisiti soggettivi del richiedente, lo avessero determinato a ritenere inesistente l' interesse pubblico alla riassunzione.

L'Ufficio, tra l'altro, dopo avere richiamato l'attenzione del Dirigente dell'U.O. sulle condizioni di stress psicologico che avevano determinato l' interessato a rassegnare

le dimissioni, che possono umanamente indurre a prendere decisioni che in momenti diversi mai sarebbero state assunte, ha invitato il Responsabile a valutare l'opportunità di procedere al riesame della istanza ai fini del suo accoglimento, nel caso in cui avesse ritenuto non più sussistenti le ragioni allora considerate ostative.

Nella nota di riscontro, il Dirigente ha messo in evidenza che, ai fini dell'eventuale accoglimento dell'istanza di riammissione in servizio, sarebbe stato necessario attendere l'approvazione del piano annuale assunzioni 2013 e la correlativa certificazione del rispetto dei vincoli assunzionali previsti dall'art. 76, comma 7, D.L. 25.06.2008 n. 112.

A nulla è valsa l'obiezione dell'Ufficio che, ancora una volta, non veniva data alcuna motivazione del diniego e che essa avrebbe dovuto fare riferimento alle esigenze organizzative e alle norme assunzionali in essere al momento della presentazione dell'istanza.

Ad ogni buon conto, constatata l'approvazione del piano occupazionale, l'Ufficio ha sollecitato informazioni circa gli sviluppi della pratica ed ha appreso dal Dirigente del personale che la richiesta di riassunzione non avrebbe potuto essere accolta perché nell'atto di pianificazione non erano state contemplate riammissioni in servizio.

L'Ufficio ha pertanto richiesto di acquisire il piano assunzioni e, dopo averlo esaminato, ha ritenuto infondato il diniego.

Anzitutto nell'atto pianificatorio non si è trovato riscontro di disposizioni giustificative della impossibilità di disporre riassunzioni.

Per contro, è stato constatato come, nella previsione di una riduzione dei costi amministrativi e gestionali e della razionalizzazione del personale e delle azioni organiche di abbattimento dei costi di struttura, si autorizzasse l'acquisizione di ulteriori risorse umane e la valorizzazione di quelle già presenti all'interno dell'ente. In particolare, ai fini che interessano, è stato rilevante appurare che il documento in esame consentiva all'Amministrazione di procedere all'assunzione di personale di categoria C1 -profilo amministrativo, ossia di categoria e profilo corrispondenti a quelli di appartenenza dell'istante.

In sostanza è stato evidente per l'Ufficio che il piano, pur non prevedendo espressamente riassunzioni, ma consentendo il reclutamento di personale della stessa categoria e dello stesso profilo dell'interessato, lasciasse aperta la possibilità che lui venisse nuovamente assunto.

L'Ufficio ha esposto le argomentazioni che precedono al Dirigente del personale e, pur facendo presente che anche l'ulteriore diniego di riassunzione, alla luce delle previsioni di piano, si palesava infondato, lo ha invitato a fornire una motivazione del mancato accoglimento conforme alla legge così come interpretata dalla giurisprudenza sopra citata.

E' evidente – ad opinione dell'Ufficio – che il sig. A., proprio alla luce del piano di che trattasi, dovrebbe essere riassunto, tranne che nel caso in cui l'Amministrazione riesca a dimostrare che non possiede tutti i requisiti necessari. Il che è ben difficile, considerato che l'interessato ha rivestito, nell'ambito organizzativo della Giunta, la stessa posizione che andranno a ricoprire i nuovi assunti nella categoria C1-profilo amministrativo.

L'Amministrazione non ha ancora fornito riscontro all'Ufficio.

E' da rilevare altresì una certa inerzia delle Amministrazioni nell'evadere istanze volte ad ottenere certificati che, per legge, sono obbligate a rilasciare.

Nei casi esaminati, l'intervento del Difensore regionale si è pertanto concretizzato in un'azione di sollecito all'adempimento di un obbligo individuato in modo non equivoco dall'ordinamento giuridico.

Il Dirigente di un istituto scolastico della Provincia di Milano aveva annullato il certificato con cui era stato riconosciuto, ai soli fini giuridici, il periodo di servizio prestato dal sig. C., per un determinato periodo di tempo, in qualità di assistente amministrativo, sul presupposto del mancato esperimento del TOC (Tentativo obbligatorio di conciliazione) ritenuto essenziale dal MIUR (nota 8.6.2010, prot. n. MIURAOOUSH R.V., n. 12312).

L'interessato, pertanto, si era adoperato per esperire il TOC e, consideratone l'esito positivo, aveva richiesto immediatamente il rilascio di un nuovo attestato del servizio prestato. Alla richiesta, tuttavia, l'Amministrazione scolastica aveva opposto un diniego senza supportarlo con adeguata motivazione.

Il sig. C., ritenendo non corretto il comportamento della Direzione scolastica, si è rivolto al Difensore regionale chiedendogli di intercedere presso l'Amministrazione al fine di poter ottenere il documento.

L'Ufficio, verificata la fondatezza della doglianza, si è pertanto rivolto al Dirigente scolastico dell'istituto, rammentando che - come ben precisato con nota MIUR 7.12.2012 n. 336 - la pubblica amministrazione non può mai rifiutarsi di rilasciare un certificato e che, in particolare, nel caso in cui un dipendente richieda all'Amministrazione un certificato del servizio prestato, quest'ultimo deve essere rilasciato esclusivamente con la dicitura di cui all'art. 40, comma 2, D.P.R. n. 445 del 2000: "Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi".

Il Dirigente, a seguito dell'intervento dell'Ufficio, ha reso noto che il documento richiesto era stato inserito nel fascicolo personale dell'interessato e che quest'ultimo avrebbe potuto ritirarlo negli orari indicati nel riscontro. L'istante ha ringraziato l'Ufficio. (EC)

3 Ordinamento finanziario

3.1 Tributi e canoni statali

Questo settore rientra in pieno tra le materie nelle quali l'ufficio agisce in maniera informale, non avendo al momento alcuna competenza.

Probabilmente in futuro la situazione è destinata a cambiare, considerato che la legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18 – la "Disciplina del Difensore regionale" – ha previsto l'intervento del Difensore regionale "nei limiti e con le modalità stabilite dalla legge statale, nei confronti degli uffici periferici dello Stato e dei concessionari o gestori di servizi pubblici nazionali".

Da qualche anno, ormai, si attende una legge statale che fornisca un quadro chiaro dei limiti e modalità dell'intervento del Difensore regionale in questi casi.

Altro intervento legislativo che sarebbe oltremodo necessario è quello rivolto a stabilire con precisione le differenze – operative territoriali e di competenza – con il Garante del Contribuente, organo collegiale istituito con la legge 27 luglio 2000 n. 212 – lo Statuto dei diritti del contribuente – con sede presso le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate.

La confusione tra le due figure - il Difensore regionale nel ruolo di Garante del contribuente regionale e il Garante del Contribuente – è infatti causa di continui equivoci di cui sono spesso vittime gli istanti.

Ciò è dovuto alle numerosissime analogie tra i due istituti, oltre alla denominazione, analogie che non devono né possono essere eliminate, ma che necessitano di una opportuna revisione, volta a delinearne meglio i confini.

La crisi economica di questi anni è causa di numerose istanze che sono dirette a chiedere ad Equitalia una ulteriore rateizzazione della cifra dovuta o, addirittura, una dilazione del pagamento, con l'aiuto del Difensore regionale.

A tutte queste istanze si è dovuto rispondere illustrando i limiti dell'ufficio, che non ha, ovviamente, alcuna possibilità di intervenire.

Va tuttavia sottolineato che il perdurare della crisi potrebbe motivare un intervento, legislativo o meno, che prenda atto della situazione attuale e cerchi di porvi un qualche rimedio. (ACA)

3.2 Tributi e canoni regionali

Com'è noto, il Difensore regionale, nella sua veste di Garante del contribuente regionale, è competente esclusivamente per i tributi regionali propri, quelli indicati al Titolo III Capo I della legge regionale 14 luglio 2003 n. 10 - il Testo unico della disciplina dei tributi regionali, che sono i seguenti:

- l'imposta sulle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato – polizia idraulica - che si applica al canone dovuto dai titolari di concessioni statali, con esclusione delle concessioni per l'utilizzo delle acque pubbliche;
- il bollo auto – la tassa automobilistica regionale – che si applica ai veicoli di proprietà o sui quali sussista un diritto reale di godimento (usufrutto, uso), iscritti al PRA, il pubblico registro automobilistico, i cui proprietari siano residenti nel territorio della Regione Lombardia;
- l'eco tassa discariche, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, per i rifiuti conferiti in discarica autorizzata, smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia, smaltiti in discarica abusiva, abbandonati o scaricati in depositi incontrollati;

- la tassa regionale per il diritto allo studio universitario, dovuta per l'iscrizione ai corsi di laurea, laurea specialistica, dottorato di ricerca e diplomi di specializzazione, ai corsi delle istituzioni che costituiscono il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale e delle scuole superiori per mediatori linguistici, università e istituti aventi sede legale in Lombardia;
- l'IRESA, l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili, per ogni decollo e atterraggio degli aerei civili negli aeroporti civili;
- la tassa sulle concessioni, che si applica al provvedimento che autorizza l'esercizio di una specifica attività sul territorio lombardo, quali farmacie, stabilimenti di produzione e smercio di acque minerali, case o istituti di cura medico chirurgica ecc. ecc.
- l'addizionale regionale IRPEF;
- l'addizionale regionale IRAP.

Sono invece disapplicate la tassa regionale per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'addizionale regionale all'imposta erariale sul consumo di gas metano usato come combustibile, ARSGAM, e la TOSAP, la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche appartenenti alla Regione Lombardia.

La stragrande maggioranza delle richieste di intervento – tradizionalmente – verte sulla tassa automobilistica regionale, il bollo auto.

Tra i principali temi di lagnanze c'è la contestazione delle scadenze di pagamento, che si presta a numerosi equivoci da parte dei contribuenti interessati – specie in presenza di trasferimenti da altre regioni, vendite, rottamazioni o demolizioni - ed è spesso inevitabilmente oggetto di errori del complesso sistema di gestione ed archiviazione dei dati.

Altro tema numericamente importante sono le lagnanze che hanno per oggetto gli avvisi di accertamento, relativi ai pagamenti dovuti per gli anni pregressi, che sono conseguenza dei controlli, sistematici e divisi per annate, effettuati dal Settore Federalismo Fiscale e Tutela delle Entrate Tributarie di Regione Lombardia, volti a verificare l'effettivo pagamento che il cittadino deve adeguatamente documentare o, in caso contrario, ad accertare la cifra dovuta.

L'art. 88 della legge regionale 14 luglio 2003 n. 10 – il Testo unico della disciplina dei tributi regionali – autorizza il pagamento rateizzato delle sanzioni in "casi eccezionali, e su richiesta dell'interessato in condizioni economiche disagiate", delegando ad una deliberazione della Giunta regionale le "modalità per la definizione del numero delle rate mensili in relazione all'importo della sanzione contestata al trasgressore".

Il successivo art. 91 della medesima legge autorizza la rateizzazione del tributo "previa esplicita comunicazione da parte del soggetto interessato, in rate mensili di uguale importo", decorrenti dal mese di scadenza, a condizione che il pagamento sia completato entro l'esercizio finanziario nel quale si è costituita l'obbligazione tributaria.

La comunicazione dell'interessato "deve essere presentata, pena decadenza dal beneficio, entro il termine di scadenza del pagamento" e la determinazione delle scadenze entro cui effettuare i pagamenti è delegata ad una deliberazione della Giunta regionale.

In casi eccezionali, su richiesta dell'interessato in condizioni economiche disagiate, il numero delle rate può arrivare fino ad un massimo di trenta.

La deliberazione della Giunta regionale che ha stabilito le modalità applicative è la n. 1174 del 20 dicembre 2013.

Essa ha delineato due modalità di rateizzazione dei tributi regionali.

Una prima fa riferimento alla rateizzazione dei tributi a seguito di ricezione di atto accertativo.

Entro 60 giorni dal ricevimento dell'atto di accertamento, il contribuente può presentare istanza di rateizzazione - con l'apposito modulo pubblicato sul sito di Regione Lombardia, nel Portale dei tributi - ricevendo risposta con un provvedimento di accoglimento o ricusazione, previa istruttoria.

Le condizioni per presentare tale istanza sono: la presentazione della certificazione ISEE con indicatore non superiore a 15.458,00 euro o, in caso di azienda, una dichiarazione di reddito annuo IRES non superiore a 30.000,00 euro; la dichiarazione di non avere alcun contenzioso in essere con l'amministrazione regionale; la verifica che la domanda di rateizzazione rientri nel termine di 60 giorni dalla notifica dell'avviso di accertamento.

L'importo rateizzabile non può essere inferiore a 200,00 euro per singola fattispecie e la durata della rateizzazione non può essere superiore a 30 rate mensili.

Il mancato pagamento anche di una sola rata, nei 30 giorni successivi allo scadere del relativo termine, determina l'immediata decadenza dal diritto alla rateizzazione e l'avvio delle procedure di recupero coattivo della somma ancora dovuta.

La seconda modalità di rateizzazione concerne i tributi regionali entro la scadenza ordinaria del termine di pagamento.

L'interessato deve presentare - a pena di decadenza, prima della scadenza ordinaria del pagamento - una comunicazione con la quale manifesta la sua volontà di rateizzare l'importo dovuto, indicando il numero e l'importo delle rate.

La Regione si limita a prendere atto della comunicazione, non essendo prevista alcuna risposta da parte sua.

Requisiti per la rateizzazione sono: il pagamento complessivo deve essere completato entro la fine dell'anno solare in cui il pagamento è dovuto; l'importo minimo per accedervi è determinato in 1.000,00 euro annui per singola fattispecie; i pagamenti mensili, di pari importo, devono essere effettuati entro il ventottesimo giorno di ogni mese, a decorrere dal primo mese successivo a quello nel quale ricade la scadenza del debito.

E' ancora presto per una valutazione della disciplina sopra indicata, in relazione alla necessità dei contribuenti, sempre più pressante a causa dell'attuale crisi finanziaria, di rateizzare i loro pagamenti.

Si può già comprendere, tuttavia, come tali norme - così rigide, soprattutto nel porre precise condizioni - lascino aperte e prive di accoglimento diverse posizioni.

Il Sig. M. S. - riconoscendo il suo debito per le annualità non pagate - aveva chiesto alla Struttura Federalismo Fiscale e Tutela delle Entrate Regionali la possibilità di avere un conteggio complessivo della cifra dovuta - a titolo di tassa automobilistica regionale per la proprietà della sua auto e del suo motociclo - al fine di poterne chiedere una rateizzazione, pur in mancanza di requisiti previsti dalla deliberazione n. 1174/2013.

La Struttura, interpellata nuovamente dall'ufficio, ha ribadito quanto precedentemente illustrato all'interessato: è possibile presentare istanza di rateizzazione qualora sussistano i presupposti indicati nella deliberazione n. 1174/2013. (ACA)

3.3 Tributi e canoni locali

La materia dei tributi locali esula, al momento, dalla competenza istituzionale del difensore regionale.

D'altra parte la legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18 - la Disciplina del difensore regionale - gli attribuisce il potere di intervenire anche nei confronti dei comuni, delle comunità montane e delle province, dei commissari o gestori di servizi pubblici locali siti sul territorio lombardo quando previsto dalla legge.

E la legge 8 agosto 1990 n. 241 all'art 25 comma 4 - per il riesame del divieto di accesso, qualora il Difensore civico territorialmente competente non sia stato nominato - e il D. Lgs. 8 agosto 2000 n. 267 - all'art 136 per la nomina di un commissario *ad acta*, qualora l'ente locale ometta o ritardi il compimento di atti obbligatori per legge - sembrano confermare la competenza del difensore regionale in ambiti territoriali inferiori a quello regionale, in attesa delle previsioni di legge indicate dalla citata legge regionale n. 18/2010.

Anche la soppressione della figura del Difensore civico comunale - art. 1 comma 186 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, la finanziaria 2010 - ha contribuito a consolidare questa attività "informale" dell'ufficio.

Va, del resto, osservato che risulta estremamente difficile per il contribuente distinguere i tributi regionali da quelli locali o statali.

Da qui il considerevole numero di istanze rivolte a chiedere interventi aventi ad oggetto determinazioni relative a tributi locali.

La TARSU/TARES e la ICI/IMU quest'anno - a causa delle vicende relative alle recenti riforme - sono state l'oggetto principale delle richieste pervenute in questa materia.

L'Ufficio ha provveduto da un lato ad illustrare le novità legislative ai contribuenti che sembravano non conoscerle o quantomeno non averle ben chiare e dall'altro a contattare gli uffici tributi dei diversi enti locali, in particolare quelli comunali, promuovendo un intervento collaborativo volto a far conoscere agli interessati le ragioni dell'amministrazione o in alternativa le criticità operative eventualmente insorte.

Gli uffici tributi hanno puntualmente provveduto a fornire i chiarimenti richiesti, dando una collaborazione preziosa che ha consentito da un lato di chiarire al contribuente la sua posizione e dall'altro di porre rimedio alle irregolarità ed ai disguidi sorti in corso d'opera all'interno delle diverse amministrazioni.

Si tratta, in fondo, della "funzione da tramite" che il Difensore regionale è da sempre chiamato a svolgere in tutte le sue attività e che lo contraddistingue rispetto ad altri istituti analoghi del nostro ordinamento.

Funzione da tramite che, tra l'altro, ha anche lo scopo di combattere la tradizionale diffidenza che i cittadini hanno nei confronti degli uffici tributi, spesso molto più disponibili di quanto ci si possa aspettare. (ACA)

4 Territorio

Nel corso del 2013 le istanze pervenute all'Ufficio hanno riguardato, oltre all'ERP di cui si dirà nel paragrafo 4.4, prevalentemente le categorie degli strumenti urbanistici (8), dell'edilizia privata (16), dei lavori pubblici (9), della viabilità e circolazione (7) e dei trasporti (7). Numericamente inferiori sono state invece le istanze concernenti demanio e patrimonio (4), tutela del territorio (2), occupazioni, espropri e servitù (2) e acque pubbliche (1).

Nelle categorie sopra menzionate, ad eccezione di quella dei trasporti, gli interlocutori sono stati soprattutto gli enti locali, nei confronti dei quali il Difensore regionale è intervenuto in via collaborativa al fine di sollecitare risposte chiare, ripristinare il dialogo tra il cittadino e la pubblica amministrazione, quando lo stesso potesse ritenersi pregiudicato e/o interrotto e verificare la correttezza della procedura amministrativa esperita.

Le Amministrazioni comunali, pur esulando dalla competenza istituzionale del Difensore regionale, hanno comunque collaborato fattivamente con l'Ufficio nella quasi totalità dei casi, manifestando una buona disponibilità ad interloquire e fornendo in tempi ragionevoli i chiarimenti e la documentazione richiesti.

Per quanto attiene agli Strumenti urbanistici, come già accaduto negli anni scorsi, gli istanti si sono rivolti al Difensore regionale perlopiù per contestare il contenuto dei Piani di Governo del Territorio.

In tali fattispecie l'Ufficio, non avendo alcuna facoltà di sindacare nel merito le scelte pianificatorie degli enti locali, laddove fosse ancora in corso l'iter di approvazione dello strumento urbanistico ha fornito le indicazioni procedurali che la l.r. 11 marzo 2005 n. 12 "Legge per il governo del territorio" dispone per la partecipazione dei cittadini alla formazione dello stesso.

4.1 Edilizia privata

In materia si è confermata anche nel 2013 una prevalenza delle istanze relative alla contestazione di presunti abusi edilizi, con riferimento ai quali le doglianze rappresentate hanno quasi sempre riguardato il silenzio delle Amministrazioni comunali, nonostante tempi spesso considerevoli trascorsi dall'inoltro delle segnalazioni. Il Difensore regionale è pertanto intervenuto richiamando l'Ente locale all'esercizio delle funzioni di sua competenza previste dalla normativa vigente.

Infatti, ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", il Comune è tenuto ad esercitare, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale, per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

Peraltro l'esercizio della funzione di vigilanza non è sottoposta a termini di scadenza e il rilievo dell'abuso può avvenire da parte dell'Ente locale in qualsiasi momento. (AS)

4.2 Strumenti urbanistici

Come già accaduto negli anni scorsi, gli istanti si sono rivolti al Difensore regionale perlopiù per contestare il contenuto dei Piani di Governo del Territorio.

In tali fattispecie l'Ufficio, non avendo alcuna facoltà di sindacare nel merito le scelte pianificatorie degli enti locali, laddove fosse ancora in corso l'iter di approvazione

dello strumento urbanistico, ha fornito le indicazioni procedurali che la l.r. 11 marzo 2005 n. 12 "Legge per il governo del territorio" dispone per la partecipazione dei cittadini alla formazione dello stesso. (AS)

4.3 Trasporti pubblici

Oltre alle consuete doglianze concernenti i disservizi del trasporto regionale da parte dei pendolari, sono pervenute alcune contestazioni avverso le sanzioni comminate dai gestori per irregolarità del titolo di viaggio.

Significativo è il caso di una utente del servizio di trasporto ferroviario regionale che si è rivolta all'Ufficio in seguito al mancato accoglimento da parte di Trenord degli scritti difensivi presentati successivamente alla notifica dell'accertamento a suo carico dell'irregolarità del titolo di viaggio di cui all'art. 116 delle "Condizioni Generali di Trasporto di Trenord" e della relativa sanzione determinata ai sensi dell'art. 46 della l.r. 4 aprile 2012, n. 6 e degli artt. 465 e 466 c.p.

Alla signora, la quale al momento del controllo del titolo di viaggio da parte del personale di bordo era in possesso di un abbonamento settimanale cartaceo a fascia chilometrica per una tratta regionale gestita da Trenord - che, come previsto dall'art. 38 delle "Condizioni Generali di Trasporto di Trenord", oltre a riportare la fascia chilometrica di riferimento, la classe, la settimana di validità, la stazione di partenza, quella di destinazione e le proprie generalità, era stato convalidato presso apposita macchina al primo viaggio - è stata, infatti, contestata la contraffazione dello stesso, ritenendo che non potesse leggersi con chiarezza la data di inizio di validità dell'abbonamento trascritta manualmente.

L'Ufficio è pertanto intervenuto rilevando l'infondatezza della contestazione relativa alla contraffazione del titolo di viaggio, in primo luogo poiché, seppure la data di inizio di validità fosse stata scritta in maniera non cristallina, era chiaramente leggibile la data relativa al termine di validità dello stesso e, trattandosi di abbonamento avente validità sei giorni, la data di inizio era necessariamente quella di sei giorni prima e, in secondo luogo, in quanto nessun senso avrebbe avuto sovrascrivere su date diverse da quelle riportate che, in assenza della corretta obliterazione al primo viaggio, avrebbero reso comunque l'abbonamento inutilizzabile.

Trenord, accogliendo i rilievi formulati dall'Ufficio di Difesa regionale, ha provveduto all'archiviazione del provvedimento sanzionatorio adottato. (AS)

4.4 Edilizia residenziale pubblica

Nel 2013 si è registrato rispetto all'anno precedente un sensibile aumento del numero di istanze rivolte al Difensore regionale in materia.

Dal confronto dei dati relativi alla tipologia degli interventi richiesti emerge ancora una volta, secondo una tendenza ormai consolidata da molti anni, la netta prevalenza delle richieste riguardanti la manutenzione degli immobili, singoli alloggi e interi stabili, facenti parte del patrimonio abitativo pubblico di proprietà dei comuni e delle ALER.

Si può inoltre constatare un incremento significativo delle istanze attinenti ai procedimenti di assegnazione degli alloggi, di competenza delle amministrazioni comunali, come pure di quelle relative ai procedimenti di mobilità abitativa, che competono ai comuni e, per le fattispecie di emergenza, alle ALER.

Si tratta di richieste di cambio generalmente motivate da mutate situazioni dei nuclei familiari assegnatari, quali l'ampliamento del numero dei componenti o la presenza di disabili, che rendono inadeguato l'alloggio assegnato.

Molte anche le istanze concernenti i canoni di locazione, di cui viene sovente richiesta la revisione con riferimento a situazioni di morosità incolpevole, in quanto determinata da obiettive difficoltà dei nuclei familiari, dovute al peggioramento della loro situazione economica causato da perdita del lavoro, malattie ecc..

Sono pervenute in discreto numero istanze riguardanti procedimenti amministrativi avviati da richieste di variazione di intestazione del contratto di locazione a seguito di subentro nell'assegnazione dell'alloggio.

Sono state altresì rappresentate questioni attinenti all'aggiornamento dell'anagrafe dell'utenza, che viene periodicamente svolto dagli enti gestori al fine di acquisire elementi necessari per la corretta attribuzione del canone adeguato alle condizioni anagrafiche e reddituali degli assegnatari.

E' stato chiesto l'intervento del Difensore regionale anche in relazione a problematiche originate da violazioni da parte degli inquilini delle norme regolamentari che disciplinano l'uso degli immobili di edilizia popolare.

Richieste di assegnazione di alloggi

Gli interventi relativi a questa fattispecie si sono esplicitati nei confronti dei Comuni, in quanto titolari delle funzioni amministrative concernenti l'assegnazione delle unità abitative di edilizia residenziale pubblica.

Sono stati segnalati, in particolare, problemi relativi ai tempi necessari per ottenere un alloggio popolare, purtroppo molto dilatati a causa del profondo divario esistente tra la domanda di abitazione e la disponibilità offerta in misura alquanto limitata dal patrimonio immobiliare pubblico, che non consente di soddisfare le richieste dei cittadini in tempi adeguati alle loro esigenze, talvolta pressanti, come avviene nel caso di coloro che sono assoggettati a procedura esecutiva di sfratto.

Sovente sono state denunciate situazioni di estremo disagio e urgenza, per le quali è stata rappresentata all'amministrazione comunale competente l'opportunità di provvedere secondo la procedura prevista dall'art. 14 del Regolamento Regionale n.1/2004.

In base a tale disposizione, il comune che ha indetto il bando, in deroga alla posizione in graduatoria, può disporre con specifico atto in via d'urgenza l'assegnazione di un alloggio di ERP ai nuclei familiari che versino in particolare stato di necessità.

Il comune può ricorrere a tale procedura in presenza di situazioni di emergenza abitativa, come nel caso di nuclei familiari che debbano forzatamente lasciare la propria abitazione a seguito di provvedimento esecutivo e non sia possibile sopperire alla loro sistemazione secondo i tempi previsti per la graduatoria.

In alcuni casi il Difensore regionale è intervenuto per sollecitare chiarimenti in merito alle ragioni del mancato accoglimento da parte del comune interessato delle domande di assegnazione in deroga, al fine di verificare, nella situazione rappresentata dall'istante, la sussistenza delle condizioni previste dalla normativa per poter ricorrere a tale procedura.

L'attività svolta in questo ambito ha interessato i comuni, nei cui confronti il Difensore regionale non ha un potere diretto di intervento, agendo solo sulla base del principio di collaborazione tra pubbliche amministrazioni. Ciononostante gli enti hanno generalmente risposto con sollecitudine alle richieste dell'Ufficio fornendo chiarimenti e informazioni.

In particolare può dirsi soddisfacente la collaborazione prestata dalle strutture del Comune di Milano, alle quali di frequente l'Ufficio si è rivolto per la definizione delle questioni rappresentate, ottenendo risposte puntuali ed esaustive.

Problemi di manutenzione

Hanno riguardato sia singole unità abitative, sia interi fabbricati e complessi residenziali.

In particolare sono stati segnalati inconvenienti relativi ad ascensori, impianti elettrici non conformi alla normativa vigente in materia di sicurezza, malfunzionamento degli impianti di riscaldamento, infiltrazioni d'acqua derivanti dalla mancata manutenzione delle coperture degli edifici, alloggi consegnati agli assegnatari in condizioni di degrado.

Alcune doglianze hanno posto in evidenza carenze nell'esecuzione degli interventi a cui l'ente gestore deve provvedere per porre rimedio alle anomalie riscontrate al momento della consegna dell'unità abitativa al nuovo inquilino.

Al riguardo viene sovente lamentata la scadente qualità del servizio reso dalle imprese alle quali l'ente gestore affida i lavori di ripristino.

Nella trattazione di tali pratiche l'Ufficio ha interloquito soprattutto con le ALER, in particolare con l'azienda competente per la provincia di Milano, la quale, mediante le proprie strutture decentrate competenti ad effettuare opere di manutenzione ordinaria e di carattere urgente, ha provveduto a risolvere gli inconvenienti denunciati.

In proposito si deve rilevare che in diversi casi i problemi prospettati sono stati risolti solo dopo ripetuti solleciti.

Notevoli ritardi, ascrivibili alla complessità e onerosità delle opere da eseguire, si sono rilevati nella trattazione di questioni concernenti problemi manutentivi che richiedono l'attuazione di programmi di carattere straordinario.

E' proseguita anche quest'anno l'istruttoria di pratiche avviate negli anni pregressi, relative a richieste di manutenzione straordinaria di stabili gestiti dall'ALER Milano.

Si cita come esempio il caso riguardante un complesso edilizio, situato in un comune della provincia di Milano, che da molti anni necessita di interventi di ristrutturazione indispensabili per eliminare in modo definitivo le infiltrazioni causate dalle degradate condizioni della copertura.

Nel 2012 l'ALER aveva comunicato l'inserimento dei lavori di manutenzione straordinaria del fabbricato nel Programma triennale 2012-2014 dell'azienda. Era stato altresì precisato che nel settembre 2012 sarebbe stata avviata la progettazione degli interventi e che, ultimata questa fase, si sarebbe dato corso alle procedure per la gara d'appalto.

Nel 2013 l'Ufficio, nuovamente intervenuto presso l'ALER Milano, ha dovuto constatare ulteriori ritardi, apprendendo dalla direzione generale che, a causa delle difficoltà economiche dell'azienda, i tempi relativi alla gara d'appalto avrebbero dovuto necessariamente essere differiti.

Sembra pertanto ancora lontana la definizione della vicenda.

In conclusione si può osservare che relativamente a questo settore le maggiori criticità si sono evidenziate nella gestione dei problemi manutentivi del patrimonio immobiliare da parte dell'ALER Milano, sulla quale, come dimostra il caso appena descritto, hanno pesantemente influito le difficoltà finanziarie in cui versa l'azienda.

(GB)

5 Ambiente

5.1 Inquinamento

Nel 2013 l'Ufficio ha continuato a lavorare principalmente sulle segnalazioni relative al monitoraggio dello stato di attuazione della l.r. 10 agosto 2001, n. 13, in materia di inquinamento acustico, intrapreso dalla Direzione Qualità dell'Ambiente.

Convien rammentare che tutte le amministrazioni comunali avrebbero dovuto provvedere alla classificazione acustica del proprio territorio, ai sensi dell'art. 2, comma 1, l.r. 13/2001 entro dodici mesi dalla pubblicazione del provvedimento emanato dalla Giunta regionale. Moltissimi comuni, tuttavia, hanno tardato ad assumere il provvedimento: per queste ipotesi è prevista dall'art. 136 T.U.E.L. l'esercizio di poteri sostitutivi da parte di questo Ufficio.

L'azione di verifica della Giunta regionale si è svolta in tre tempi: nel primo erano stati segnalati all'Ufficio i Comuni che, pur avendo percepito un contributo dalla Regione per finanziare il procedimento di adozione/approvazione del piano, non vi avevano provveduto; nel secondo erano stati segnalati i Comuni di dimensioni minori e infine tutti gli altri.

L'Ufficio, consapevole della natura e del significato dell'esercizio di poteri sostitutivi, ha proceduto con cautela, puntando più sulla persuasione e sull'autorevolezza che sulla forza delle norme e dell'autorità.

L'anno scorso la Direzione generale Ambiente, Energia e Reti ha però intrapreso una ulteriore azione nei confronti di quei Comuni che, pur avendo adottato il piano di zonizzazione acustica, non hanno ancora provveduto all'approvazione: sono stati così segnalati nel mese di dicembre 198 Comuni all'Ufficio, che ha provveduto e sta provvedendo a comunicare a ciascuno l'avvio del procedimento di commissariamento.

Quest'ultima segnalazione da parte della Giunta regionale presenta una singolarità: la Giunta stessa infatti, è stata l'autrice della proposta di legge, diventata poi la l.r. 1 Febbraio 2012 n. 1, "Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria", che all'art 41 abroga espressamente l'art. 15, comma 4, l.r. 13/2001, cioè la disposizione che attribuisce al Difensore regionale i poteri sostitutivi.

Il Difensore regionale darà comunque seguito alla richiesta di commissariamento, forte del disposto dell'art. 136 D.lgs. 18 Agosto 2000 n. 267, T.U.E.L., ciò non toglie che il legislatore (Consiglio regionale e Giunta regionale) dovrebbe prestare maggiore attenzione alle proprie manifestazioni di volontà nell'esercizio dell'attività normativa oppure determinarsi ad agire con coscienza rispetto ai propri deliberati.

Attualmente comunque, come già detto nella presentazione dell'attività dell'Ufficio, solo una cinquantina di comuni deve ancora adottare il piano di classificazione acustica, e in alcuni casi ciò è dovuto soprattutto alla scarsità di fondi.

La restante casistica del settore ricalca quella degli anni precedenti: emissioni acustiche e disturbi causati dall'attività di pubblici esercizi, inconvenienti igienici derivanti dalle modalità di raccolta dei rifiuti urbani, disagi derivanti da attività produttive e controlli amministrativi effettuati dai comuni. (TR)

6 Sicurezza sociale

Prima di tratteggiare le problematiche attinenti alla materia della sicurezza sociale sottoposte dai cittadini all'attenzione dell'Ufficio nel corso del 2013, si accenna brevemente ai dati quantitativi.

Pur in assenza di una specifica attività promozionale, continua il tendenziale incremento del numero delle pratiche protocollate: nel 2012 si è registrato un aumento del 10 per cento, nel 2013 del 15 per cento. Ha segnato un andamento positivo anche il dato relativo al numero delle pratiche chiuse - in quanto ne è stata definita compiutamente la trattazione - in particolare sono state portate a conclusione 93 pratiche, contro le 78 del 2012. All'inizio dell'anno risultavano in corso d'istruttoria solo un numero contenuto di istanze pervenute nei precedenti anni.

La maggior parte delle richieste continua ad essere inoltrata da privati cittadini, che si rivolgono all'Ufficio personalmente o talvolta per il tramite di un familiare. In molti casi, dato lo stato di fragilità che spesso caratterizza - per situazioni di disagio socio-economico o per l'età - coloro che presentano istanze inerenti al delicato settore della sicurezza sociale, è necessario un paziente lavoro di ascolto: solo attraverso lunghi colloqui telefonici o di persona si riesce, mettendo ordine nell'esposizione disorganica e nella documentazione frammentaria, a ricostruire e a chiarire la vicenda sottoposta all'attenzione dell'Ufficio, individuando i singoli aspetti giuridici in relazione ai quali è possibile svolgere un utile e concreto intervento.

Nel tempo si sono instaurate buone prassi collaborative nel settore: le amministrazioni interpellate hanno spesso fornito un riscontro esauriente e solo in taluni casi non tempestivo. In particolare, si rileva che anche nel corso del 2013 l'interazione con l'INPS, uno dei principali interlocutori, è stata fattiva e solerte: sono quasi sempre state date risposte esaustive per quanto concerne il merito della vicenda in tempi brevi. Giova rilevare che, stante il ruolo di mediazione del Difensore regionale, risultati positivi e - quel che conta - soddisfacenti per l'utenza possono essere conseguiti soprattutto grazie alla collaborazione degli enti con cui ci si relaziona.

Per quanto riguarda le specifiche questioni affrontate dall'Ufficio, si sottolinea la difficoltà di ricondurle a unità o comunque di strutturarle per argomento, tenuto conto della molteplicità e varietà delle problematiche. Si ritiene, pertanto, di descrivere il tipo di attività che l'Ufficio svolge in questo settore, e i risultati che possono essere conseguiti, accennando all'istruttoria di alcune pratiche che sono state definite nel 2013. Per chiarezza espositiva si suddivide questo resoconto, come nella relazione dello scorso anno, nei tre paragrafi che rappresentano le principali categorie in cui si articola il settore della sicurezza sociale: assistenza sociale, invalidità civile, previdenza. (LG/PB)

6.1 Assistenza sociale

Fattivo è stato il ruolo svolto dall'Ufficio nel risolvere una vicenda segnalata da un centro di ascolto Caritas, che aveva già tentato inutilmente di addivenire ad una soluzione, riguardante l'ingiunzione di pagamento di una ingente somma pervenuta ad una signora che si trovava in una difficilissima situazione economica. Quest'Ufficio faceva presente di non poter intervenire nell'ambito della procedura esecutiva collegata alla riscossione coattiva della somma di denaro con l'emissione

della cartella esattoriale, ma di poter interpellare l'Amministrazione comunale, che vantava il credito, per avere chiarimenti sulla posizione debitoria e sui motivi che ne avevano impedito la definizione in via bonaria. La somma richiesta sembrava riferirsi a canoni e spese, cui si aggiungevano i relativi oneri accessori, dovuti da quasi un decennio e inerenti all'alloggio popolare assegnato all'interessata. La signora, non potendo assolutamente far fronte al pagamento, rischiava oltretutto il fermo amministrativo dell'unico bene in suo possesso: una vecchia automobile usata, fondamentale per svolgere la sua attività lavorativa come addetta alle pulizie. L'ente locale forniva indicazioni circa l'entità e la natura del credito, dava atto che il nucleo familiare era conosciuto ai servizi sociali per interventi di sostegno economico e assicurava che sarebbero state attivate le iniziative più opportune al fine di supportare il nucleo anche per la specifica situazione. La Caritas si è mostrata soddisfatta in quanto finalmente erano state appurate la causale e l'entità del debito che aveva dato luogo al procedimento di riscossione coattiva e il Comune si era fatto carico della questione.

A causa della difficile situazione economica, che caratterizza purtroppo da alcuni anni il nostro Paese, e a causa dei tagli nei trasferimenti di finanziamenti statali agli enti locali sono in costante aumento le richieste di intervento da parte di cittadini a cui i comuni, proprio per carenza di fondi sufficienti, non assegnano i contributi richiesti per far fronte alle spese di prima necessità. In questi casi sovente non è possibile raggiungere risultati pienamente corrispondenti alle richieste, stanti le sempre maggiori difficoltà di bilancio degli enti locali. Per questo l'intervento del Difensore civico diventa sempre più delicato, in quanto si tratta di contattare i competenti servizi comunali affinché procedano ad una accurata verifica delle condizioni dell'utente comparandole con le possibilità che, a seconda dei casi e dell'urgenza del disagio socio-economico lamentato, possono essere individuate per sanare situazioni che altrimenti potrebbero avere conseguenze anche gravi. Si rileva, inoltre, che gli uffici comunali molte volte forniscono dettagliate relazioni circa la specifica condizione della persona in difficoltà e circa gli interventi eventualmente già attuati per far fronte alle sue condizioni di disagio.

Nel 2013 si sono rivolti all'Ufficio i familiari di alcuni ragazzi gravemente disabili, affetti da tetraplegia completa e, quindi, del tutto dipendenti da terzi per lo svolgimento di qualsiasi atto della vita quotidiana. Nelle istanze pervenute si lamentava la mancata erogazione del contributo richiesto alle Amministrazioni locali e all'Ente regionale per l'attivazione o la continuazione di un progetto di vita indipendente, a copertura totale - o almeno parziale - dei relativi costi. Con riferimento alle specifiche istanze l'Ufficio si è dapprima rivolto alle Amministrazioni comunali invitandole ad individuare modalità e strategie per venire incontro alle esigenze dei ragazzi e per reperire adeguate misure di sostegno. Nelle risposte si rilevava l'impossibilità di trovare soluzioni finalizzate a soddisfare la legittima richiesta avanzata dagli istanti, eccependo l'assoluta mancanza di risorse proprie o derivanti da fondi nazionali o regionali per il finanziamento di progetti individuali di sostegno alla vita indipendente. L'Ufficio ha ritenuto, pertanto, di rivolgersi sia al competente settore della Regione Lombardia sia al competente Assessorato, richiamando il quadro normativo e giurisprudenziale afferente questi progetti che consentono alle persone con disabilità fisico-motoria grave di vivere a casa propria, senza dover ricorrere al ricovero in strutture protette, e di prendere autonomamente decisioni riguardanti la propria vita, grazie alla presenza di un assistente personale. Si sottolineava che la Conferenza delle Regioni aveva di recente approvato la proposta

di riparto delle somme stanziata dalla legge di stabilità per il 2013 per il Fondo alle politiche sociali e per il Fondo alle non autosufficienze, anche se non era ancora stato perfezionato il trasferimento delle risorse alle Regioni. Si evidenziava, inoltre, che un miglioramento della qualità e dignità della vita della persona con disabilità grave rappresenta anche un investimento virtuoso rispetto ai costi sostenuti per il ricovero in una struttura protetta, soluzione che, oltretutto, non rispetta la volontà di chi chiede di essere aiutato a realizzare un progetto di vita indipendente. La Regione, dopo aver chiarito che stava lavorando a complessi provvedimenti richiedenti istruttorie e incontri con associazioni e organizzazioni sindacali, ha infine comunicato che erano state adottate articolate disposizioni attuative delle politiche regionali in materia di gravi e gravissime disabilità. Nell'ambito di questi interventi sono state previste con operatività immediata specifiche misure a sostegno dei progetti di vita indipendente: le Asl e i Comuni avrebbero, quindi, dovuto attrezzarsi per permettere agli interessati di poter presentare le loro richieste.

Anche nel 2013 sono pervenute alcune istanze riguardanti il diritto allo studio e all'integrazione scolastica dell'alunno con disabilità. Si menziona la problematica inerente al servizio di assistenza *ad personam* nelle scuole secondarie superiori. Ad un ragazzo era stata negata la possibilità di frequentare regolarmente la scuola in quanto il Comune di residenza aveva sospeso il servizio e la Provincia non aveva mai voluto fornirlo: poteva, pertanto, essere presente a scuola solo tre ore al giorno per quattro giorni a settimana, in concomitanza con l'insegnante di sostegno. Stante la complessità dell'annosa questione relativa alla competenza in materia di assistenza educativa e trasporto degli alunni con disabilità frequentanti scuole secondarie di secondo grado, oggetto anche di varie pronunce giurisprudenziali, sono stati interpellati diversi enti per individuare soluzioni idonee ad assicurare il pieno soddisfacimento della domanda di istruzione dello studente. Grazie all'impegno economico assunto dall'Amministrazione provinciale e alla collaborazione dell'Amministrazione comunale è stato possibile garantire al ragazzo il servizio di assistenza educativa necessario per portare a termine il suo percorso scolastico. La Regione ha inoltre precisato di avere di recente sottoscritto un accordo con il Presidente delle Province lombarde al fine di assicurare agli Enti rappresentati un contributo straordinario a parziale copertura dei costi dei servizi di assistenza educativa e trasporto che le Province devono garantire alle famiglie con figli diversamente abili frequentanti scuole secondarie di secondo grado.

Si citano infine, a titolo esemplificativo, alcune delle altre tematiche affrontate nell'ambito dell'assistenza sociale: l'istituto dell'affido familiare e l'amministratore di sostegno; le rette per la frequenza e per il servizio mensa degli asili nido; l'erogazione dei vari fondi previsti dall'amministrazione regionale a sostegno delle famiglie o di persone che si trovano in situazioni di difficoltà.

Con riferimento alla dote conciliazione servizi alla persona, beneficio economico finalizzato a sostenere i genitori rientrati al lavoro dopo l'astensione obbligatoria o facoltativa, l'Ufficio è intervenuto in merito a una domanda inoltrata da parecchi mesi, e, valutando che vi fossero i requisiti necessari, ne ha richiesto il tempestivo pagamento. Il Distretto ASL ha prontamente liquidato quanto dovuto. (LG/PB)

6.2 Invalidità civile

Nel 2013 si è registrata una diminuzione delle richieste di intervento relative alla regolarità delle procedure per l'accertamento dello stato di invalidità civile e della

condizione di *handicap* ai sensi della L. 5.2.1992, n. 104. Diversi istanti hanno lamentato notevoli ritardi nell'erogazione di benefici economici a loro riconosciuti dalle competenti Commissioni sanitarie, di cui peraltro avevano già ripetutamente sollecitato il pagamento senza riuscire ad ottenere neppure precise indicazioni sulla tempistica. In positivo va registrato che, a seguito della segnalazione dell'Ufficio, l'ente competente ha tempestivamente provveduto a liquidare quanto dovuto.

Altre questioni di cui si è occupato l'Ufficio in quest'ambito hanno riguardato principalmente le aree di sosta riservate ai disabili; il contrassegno per la sosta e la circolazione nonché il diritto alla mobilità delle persone con disabilità.

Ci si sofferma sulla problematica evidenziata da un giovane che lamentava che, in una stazione aeroportuale, gli era stato fornito un servizio di assistenza inadeguato a una capitale europea come Milano. Più precisamente segnalava di essere stato lasciato nella Sala Amica per tutto il lungo periodo in cui attendeva di essere imbarcato, mentre avrebbe voluto essere accompagnato negli spazi aeroportuali destinati allo shopping e al ristoro e poter, quindi, circolare come ogni altro viaggiatore. L'Ufficio si è rivolto alla SEA per evidenziare, richiamando la specifica regolamentazione europea, la necessità di garantire un livello ottimale di assistenza e le condizioni che possano rendere serena e confortevole l'esperienza del viaggio ai passeggeri con mobilità ridotta. Nel riscontro tempestivamente fornito, SEA si rammaricava dell'insoddisfazione palesata e sottolineava di essere da sempre attenta ai diritti e alle esigenze delle persone con disabilità. Si precisava che il servizio di assistenza garantisce l'accompagnamento nelle aree shopping e di ristoro compatibilmente con le necessità operative. A seguito di esplicita richiesta dell'Ufficio finalizzata ad assicurare la piena conoscenza e fruibilità di tale diritto, si comunicava che l'edizione del 2014 della Carta dei servizi sarebbe stata arricchita da comunicazioni che esplicitassero aspetti come quello segnato. (LG/PB)

6.3 Previdenza

A titolo esemplificativo della varietà delle tematiche se ne schematizzano alcune relative a istanze che hanno avuto una soluzione positiva e tempestiva.

L'Ufficio ha dato seguito, valutatane la fondatezza, alla richiesta di una pensionata inerente al pagamento di una ingente somma dovuta in esecuzione di una sentenza del Tribunale in funzione di giudice del lavoro. Il suo ricorso era stato accolto ed era stata dichiarata l'illegittimità della pretesa dell'INPS al recupero scaturito dalla ricostruzione della pensione di reversibilità a seguito della presentazione dei modelli reddituali obbligatori; all'indebito risultava applicabile la sanatoria di cui all'art. 13 della L. 30.12.1991, n. 412. L'INPS, nell'arco di un mese, ha comunicato di aver disposto l'accredito della somma spettante.

Un'altra segnalazione all'INPS che si è risolta in breve tempo riguarda il caso di un dipendente di un piccolo gruppo editoriale, che, avendo tutti i requisiti previsti dalla normativa per accedere al prepensionamento, aveva inoltrato da diversi mesi una domanda di pensione di anzianità. La pratica si era arenata per un intoppo burocratico inerente all'acquisizione del codice relativo all'azienda, nonostante numerosi solleciti anche tramite un patronato.

Si accenna al caso riguardante la regolarizzazione di una posizione contributiva da parte di un datore di lavoro in ottemperanza alla sentenza di un Tribunale e al verbale di conciliazione della Corte d'Appello, che retrodatavano la decorrenza di un rapporto di lavoro. La direzione territoriale del Ministero del Lavoro aveva precisato al lavoratore che la ditta aveva presentato un'istanza di rateizzazione dei contributi previdenziali dovuti per il periodo di sospensione dal lavoro alla competente sede

INPS, cui avrebbe dovuto rivolgersi per ulteriori notizie circa l'aggiornamento della sua situazione. L'Istituto previdenziale evidenziava all'Ufficio che la regolarizzazione della posizione contributiva costituiva un onere a carico della ditta, che doveva procedere alla trasmissione via web dei flussi informativi. A conclusione dell'intervento, informava che i dati erano stati finalmente acquisiti, in seguito a svariati contatti e dopo l'invio di un ispettore. Purtroppo a causa della reingegnerizzazione delle procedure di gestione delle posizioni aziendali, l'aggiornamento dell'estratto conto avrebbe comunque potuto avvenire solo quando fossero state sbloccate le procedure informatiche e quindi a distanza di alcuni mesi.

Da ultimo si fa riferimento all'istanza inerente al mancato accredito sulla posizione assicurativa di contributi volontari, correttamente corrisposti oramai da alcuni anni tramite gli appositi bollettini. L'interessata era stata autorizzata al versamento dei contributi ai fini della misura della pensione, per integrarne cioè l'importo, quale lavoratrice dipendente privata a tempo indeterminato con contratto *part-time* a quattro ore. L'INPS precisava che l'argomento segnalato era attinente alle lavorazioni in capo all'ufficio assicurato-pensionato e confermava che da qualche anno erano possibili tali versamenti, facendone domanda, a copertura o integrazione dell'attività lavorativa svolta ad orario ridotto. Prima che si disponessero apposite procedure automatizzate l'autorizzazione era però rilasciata con procedura e calcolo manuale. La fattispecie segnalata, insieme a poche altre analoghe, era in attesa della sistemazione contabile necessaria per l'inserimento nella nuova procedura automatizzata. Si assicurava che era stata individuata una soluzione tecnica per regolarizzare queste vecchie posizioni sospese e che in pochi mesi sarebbe stato aggiornato l'estratto contributivo.

In alcuni casi sono state fornite all'Ufficio risposte esaustive che, pur confermando la legittimità dell'azione amministrativa, sono state di utilità per l'interessato in quanto gli sono stati esplicitati gli opportuni chiarimenti giuridici circa l'infondatezza della sua richiesta. Al proposito si va dal caso dell'istante che si lamentava di intenti vessatori dell'INPS nei suoi confronti, stanti le molteplici convocazioni a visite mediche, che ogni volta confermavano la sussistenza dei requisiti di legge per fruire dell'assegno ordinario di invalidità, al caso dell'istante, residente all'estero, che si lamentava della mancata erogazione della maggiorazione sociale e del relativo indebito da tempo contestatogli dall'INPS. Con riferimento alla prima questione l'INPS chiariva che la richiesta di revisione non avveniva su indicazione dei medici — non trattandosi di revisione sanitaria — ma era formulata d'ufficio dal sistema informatico dell'istituto, appositamente regolato sul disposto normativo che prevede la convocazione a visita annuale per tutti i percettori di reddito ai quali sia stato riconosciuto l'assegno ordinario di invalidità. Con riferimento alla seconda questione si precisava che, in applicazione di un Regolamento CEE del 2005 che contiene una revisione globale dell'allegato ad un precedente regolamento, a decorrere dal 1° giugno 2005 non era più possibile attribuire il diritto alle maggiorazioni sociali, previste dalla L. 29.12.1988, n. 544, ai soggetti residenti sul territorio di uno degli Stati dell'Unione europea diversi dall'Italia. Il ricalcolo era stato a suo tempo correttamente notificato all'istante. (LG/PB)

7 Sanità e igiene

Il numero delle segnalazioni pervenute in materia di sanità nel 2013 è rimasto costante rispetto all'anno precedente, in cui si era verificato un notevole incremento delle pratiche.

Una parte consistente delle questioni rappresentate ha avuto come interlocutore la Direzione generale Salute della Giunta regionale. I rapporti con la stessa non sono, peraltro, migliorati rispetto alla situazione già denunciata negli anni precedenti.

Si è potuto verificare, innanzitutto, il notevole ritardo con cui l'apparato amministrativo si è riorganizzato in seguito alle ultime elezioni regionali, con conseguente pregiudizio per la sollecita definizione di procedimenti amministrativi già avviati.

Esemplare è il caso occorso ad un cittadino che si è rivolto all'Ufficio nell'agosto 2013 per sollecitare un riscontro da parte della Commissione regionale d'appello per l'idoneità sportiva al ricorso dallo stesso presentato in gennaio, ai sensi dell'art. 6 del D.M. Sanità 18.2.1982, avverso il giudizio di inidoneità sportiva agonistica per l'esercizio dell'attività calcistica espresso da un medico dello sport di un presidio ospedaliero nei confronti del figlio undicenne.

L'interessato era già venuto a conoscenza del fatto che il mancato riscontro era da imputare al ritardo nella nomina della nuova Commissione regionale: la precedente, infatti, aveva terminato il proprio mandato alla fine del 2012.

L'Ufficio interveniva, specificando come non fosse assolutamente accettabile un tale ritardo, ritenendo che il tempo ormai trascorso - circa 8 mesi - fosse più che adeguato allo svolgimento dei necessari adempimenti amministrativi. Ciò anche in considerazione del fatto che il ricorso al giudizio di suddetta Commissione costituisce l'unico strumento a disposizione degli interessati per opporsi ad un eventuale diniego all'idoneità per la pratica sportiva agonistica, diniego che ne impedisce nel frattempo l'esercizio.

Solo con comunicazione del 7.11.2013 la Direzione generale Salute informava l'Ufficio dell'avvenuta nomina della nuova Commissione regionale, con D.G.R. 31.10.2013, n. 872.

Si è verificato, poi, come le risposte della Direzione regionale non vengano quasi mai fornite entro i termini previsti dall'art. 11 della L.R. 6.1.2010, n. 18 "Disciplina del Difensore regionale" e come il tenore delle stesse sia tale da consentire raramente di ricavare risposte chiare ed esaustive in merito alla problematica esposta.

Spesso pertanto l'Ufficio, per dirimere questioni interpretative in merito alla corretta applicazione di norme, si rivolge direttamente al Ministero della Salute che, pur non essendo un interlocutore istituzionale, collabora in genere con notevole sollecitudine. In alcuni casi, peraltro, si incontrano comunque difficoltà, in quanto si assiste ad un rimbalzo di responsabilità tra Regione e Ministero per l'individuazione dell'ente competente a intervenire.

E' appunto ciò che sta avvenendo per la corresponsione degli arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale ex L. 25.2.1992, n. 210 nei confronti dei soggetti infettati da trasfusione o da somministrazione di emoderivati, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 293 del 9.11.2011. In particolare, la Regione Lombardia ha deciso di provvedere per il tramite delle ASL alla corresponsione degli arretrati della rivalutazione solo in favore di coloro che avevano

già definito la propria posizione in sede giudiziale con sentenza passata in giudicato, rimettendo al Ministero della Salute ogni valutazione circa le modalità delle fattispecie relative ai soggetti con giudizi ancora pendenti e ai soggetti che non avevano promosso alcuna iniziativa in sede giudiziaria.

Il Ministero, peraltro, ha escluso la propria competenza, facendo richiamo alla delega di funzioni alle Regioni già attuata con il DPCM 26.5.2000 e con l'Accordo Stato-Regioni dell'8.8.2001.

Quest'ultima posizione è stata contestata in sede di coordinamento tecnico interregionale, ove è stato ribadito come le Regioni necessitino di indirizzi ministeriali per poter provvedere alla corresponsione degli arretrati. Pare, peraltro, che alla base del mancato pagamento degli stessi vi sia la carenza dei fondi necessari allo scopo: la riduzione degli stanziamenti da parte dello Stato avrebbe sottratto alle Regioni le risorse necessarie alla corresponsione della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale, nonché dei relativi arretrati.

L'Ufficio è intervenuto sia nei confronti dell'amministrazione regionale, sia del competente Ministero, per la definizione di questa problematica: gli interessati, infatti, sperano che si possa giungere ad una soluzione amministrativa, ipotesi che parrebbe ovvia in considerazione della giurisprudenza già consolidata in materia. L'impasse creatasi, peraltro, ha indotto molti ad assumere un'iniziativa in sede giudiziale, con il conseguente ulteriore aggravio di spesa per l'ente competente all'erogazione.

Nonostante anche la Corte europea dei diritti umani abbia stabilito, nel settembre 2013, che lo Stato italiano deve versare ai soggetti infettati da trasfusione o da somministrazione di emoderivati gli arretrati dell'indennità integrativa speciale, la questione al momento non si è ancora risolta.

Si auspica, invece, una più celere definizione di un'ulteriore vicenda, che riguarda la sostanziale mancata piena applicazione, nel territorio lombardo, dell'Accordo approvato dalla Conferenza unificata Stato, Regioni e Province autonome in data 20.12.2012, recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome".

Il responsabile dell'Ufficio di Pubblica Tutela (UPT) della ASL di Milano ha rappresentato all'Ufficio la vicenda di una cittadina dell'Unione Europea, convivente con un cittadino italiano e madre di un minore con cittadinanza italiana, alla quale non è stata consentita l'iscrizione al SSN, prevista invece - con rinnovo annuale - dal numero 12) del punto 2 del citato Accordo.

L'Ufficio ha chiesto chiarimenti in proposito all'amministrazione regionale, specificando come gli accordi adottati in sede di Conferenza Stato-Regioni si perfezionino già con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, senza la necessità di essere recepiti formalmente in specifici provvedimenti regionali.

L'Ufficio ha ipotizzato, peraltro, che il ritardo nell'applicazione dell'Accordo fosse da imputare alla volontà di non consentire l'operatività di un'altra norma ivi prevista, ossia l'iscrizione obbligatoria al SSN dei minori figli di immigrati extracomunitari senza permesso di soggiorno.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, alcune associazioni hanno intrapreso un'azione civile presso il Tribunale di Milano, affinché venga accertata la condotta discriminatoria della Regione Lombardia. Di recente l'amministrazione regionale ha ritenuto di "superare" il problema con l'adozione della D.G.R. 20.12.2013, n. 1185, in cui sono stati previsti, in via sperimentale, l'iscrizione a tempo indeterminato (ma con

obbligo di rinnovo periodico) dei minori al SSR, senza contestuale assegnazione del pediatra di base - al quale peraltro essi potranno accedere per l'esecuzione di visite occasionali, che i pediatri stessi si faranno poi rimborsare dalla ASL di riferimento - e l'accesso diretto dei minori irregolari agli ambulatori delle strutture accreditate.

Si riteneva, pertanto, che con tale disciplina fossero state superate le resistenze ad una completa applicazione dell'Accordo Stato-Regioni del dicembre 2012.

La Direzione generale Salute, invece, ha recentemente affermato come quest'ultimo documento presenti, oltre a disposizioni ricognitive di norme già esistenti rispetto alle quali fornisce indicazioni operative per una omogenea applicazione, anche parti innovative delle leggi vigenti in materia. Relativamente, quindi, alle previsioni innovative o modificative l'amministrazione regionale resta in attesa di indicazioni del Ministero della Salute, interessato in merito da diverse regioni italiane.

Poiché nella risposta non è stato chiaramente specificato se la fattispecie descritta (iscrizione al SSN di cittadina UE madre di minore italiano) sia una disposizione innovativa o meno, l'Ufficio si rivolgerà direttamente al Ministero per chiedere i necessari ragguagli.

Nell'ambito dei rapporti di collaborazione tra il Difensore regionale e gli Uffici di Pubblica Tutela, disciplinati dalle Linee guida approvate con D.G.R. 23.12.2009, n. 10884, merita di essere segnalata la richiesta di intervento formulata dal coordinatore degli UPT della Lombardia affinché l'Ufficio intervenisse nei confronti di alcune aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere che non avevano ancora provveduto alla nomina del responsabile degli UPT aziendali. Nel marzo 2013 le aziende coinvolte erano la Fondazione IRCCS Istituto Besta di Milano, l'A.O. Fatebenefratelli e Oftalmico di Milano, l'A.O. di Desio e Vimercate, l'A.O. S. Antonio Abate di Gallarate, l'A.O. S. Gerardo di Monza e la ASL di Monza e Brianza.

Richiamate a dare attuazione a quanto previsto dalle disposizioni regionali vigenti in materia (art. 11 della L.R. 11.7.1997, n. 31, come sostituito dall'art. 9, comma 3, della L.R. 12.3.2008, n. 3), nonché dalle Linee guida sopra indicate, quasi tutte le aziende coinvolte hanno adempiuto all'obbligo di procedere alla nomina del responsabile dell'UPT.

L'Istituto Besta ha di recente comunicato di aver individuato il nominativo del candidato e di essere in attesa dell'autorizzazione alla formalizzazione della nomina da parte del Consiglio dei Sindaci. Analoga situazione riguarda l'A.O. S. Gerardo di Monza e la ASL di Monza e Brianza, che hanno individuato già da tempo i nominativi di due candidati, ma sono anch'esse in attesa di una risposta dal Consiglio dei Sindaci della competente ASL.

Solo gli UPT di sei aziende hanno finora inviato all'Ufficio le relazioni annuali, nella maggior parte delle quali si lamenta ancora uno scarso impegno da parte dell'azienda di riferimento a rendere gli uffici visibili ed efficienti. Spesso, poi, i responsabili degli UPT devono operare da soli, senza l'ausilio di collaboratori validi. La sinergia con gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) - a volte incentivata dall'azienda per evitare il reperimento di personale dedicato esclusivamente all'UPT - appare in alcuni casi eccessiva ed in contrasto con le disposizioni regionali vigenti in materia: presso l'A.O. della Provincia di Pavia, ad esempio, l'azienda ha previsto che l'istruttoria delle segnalazioni venga comunque svolta dall'URP, che provvederà alla redazione della risposta da inviare al cittadino, "in accordo con l'UPT". Quanto sopra appare non coerente con le diverse funzioni che UPT e URP sono chiamati a svolgere: il primo, infatti, è un ufficio autonomo ed indipendente, il secondo costituisce un'articolazione della stessa azienda e, per questo motivo, privo del carattere di imparzialità proprio dell'UPT.

Ancora pochi UPT hanno instaurato un rapporto di collaborazione vero e proprio con il Difensore regionale. A parte i contatti intercorsi con il coordinatore, che è anche responsabile dell'UPT della ASL di Milano, e che - come già detto - ha inviato alcune segnalazioni, solo l'UPT della ASL di Bergamo ha attivato, presso la propria sede, un centro di raccolta per l'invio al Difensore regionale delle segnalazioni di competenza. La maggior parte di queste ultime ha riguardato disservizi nella prenotazione di prestazioni da parte degli operatori del *call center* sanità della Regione Lombardia.

In particolare, due segnalazioni - pervenute all'Ufficio in momenti diversi - erano identiche e denunciavano un errore nella prenotazione di una visita anestesiológica per la programmazione dell'anestesia epidurale durante il parto presso l'A.O. Papa Giovanni XXIII di Bergamo, al posto della quale era stata prenotata, invece, una visita di controllo per la terapia del dolore presso l'ambulatorio cure palliative.

Le due assistite, nonostante la prossimità della data del parto, sono riuscite ad ottenere dall'azienda ospedaliera la prestazione richiesta. L'A.O. di Bergamo, peraltro, negava la propria responsabilità nel disguido, confermando l'esistenza di percorsi ben distinti per le visite relative alla parto-analgesia e quelle della terapia del dolore. L'errore, pertanto, era da imputare effettivamente agli operatori del *call center* sanità, che sono stati richiamati ed invitati dalla stessa amministrazione regionale ad una lettura più scrupolosa delle note, in presenza di procedure non ordinarie da prenotare esclusivamente in specifiche agende.

Anche nel corso del 2013 decisamente più positiva, rispetto all'amministrazione regionale, risulta essere stata la collaborazione prestata dalle aziende sanitarie locali e dalle aziende ospedaliere lombarde. Particolare solerzia e disponibilità è stata dimostrata dall'A.O. Spedali civili di Brescia, che ha tempestivamente provveduto a fornire a questo Ufficio - su segnalazione del Garante dei minori della Provincia di Trento - le informazioni richieste sui tempi di attesa previsti per la somministrazione delle cure staminali nei confronti di una minore residente nella provincia di Trento. Nonostante le notevoli difficoltà che la struttura ospedaliera sta tuttora attraversando a causa delle note vicende legate al c.d. Metodo Stamina, è stato specificato come la minore fosse ancora al tredicesimo posto della lista di attesa.

Lo scorrimento delle liste, infatti, ha subito per un certo periodo dei rallentamenti, in quanto si è dovuta dare precedenza a quei pazienti - già trattati con il ciclo di cinque infusioni previste nel "Protocollo Stamina" - che hanno ottenuto dai giudici il riconoscimento del diritto alla prosecuzione delle infusioni, praticamente esauendo le potenzialità operative delle strutture aziendali. (MTC)

8 Istruzione, cultura e informazione

8.1 Assistenza scolastica

Quest'anno solo 12 istanze hanno riguardato il settore e come nel 2012 le fattispecie sottoposte all'attenzione dell'Ufficio di Difesa regionale hanno avuto ad oggetto prevalentemente la Dote Scuola a.s. 2013/2014 e, in particolare, doglianze connesse alla mancata accettazione di richieste presentate tardivamente dai potenziali beneficiari.

In tali casi l'Ufficio, dopo aver esaminato la documentazione prodotta dagli istanti, ha ritenuto legittimo il diniego di assegnazione della Dote Scuola espresso dalla Direzione Generale Formazione, Istruzione e Cultura, in quanto i termini per la presentazione delle domande sono da ritenersi perentori, con la conseguenza che la mancata presentazione entro gli stessi produce legittimamente la decadenza dell'interessato dai particolari benefici cui avrebbe potuto accedere e rende irrilevante qualsiasi indagine sulle specifiche motivazioni della mancata tempestiva presentazione.

E', comunque, doveroso ricordare che, in seguito alle modifiche introdotte dalla l.r. 6 agosto 2007, n. 19 "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione", che ha sostituito il buono scuola e gli altri istituti di sostegno allo studio con la dote scuola, distinta in tre tipologie - sostegno al reddito, il sostegno alla scelta e il merito - quale generale forma di contribuzione regionale alle famiglie degli allievi frequentanti le istituzioni scolastiche e formative del sistema educativo di istruzione e formazione lombardo, le istanze presentate al Difensore regionale attinenti a detto beneficio si sono drasticamente ridotte. (AS)

9 Garante dei detenuti

Il trend di crescita delle istanze rivolte al Garante dei detenuti si è confermato nel corso del 2013: sono infatti pervenute all'Ufficio centotredici richieste di intervento, registrando un incremento delle istanze di circa il 50% rispetto all'anno precedente.

Di queste segnalazioni quarantanove riguardano i rapporti con i soggetti gestori, in quanto enti istituzionalmente competenti per l'ambito oggetto di segnalazione (compresa la materia assistenziale/previdenziale) e, conseguentemente, interlocutori del Garante, trenta riguardano la materia dell'assistenza sanitaria, quattordici i rapporti con la famiglia e dieci sono inerenti ad attività di istruzione e inserimento lavorativo.

9.1 Apertura Centri di raccolta

La crescita delle domande e la loro maggiore qualificazione è in parte da attribuirsi all'avvenuta apertura di due centri di raccolta specifici per le istanze rivolte al Garante dei detenuti.

Il primo "Centro di raccolta" on-line in un istituto penitenziario è stato aperto infatti nel maggio 2013 presso la II C.R. di Milano Bollate.

I detenuti e gli operatori possono quindi rivolgersi al Difensore regionale e al Garante dei detenuti inoltrando le proprie richieste digitalizzate direttamente dall'interno dell'istituto.

La relativa postazione è gestita dalla responsabile del Segretariato sociale con la collaborazione di un comitato di detenuti composto dai rappresentanti delle commissioni di reparto.

Il primo incontro inaugurale si è svolto proprio all'interno del carcere, alla presenza dello staff della direzione dell'istituto e dei rappresentanti dei detenuti. In quella occasione il Garante e i suoi collaboratori hanno illustrato gli ambiti di intervento e le competenze sia del Difensore, sia del Garante, oltre che le modalità operative di presentazione delle richieste *on-line* tramite la procedura Di.As.Pro.

Gli interventi dei rappresentanti dei detenuti sono stati sin dal primo incontro molto pertinenti, consentendo così di focalizzare l'attenzione su problematiche riguardanti una pluralità di persone, poi affrontate dall'Ufficio anche mediante il necessario approfondimento giuridico.

La prima delle questioni generali affrontate è relativa alle modalità di corresponsione da parte dell'INPS dell'assegno sociale ai detenuti che presentino i requisiti previsti dalla vigente normativa, art. 3, comma 6, della L. 8 agosto 1995, n. 335.

Agli stessi veniva, infatti, applicata anche la riduzione di cui al D.M. 13 Gennaio 2003, n. 34³.

³ Il decreto previsto dal comma 7 dell'art. 3 della legge 335/95, è stato emanato in data 13 gennaio 2003 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.34 dell'11 febbraio 2003.

L'articolo 1 del decreto stabilisce che il titolare di assegno sociale nel caso in cui sia ricoverato in istituti o comunità con retta a totale carico di enti pubblici, percepisce il predetto assegno sociale in misura ridotta del 50%. Nel caso in cui la retta presso i predetti istituti o comunità sia parzialmente a carico dell'interessato o dei suoi familiari, l'assegno sociale viene corrisposto:

- in misura intera, se l'importo della retta a carico dell'interessato o dei familiari risulta pari o superiore al 50% dell'assegno sociale;
- in misura ridotta del 25%, se l'importo della retta a carico dell'interessato o dei familiari risulta inferiore al 50% dell'assegno sociale.

Esaminata la questione, il Garante si rivolgeva alla Direzione Regionale dell'INPS, formulando le seguenti osservazioni.

Detto decreto, invero, secondo il disposto letterale della norma stessa, riguarda la diversa fattispecie dei *"ricoverati in istituti o comunità con retta a carico di enti pubblici"*.

Non sembra che lo stato di detenzione sia assimilabile *de plano* a detta fattispecie, considerato che il "detenuto" è fattispecie ben diversa dal "ricoverato" - ospite di un luogo di assistenza o di cura - cui il citato decreto si riferisce; semmai si potrebbe configurare l'applicazione della riduzione per la sola fattispecie dei condannati "internati" negli O.P.G., poiché si può in tal caso considerare che si tratti di "ricovero", in quanto sono effettivamente ivi prestate le cure sanitarie del caso. I detenuti comuni, peraltro, contribuiscono ai costi della detenzione mediante prelievi della quota di remunerazione, ai sensi del disposto dell'art. 56 del D.P.R. 30 giugno, 2000, n. 230, "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà". Qualora il detenuto non abbia alcun reddito, può altresì chiedere la c.d. "remissione del debito" concernente le spese di mantenimento, ex art. 106 del medesimo D.P.R. 230/2000, che altrimenti rimarrebbero a suo carico.

In considerazione di quanto appena esplicitato, il Garante ha osservato che l'applicazione della riduzione dell'assegno sociale ai detenuti - ai sensi del D.M. 13 gennaio 2003, n. 34 - destava notevoli perplessità, considerato che detta norma non contempla lo stato di detenzione, né si ritiene che lo stesso possa essere assimilato per analogia ad un ricovero, connotato da carattere sanitario o assistenziale.

L'Ufficio ha quindi chiesto alla Direzione regionale dell'INPS Lombardia di riesaminare le proprie determinazioni rispetto alle riduzioni fin ad allora applicate.

Detta Direzione a distanza di circa un mese, confermando il dettato normativo del decreto in oggetto, ha comunicato di essere intervenuta presso le strutture INPS dell'Area Metropolitana, affinché la normativa venisse applicata correttamente, non operando la riduzione.

Altra questione rappresentata al Garante attraverso il Centro di raccolta di Milano Bollate ha comportato l'attivazione di un "tavolo tecnico di lavoro" che ha visto il coinvolgimento del Magistrato di Sorveglianza, dei rappresentanti di ALER Milano, della Direzione del Settore Assegnazione Alloggi del Comune di Milano, del Direttore della II Casa di Reclusione di Milano Bollate e del Garante dei detenuti del Comune di Milano.

La criticità oggetto di esame è stata rinvenuta in particolare nell'ambito dei percorsi di dimissione dei detenuti, relativamente alla concessione delle misure alternative ed all'assegnazione degli alloggi ALER. La concessione delle misure alternative alla detenzione, infatti, pur costituendo un passo fondamentale per il reinserimento sociale del detenuto, è risultata essere ostacolata in alcuni casi, fra l'altro, dalla verifica della sussistenza dell'indispensabile presupposto che la persona abbia una propria abitazione, individuata, certa e stabile. Talvolta persone provenienti da percorsi penali, potenzialmente già fruitori di misure alternative non ne hanno potuto beneficiare per la mancata concreta tempestiva assegnazione dell'alloggio ALER da parte del competente Ufficio del Comune.

Tra le autorità coinvolte e i diversi uffici della pubblica amministrazione si verificava infatti una sorta di circolo vizioso per la fattispecie oggetto di esame, dovuto alla diversa e non condivisa organizzazione delle rispettive procedure. In sostanza il Magistrato di Sorveglianza per la concessione del beneficio richiede il presupposto della certezza dell'abitazione e gli uffici competenti all'assegnazione alloggi sono ostacolati nell'espletamento delle procedure dagli impedimenti connessi allo stato di detenzione.

Al fine di individuare una soluzione condivisa (per il momento l'intesa riguarda solo l'area milanese), si è svolto un incontro che ha coinvolto tutte le parti interessate, di cui al tavolo di lavoro sopra citato. Le soluzioni, unanimemente condivise da tutti i partecipanti, hanno individuato un percorso che, nel pieno rispetto dei criteri di assegnazione degli alloggi, permette - grazie alla comunicazione e collaborazione interistituzionale - ai detenuti che ne hanno diritto di fruire concretamente delle misure alternative alla detenzione che il Magistrato di Sorveglianza può concedere, anche presso l'alloggio ALER assegnato.

E' stata, infatti, raggiunta un'intesa sui seguenti punti.

E' necessario anzitutto premettere che il Settore Assegnazione alloggi del Comune di Milano, al di là di inderogabili criteri di assegnazione, ha un margine di discrezionalità e può tenere conto di elementi di valutazione utili per il corretto esercizio della stessa. Se si tenesse esclusivamente conto del mero dato dello stato di detenzione, a prescindere dal fine pena e dal percorso trattamentale del detenuto, ciò potrebbe condurre alla determinazione del diniego dell'alloggio, ritenendo che il soggetto non possa concretamente usufruirne.

Si è ritenuto, pertanto, fosse opportuno arricchire il quadro degli elementi di valutazione disponibili per il Settore Assegnazione, in modo da poter orientare nel miglior modo possibile l'esercizio di detta discrezionalità. La Direzione dell'istituto penitenziario, da parte sua, si è impegnata ad accompagnare la domanda di assegnazione alloggio da parte dei detenuti con relazione *ad hoc* redatta da parte dell'area educativa, che evidenzia il percorso trattamentale in atto. Con questa modalità operativa sarà esplicitato se il fine pena sia imminente e se sia stata fissata l'udienza da parte del Magistrato di Sorveglianza per la concessione della misura alternativa. Gli elementi di valutazione di cui sopra possono così contribuire affinché l'Ufficio preposto pervenga al positivo accoglimento della richiesta di assegnazione, sia pur in presenza di uno stato detentivo.

E' stato, altresì, convenuto che ai detenuti cui sia stato assegnato l'alloggio e che ne possano concretamente fruire a breve termine, sia concessa la possibilità, attraverso gli strumenti giuridici da concordare di volta in volta con il Magistrato di Sorveglianza, di prendere possesso dell'abitazione. Gli strumenti giuridici ipotizzati sono il permesso premio di cui all'art. 30 O.P., l'eventuale variazione di programma di trattamento di cui all'art. 21 ed in ultima analisi il permesso di necessità ai sensi dell'art. 30 O. P..

Tra le questioni sottoposte all'Ufficio da parte della responsabile del Segretariato sociale della II Casa di Reclusione di Milano Bollate, si ritiene di generale interesse quella rappresentata da un singolo detenuto (sig. W.B.) recluso presso detto istituto, ma che riguarda certamente anche altri soggetti in analoga situazione.

Al detenuto in questione è stato richiesto da parte del Comune di Monvalle (Va) il pagamento dell'IMU 2013 con riferimento alla comproprietà di due "seconde case", ritenendo l'amministrazione comunale che non possa trattarsi di dimora abituale, considerata la attuale residenza anagrafica presso il carcere.

Questo Ufficio – a seguito dell'istruttoria effettuata - ha chiesto al comune di estendere la previsione del decimo comma dell'art.13 del D.L. 201/2011⁴ per gli anziani e disabili anche alla fattispecie del detenuto e che, quindi, uno dei due immobili posseduti dal sig. W.B. in comproprietà con i parenti venisse considerato come abitazione principale ai fini del pagamento dell'IMU.

Il disposto in questione prevede, infatti, che le agevolazioni per l'abitazione principale vengano riconosciute sull'unità abitativa, a condizione che il soggetto passivo abbia in quell'unità abitativa la propria residenza anagrafica e vi dimori abitualmente, ma in questo caso specifico si rileva che il detenuto è in una condizione diversa rispetto ai comuni cittadini, in quanto ristretto coattivamente presso una casa di reclusione.

Questo fatto materiale, a parere del Garante, comporta che i concetti di "residenza anagrafica" e "dimora abituale" nella fattispecie concreta assumano un significato particolare, in quanto la residenza anagrafica è presso l'istituto penitenziario, che non può però evidentemente considerarsi una dimora abituale, in quanto situazione transitoria.

Affermare che l'abitazione principale del detenuto è presso il carcere sarebbe del tutto fuorviante e di certo lo stesso non vanta un diritto reale sull'immobile per essere considerato abitazione principale ai fini del pagamento dell'IMU - requisito richiesto dall'art. 13 del D.L. 201/2011 *"L'imposta municipale propria ha per presupposto il possesso di immobili (...)"*.

Ai sensi del decimo comma dell'art. 13, sopra citato, oltretutto: *"I comuni possono considerare direttamente adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata, nonché l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, a condizione che non risulti locata"*.

Si ritiene pertanto che i comuni, nell'ambito della loro potestà regolamentare, possano estendere alle unità immobiliari in questione di proprietà di soggetti detenuti lo stesso trattamento previsto per l'abitazione principale, ossia aliquota ridotta, detrazione e maggiorazione per i figli - così come previsto al punto 6.2. dalla Circolare n. 3/DF del 18/05/2013, emanata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ad oggetto *"Imposta municipale propria. (...) Chiarimenti"*.

La condizione di detenuto, a parere dell'Ufficio, è infatti - per quanto concerne la residenza - fattispecie che presenta analogie a quella di *"anziani e disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero"*, considerato che entrambi i soggetti sono di fatto dimoranti altrove rispetto alla loro abitazione principale.

Poiché il Comune ha replicato che per poter procedere a detta interpretazione estensiva dell'art.13 ritiene di dover ricevere specifiche indicazioni da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Ufficio si è rivolto a detto dicastero, affinché fornisca contributi di chiarimento, mediante gli strumenti ritenuti più

⁴ L'aliquota ridotta per l'abitazione principale e per le relative pertinenze e la detrazione si applicano anche alle fattispecie di cui all'articolo 6, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e i comuni possono prevedere che queste si applichino anche ai soggetti di cui all'articolo 3, comma 56, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

opportuni a tale fine (circolare interpretativa ovvero indicazioni operative ai comuni), per la corretta applicazione del disposto dell'art.13, secondo comma, del D.L. 201/2011.

Per completezza di informazione, si rileva in questa sede che la vicenda esposta è stata anche all'attenzione degli organi mediatici e di stampa.

Nonostante i numerosi solleciti, rivolti anche al Capo di Gabinetto del Ministro, non è però purtroppo a tutt'oggi pervenuto alcun riscontro alla nota dell'Ufficio, risalente al Luglio 2013.

Un altro centro di raccolta è stato poi attivato nel mese di Ottobre 2013 presso l'Associazione Incontro e Presenza, che opera a Milano dal 1986 e svolge la propria attività attraverso progetti diretti al reinserimento lavorativo e sociale di detenuti ed ex detenuti e al sostegno delle loro famiglie. Coloro che si rivolgono all'Associazione possono inoltrare la propria istanza *on-line* per il Difensore /Garante regionale con l'ausilio dei volontari dell'Associazione.

E' inoltre attualmente in corso la definizione degli accordi conclusivi e delle modalità operative per la prossima apertura di un centro di raccolta presso la C.R. di Milano Opera.

9.2 Rapporti con i soggetti gestori

Degna di interesse, poiché potrebbe riguardare altri detenuti che abbiano la medesima esigenza, si ritiene anche la questione riguardante il sig. M.P., detenuto presso la Casa Circondariale di Cremona, che ha chiesto all'Ufficio di intervenire affinché si potesse procedere all'interno dell'istituto di detenzione al riconoscimento del proprio figlio, residente in altro comune e nato in ulteriore altro comune, senza dover ricorrere ad un notaio, per le ingenti spese che ciò avrebbe comportato.

Il Garante si è rivolto ai Comuni interessati, rilevando che il riconoscimento avrebbe potuto essere effettuato mediante l'ingresso nell'istituto penitenziario dell'Ufficiale di Stato Civile, che per motivi logistici poteva essere quello del Comune di Cremona, sede della Casa Circondariale. Nella fattispecie in esame, poiché la dichiarazione di riconoscimento di figlio naturale è annotata all'atto di nascita, il riconoscimento sarebbe stato però ricevuto dall'Ufficiale di Stato Civile di un comune diverso da quello dove era stata dichiarata la nascita. L'Ufficiale di Stato Civile del Comune di Cremona ne doveva quindi poi trasmettere copia, per la necessaria annotazione, all'Ufficiale del comune che aveva ricevuto la dichiarazione di nascita. Grazie alla collaborazione di tutte le amministrazioni comunali coinvolte e della Direzione della Casa Circondariale di Cremona con l' Ufficio del Garante, la pratica è stata condotta a positiva definizione.

Per quanto concerne, invece, la mancata risposta ai detenuti ed ai loro familiari alle richieste di trasferimento extra regionali, il Garante si è rivolto, come già relazionato negli anni precedenti, al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale Detenuti e Trattamento, ricordando il principio di territorialità della pena e le circolari del dipartimento stesso che, in armonia con detto principio, prevedono

esplicitamente, fra le misure di "sostegno", quale obiettivo da perseguire, proprio il miglioramento dei contatti con la famiglia.

Condizione indispensabile per un positivo esito del programma trattamentale è proprio la circostanza che il detenuto possa avere un costante rapporto con i familiari, effettuando regolari colloqui.

Non è però pervenuto riscontro a diverse note di questo Ufficio e relativi solleciti, volte a ottenere una risposta da parte del competente Dipartimento ad istanze di trasferimento inoltrate dai detenuti, dai loro legali o familiari e rimaste prive di definizione.

Il Garante ha quindi, altresì, sottolineato negli ultimi solleciti, rivolgendosi al Ministro allora in carica ed al suo Capo di Gabinetto, che *il documento⁵ redatto dalla Commissione ministeriale⁶ di studio in tema di interventi in materia penitenziaria di cui al Decreto 13 giugno 2013, presieduta dal Prof. Mauro Palma, ha indicato al punto 6 il termine massimo di 90 giorni per la procedura e la risposta alle istanze di trasferimento inoltrate dai detenuti e dai loro legali per motivi di studio e familiari e ha stabilito che il riscontro debba essere inoltrato anche al Garante dei diritti dei detenuti, qualora abbia mostrato di essere stato informato del caso.*

Detto termine è infatti ampiamente decorso nei casi in questione.

Per la ridefinizione dei criteri e della disciplina dei trasferimenti è stata peraltro prevista, dal medesimo documento, la piena applicazione per lo scorso mese di Gennaio 2014.

L'Ufficio è, però, ancora in attesa di conoscere le iniziative che si è ritenuto opportuno intraprendere al proposito.

9.3 Assistenza sanitaria

Numericamente significative sono state le istanze in questo ambito, in particolare quelle riguardanti la non tempestiva erogazione delle prestazioni sanitarie richieste dai detenuti, ovvero la non corretta somministrazione delle terapie prescritte.

Per quanto concerne la non tempestività delle prestazioni, in alcuni casi, da informazioni assunte presso le Direzioni degli istituti, è risultato che lo stesso Dirigente sanitario avesse sollecitato più volte le prestazioni, anche interventi chirurgici piuttosto urgenti, ma non avesse avuto un positivo riscontro.

Per queste fattispecie il Garante è intervenuto ricordando alla Azienda Ospedaliera interessata i limiti dei tempi di attesa previsti dalla D.G.R. del 24.5.2011, n. IX/1775, per quanto riguarda le prestazioni di ricovero ed ambulatoriali oggetto di monitoraggio presso il presidio sanitario e riportati sul sito della sanità della Giunta Regionale della Lombardia.⁷

Detta deliberazione di Giunta regionale prevede, infatti, diverse classi di priorità per le prestazioni di ricovero in considerazione della patologia e della relativa sintomatologia.

⁵ Documento integrale allegato in appendice.

⁶ Commissione istituita dal Ministro con Decreto 13 Giugno 2013 per elaborare un programma organico di interventi organizzativi, strutturali e normativi atti a ricollocare il sistema detentivo del paese nell'alveo della legalità come richiesto dall'Europa.

⁷ DGR n. 1775 del 24/5/2011 - Recepimento dell'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sul piano nazionale di governo delle liste di attesa per il triennio 2010-2012.

L'intervento ha ottenuto nella maggior parte dei casi esito positivo.

9.4 Istruzione ed inserimento lavorativo

Per quanto concerne questo ambito, sono pervenute segnalazioni in merito ad istanze di trasferimento presso Istituti che consentissero di intraprendere un certo percorso di studi, sia per la scuola secondaria, sia per l'iscrizione a facoltà universitarie.

Gli interventi effettuati per trasferimenti intraregionali per motivi di studio hanno avuto esito positivo, grazie alla collaborazione del P.R.A.P. della Lombardia, a cui il Garante si è rivolto per queste fattispecie.

Come già sottolineato, non può dirsi lo stesso per i trasferimenti extra regione per i medesimi motivi, per i quali si è in attesa di risposta da parte della Direzione Generale detenuti e trattamento del D.A.P..

Purtroppo la possibilità di inserimento lavorativo presenta notevole criticità, considerata la scarsa offerta di opportunità di attività lavorative gestite da realtà datoriali esterne all'amministrazione penitenziaria, seppure condotte all'interno degli istituti, rispetto alle richieste della popolazione detenuta.

Il lavoro per imprese e cooperative esterne, a differenza di quello prestato dai detenuti per l'amministrazione penitenziaria (c.d. mercede), prevede infatti una retribuzione equiparabile a quella prevista dai contratti collettivi di settore, oltre ad offrire una formazione professionale che può essere spesa a fine pena per il reinserimento lavorativo e la conseguente inclusione sociale.

Il Garante ha pertanto ritenuto di sostenere importanti iniziative riguardanti progetti rivolti all'inserimento lavorativo, quale ad esempio quello promosso all'interno della C.C. di Busto Arsizio dal Consorzio Sol.Co. di Varese, progettazione congiunta con la società Fenice srl.

Il progetto è particolarmente interessante poiché prevede il coinvolgimento del mondo *profit* per la realizzazione, fra l'altro, di un portale istituzionale dell'istituto, sperimentando un nuovo modello di comunicazione di interscambio informativo e culturale con la società civile. (AC)

PAGINA BIANCA

SCHEDE VISITE ALLE CARCERI LOMBARDE

PAGINA BIANCA



Il Garante dei detenuti visita la Casa circondariale di Busto Arsizio

Il Garante dei detenuti della Lombardia questa mattina si è recato presso la casa circondariale di Busto Arsizio dove ha incontrato il Direttore Dott. Orazio Sorrentini ed ha visitato la struttura.

Il carcere di Busto Arsizio è ultimamente balzato alle cronache per la recente sentenza della Corte europea dei Diritti umani di Strasburgo che ha condannato l'Italia per violazione dei diritti umani, tortura, trattamento inumano e degradante. La struttura, con una capienza di 167 posti a fronte di una presenza di detenuti che supera abbondantemente i 400 ed ha toccato anche i 450, è in corsa, con alcune altre in Italia, per l'allarmante primato di carcere più sovraffollato del territorio italiano, con le conseguenti problematiche come inadeguatezza degli impianti - soprattutto idrico - per un numero così elevato di persone e carenza degli spazi, naturalmente non solo nelle celle, ma anche quello a disposizione per il tempo trascorso fuori dalle celle.

"L'Italia è stata condannata per la seconda volta e così stando le cose possiamo aspettarci, purtroppo, anche una terza o una quarta condanna." sostiene Giordano, "Se non si avrà il coraggio di approvare un'amnistia per i reati meno gravi, la situazione potrà solo peggiorare. E non sarà comunque sufficiente se questa non sarà affiancata da misure più strutturali, come il maggior ricorso alle pene alternative previsto dal decreto del Ministro Severino, che un parlamento sotto elezioni non ha voluto approvare, e una riforma della giustizia che permetta di avere una sentenza in tempi certi e brevi: si pensi che circa il 40% dei detenuti è in attesa di giudizio e di questi una parte rilevante è in carcerazione preventiva.

Detto ciò, devo però chiarire che, anche se mi piacerebbe avere voce in capitolo per poter cambiare realmente le cose, il Garante dei detenuti non ha idonee competenze e, quindi, ritengo che il modo più efficace di contribuire al miglioramento delle condizioni di vita nelle carceri lombarde sia quello di continuare a lavorare, come facciamo da tempo, per affrontare nel miglior modo le numerose questioni che ci vengono sottoposte dai singoli detenuti in tema di sanità, formazione, previdenza e quant'altro; questioni che, nella maggioranza dei casi, grazie spesso all'attenzione e alla sensibilità delle direzioni delle singole strutture, hanno avuto una soluzione, se non sempre favorevole, certamente soddisfacente per i richiedenti."

L'Istituto di Busto Arsizio - costruzione relativamente recente (1984) ed in condizioni abbastanza buone - contiene al suo interno un'area detentiva per i detenuti disabili, completamente priva di barriere architettoniche e dotata di tutti i supporti per le attività riabilitative e fisioterapiche completata da oltre cinque anni ma mai entrata in funzione. Il Garante dei detenuti si è impegnato ad intervenire presso tutti gli uffici competenti affinché un tale spreco sia di denaro sia di spazio venga sanato con una più opportuna e differente organizzazione. In molte strutture lombarde ai detenuti disabili è aggiunto un ulteriore carico di afflizione, oltre alla detenzione, perché non possono fruire delle cure adeguate e di frequente non possono neanche uscire dalla propria cella. La struttura di Busto Arsizio dovrebbe costituire una sorta di polo fisioterapico-riabilitativo in Lombardia per quei detenuti le cui disabilità sono tali da veder prevalere l'interesse a cure adeguate rispetto al luogo di detenzione e alla vicinanza agli affetti familiari.



Il garante dei detenuti in visita alla casa circondariale di Como

Il garante dei detenuti Donato Giordano, accompagnato da alcuni collaboratori, mercoledì 20 febbraio si è recato presso la casa circondariale di Como, dove ha avuto un colloquio con la direttrice Carla Santandrea ed ha visitato la struttura.

Il "Bassone", così soprannominata la struttura, è stato aperto nel 1983, ma, nonostante sia relativamente recente, soffre degli stessi problemi delle carceri costruite nello stesso periodo, triste lascito di corruzione e mal amministrazione, venute alla luce con l'inchiesta "carceri d'oro": gravi carenze strutturali con copiose infiltrazioni d'acqua, che in molti punti hanno causato il distacco dell'intonaco, rendendo l'ambiente insalubre anche per la presenza di muffe. In particolar modo ciò si riscontra nei locali docce che necessitano di interventi più urgenti.

Oltre a ciò, si rileva il cronico sovraffollamento, comune alla gran parte delle carceri italiane: a fronte di una capienza regolamentare di 198 uomini e 28 donne, al 31 gennaio scorso le persone rinchiusi erano rispettivamente 491 e 51.

Inoltre, come ha spiegato la direttrice, in passato la gestione e organizzazione della struttura è stata particolarmente complessa, con forme di tensione e malessere tra il personale, acuiti dalla discontinuità, durata alcuni anni, nella direzione dell'istituto e nel comando del personale di Polizia penitenziaria.

Ora la situazione si è stabilizzata ed è stato avviato un programma di riorganizzazione e ristrutturazione, che dovrà finalmente permettere di dare attuazione, con un adeguato margine di sicurezza, alla circolare del DAP che prevede l'applicazione, almeno in una sezione, del regime aperto e di vigilanza dinamica: al momento le celle sono chiuse in tutte le sezioni.

La concomitanza di questi diversi fattori può aver contribuito a creare un degrado ambientale tale che, aggiunto all'afflizione della pena, potrebbe essere tra le concause alla base dei diversi casi di autolesionismo, tentati suicidi e aggressioni, motivi per cui la struttura è stata frequentemente oggetto di cronaca giornalistica.

Grazie all'utilizzo di fondi regionali sono stati effettuati una serie di interventi, recuperando e ristrutturando spazi inutilizzati, realizzando un "Polo delle attività trattamentali" con una discreta biblioteca, aule per la formazione/istruzione, una cappella, una moschea e una palestra che però è totalmente sprovvista di attrezzature. Inoltre è stata ampliata ed adeguatamente arredata l'area per le detenute madri con bambini piccoli.

Così come è stato lo scorso anno, servirebbero anche per il 2013 fondi regionali che verrebbero impiegati per acquistare il materiale necessario alle imbiancature e alle opere manutentive, che potrebbero essere eseguite molto efficacemente (e anche molto bene!) dai detenuti stessi.

L'interesse riscontrato verso il garante regionale dei detenuti potrebbe tradursi anche in una giornata di formazione e divulgazione dell'attività dell'ufficio ed ha indotto Giordano a proporre anche la possibilità di attivare un centro di raccolta delle

istanze, sia dei detenuti che del personale, con l'ausilio degli educatori o delle associazioni attive nel carcere.



Il Garante dei detenuti in visita alla Casa di reclusione di Bollate

Il Garante dei detenuti Donato Giordano, insieme ad alcuni collaboratori, giovedì 4 aprile si è recato presso la Casa di reclusione di Milano - Bollate ed ha visitato la struttura accompagnato dal Direttore Massimo Parisi.

Considerando il panorama della maggior parte degli istituti penitenziari italiani, e anche lombardi, Bollate si distingue per il modello trattamentale che favorisce la rieducazione e risocializzazione delle persone detenute, rispetto al mero aspetto punitivo e afflittivo, privilegiando la centralità dei diritti della persona sia essa rappresentata dal personale o dai detenuti.

Di seguito una relazione sintetica della visita.

STRUTTURA

La Seconda Casa di Reclusione di Milano-Bollate viene inaugurata nel dicembre del 2000 come Istituto a custodia attenuata per detenuti comuni (secondo il disposto dell'art. 115 del dpr 231/2000).

E' l'istituto più grande d'Europa a livello di superficie, è composta da più edifici ed, in particolare, si caratterizza per una struttura "a blocchi".

Le palazzine sono destinate alle sezioni detentive ordinarie, le cui celle sono da 1 o 2 posti.

L'area, recintata da un cancello esterno, comprende anche le palazzine per alloggiare parte del personale ed è dotata di un ampio parcheggio e spaziose aiuole verdi.

La struttura è complessivamente in buone condizioni.

I reparti prevedono ampi spazi comuni, sono forniti di docce ed è disponibile una palestra attrezzata per ciascun reparto.

Presenze attuali: 1174 di cui 92 donne (femminile introdotto nel 2008).

E' presente il nido aziendale e la palestra destinata al personale.

STAFF

La direzione è attualmente assegnata al dott. Massimo PARISI, coadiuvato da una vicedirettrice.

Il Comandante della Polizia Penitenziaria è Antonino Giacco.

TRATTAMENTO

La selezione dei detenuti prevede che sia loro proposta una pena che lasci libertà di movimento e di organizzazione della propria giornata (cosiddetta vigilanza dinamica). Il detenuto si impegna a sua volta a partecipare, con gli operatori, all'organizzazione della vita in comune.

I detenuti sono riuniti in commissioni, da loro stessi composte ed all'interno delle quali viene nominato un rappresentante, che partecipa a riunioni periodiche con la direzione.

Dette commissioni decidono quali attività culturali, sportive e ricreative privilegiare.

Questa forma di trattamento ha consentito di pervenire ad una limitatissima percentuale di episodi di autolesionismo ed aggressione.

E' presente, inoltre, il reparto destinato ai "sex offenders", che partecipano alle attività trattamentali con gli altri detenuti.

L'APERTURA ALL'ESTERNO

Uno degli obiettivi prescelti è stato quello di coinvolgere gli enti pubblici ed il volontariato presenti sul territorio a collaborare con l'Istituto.

L'OFFERTA ISTRUTTIVA

Presso il Carcere di Bollate sono attivi un corso per il conseguimento della licenza elementare, della licenza media e della licenza media superiore (Istituto Tecnico) e due sezioni distaccate della Scuola Alberghiera "Paolo Frisi". Vi sono inoltre corsi brevi di informatica e inglese (primo e secondo livello).

L'OFFERTA RICREATIVO-CULTURALE

All'interno dell'istituto vengono spesso organizzati eventi culturali, anche attraverso l'apporto di associazioni di volontariato.

In primo piano l'attività teatrale, che prevede l'istituzione di una compagnia stabile grazie ai detenuti che partecipano ai corsi, tenuti dagli operatori della Coop. Soc. EsTia.

La Compagnia recita nelle rappresentazioni organizzate sia all'interno che all'esterno del carcere.

Presso l'Area Educativa è attiva una Biblioteca.

Sono attive due sale musicali autogestite, con la supervisione dell'associazione Suoni Sonori.

Per quanto attiene le attività sportive, sono attivi i tornei di calcio e la pratica sportiva del rugby.

L'Associazione Salto Oltre il Muro (ASOM) è presente presso l'istituto dal 2007 e si avvale dell'ausilio del cavallo, utilizzando l'animale come soggetto relazionale per un innovativo programma rieducativo. Ciò ha comportato la realizzazione di una vera e propria "Scuderia Bollate", dotata di diciotto cavalli e dei relativi box, presso la quale è operativo il corso di formazione per Artiere per i detenuti. Dal 2007 ad oggi i detenuti che hanno partecipato al corso sono stati ottanta, di cui oggi dieci lavorano presso la scuderia a tempo pieno.

L'OFFERTA LAVORATIVA

Il trattamento rieducativo si fonda principalmente sull'attività lavorativa e viene sostenuto attraverso contatti con ditte esterne che portano all'interno dell'istituto diverse lavorazioni, impiegando in tal modo i detenuti e formandoli in base alle richieste del mercato del lavoro. Oltre agli impieghi alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (addetti alle pulizie, alla spesa, etc) sono presenti, infatti, diverse attività collegate con imprese esterne.

In particolare, attualmente, è attiva la gestione di due call center di aziende esterne e del Comune di Milano ed un'attività di ricondizionamento di pc.

Una vasta area è inoltre dedicata alle attività di orto-florovivaismo, di manutenzione delle aree verdi, delle serre e coltivazione di piante ornamentali e ortaggi, venduti in un negozio sito tra la zona detentiva e il blocco esterno dell'istituto.

Il laboratorio di falegnameria produce mobili su commesse esterne e si occupa della scenotecnica del teatro.

La sartoria produce, su commissione, articoli di varie tipologie e per diversi utilizzi, in tessuto.

Un laboratorio per la lavorazione del cuoio è dedicato alla produzione di articoli artigianali di fine manifattura, tra cui zaini, borse ed originali maschere per eventi di rievocazioni storiche.

Infine, la nota Cooperativa “ABC La sapienza in tavola” offre un servizio di catering per cerimonie ed eventi esterni.

Lavoro all'esterno dell'Istituto: una percentuale significativa di detenuti lavora all'esterno, infatti circa 150 detenuti escono ogni giorno per lavorare alle dipendenze di ditte esterne per poi rientrare alla sera in Istituto.

Complessivamente quasi 500 detenuti hanno un'attività lavorativa.

**Visita all'istituto ICAM - 27.3.2013**

La Provincia di Milano dal 2006 ha messo a disposizione una palazzina nel proprio complesso di viale Piceno/via Macedonio Melloni, 51/C per allestirvi una casa a custodia attenuata, nella quale sperimentare un servizio educativo, rivolto alle madri detenute e ai loro figli da zero a tre anni.

Questo tipo di istituto rappresenta un percorso alternativo alla detenzione con lo scopo di risparmiare ai figli delle detenute un'esperienza negativa come quella carceraria. Madre e figlio vivono infatti in un ambiente accogliente, privo di sbarre visibili, anche se per le madri vigono le stesse regole presenti in carcere.

Attualmente l'Istituto ospita otto mamme e dieci bambini fino a tre anni, che frequentano regolarmente asilo nido e scuola materna. Supportano le detenute due puericultrici ed alcune educatrici, una delle quali, in particolare, ha attivato un progetto educativo nell'ambito dell'arte scultorea.

Inoltre una volta alla settimana è presente un cuoco professionista che fornisce lezioni di cucina. Ciò ha consentito di allestire e fornire un servizio di "catering" per eventi sul territorio milanese.

E' la prima esperienza di questo tipo realizzata in Italia nel rispetto della Costituzione e della Convenzione Onu sui diritti dei bambini, per garantire il diritto delle relazioni affettive ed il sostegno alla genitorialità.

Nonostante le molte previsioni normative volte a facilitare percorsi alternativi alla detenzione, alcune madri sono ancora detenute con i propri figli inferiori a tre anni e occorre con il presente progetto rispondere a questo problema, al fine di far uscire i bambini dalle strutture detentive lombarde.

La struttura sperimentale a custodia attenuata per detenute madri con prole fino a tre anni è stato ideato nell'ambito di una consolidata collaborazione fra gli Enti Locali del territorio, con particolare riferimento all'area milanese.

Il fenomeno della detenzione dei bambini con le madri non ha ampie dimensioni statistiche, ma riveste una cruciale importanza per i diritti dei bambini e la dignità della persona.

E' un problema sociale che richiede uno sforzo collettivo per individuare soluzioni di mediazione tra le misure di custodia riservate alle madri e l'esigenza di garantire una infanzia serena ai bambini.

Il progetto si colloca in un contesto chiaro e prevedibile, oltre che protetto, nel quale, anche attraverso la relazione di aiuto degli operatori e dei servizi del territorio, le donne e i bambini possano condividere una situazione simile a quella familiare, vivendo una buona relazione di attaccamento.

Dopo la sottoscrizione di intenti del 21 marzo 2006 è stato costituito un gruppo interistituzionale con funzioni di progettazione composto da:

- Ministero della Giustizia: PRAP Milano, U.O.T. Trattamento Intramurario; Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
- Provincia di Milano: Assessorato con delega ai diritti dei cittadini e all'inclusione sociale delle persone limitate nelle libertà; Assessorato servizi sociali
- Regione Lombardia: D.G. programmazione integrata diritti dei cittadini e pari opportunità, U.O.interventi in materia penale adulti e minori
- Comune di Milano: Assessorato Famiglia scuola e politiche sociali
- Ministero Istruzione: URS ufficio IV integrazione delle politiche formative in raccordo con gli enti

Il gruppo di lavoro interistituzionale ha definito il progetto di massima volto a garantire il diritto ad una crescita adeguata dei bambini fuori da un contesto di limitazione della libertà, con il pieno utilizzo dei servizi socio-sanitari educativi territoriali.

Le finalità del progetto sono:

- miglioramento delle condizioni di vita delle madri detenute e dei loro bambini 0-3 anni;
- facilitazione della relazione tra madre e bambino e con eventuali altri figli all'esterno;
- fruizione da parte dei bambini dei servizi educativi per la prima infanzia che il Comune di Milano rende disponibili;
- utilizzo dei servizi socio sanitari territoriali resi disponibili dalla Regione;
- percorsi di reinserimento e recupero sociale delle madri detenute tramite progetti di istruzione, formazione, accompagnamento al lavoro e mediazione linguistica e culturale.

Di recente i locali dell'ICAM sono stati rinnovati, rendendoli più accoglienti e sicuri grazie alla collaborazione con Leroy Merlin.

Il progetto nasce da un momento di ascolto da parte di alcuni interlocutori dell'azienda in cui sono state raccolte le esigenze e le priorità degli interventi da effettuare presso la struttura, che sono stati tradotti poi in quattro mesi di lavori.

L'iniziativa ha visto impegnati collaboratori Leroy Merlin, le stesse mamme ospiti della struttura e gli artigiani di Mastroservice che hanno offerto la loro disponibilità e le loro competenze per una migliore e più confortevole vivibilità.

Il progetto, avviato lo scorso ottobre, ha previsto una serie di interventi quali: il rifacimento delle stanze più trascurate, la sistemazione dell'impianto elettrico e idraulico, la pittura delle pareti, la sostituzione dei sanitari ormai vecchi. Ogni ambiente dalla cucina alle camere, dalla ludoteca all'aula formativa per le donne, ha subito piccoli e grandi lavori di ristrutturazione e abbellimento.

Alcuni materiali, come tessuti e pitture sono stati messi direttamente a disposizione delle detenute: in base ai gusti personali e alle capacità manuali hanno realizzato tende e copriletti, ridipinto le pareti delle loro stanze rendendosi protagonisti del cambiamento che stava avvenendo.

Dopo questa concreta collaborazione le detenute hanno mostrato una maggiore cura delle proprie camere che sentono davvero come le loro camere. Partecipare a questo progetto ha dato la possibilità a queste mamme di vivere la detenzione in un modo diverso, contribuendo a migliorare la qualità del proprio ambiente e del proprio tempo.



Istituto penale minorile "Cesare Beccaria"

Il Garante dei detenuti della Regione Lombardia, Donato Giordano, congiuntamente al Garante dei detenuti del Comune di Milano, Alessandra Naldi, insieme ad alcuni collaboratori, venerdì 24 maggio si è recato presso l'Istituto Penale Minorile "Cesare Beccaria" di Milano ed ha visitato la struttura.

La visita è stata preceduta da un colloquio fra i Garanti, l'attuale Direttrice dott.ssa Nuccia Miccichè e la responsabile dell'area pedagogica dell'istituto.

Struttura

All'interno del complesso sono presenti, con accesso differenziato, anche il Centro Giustizia Minorile, il Centro di Prima Accoglienza e gli uffici dell'USSM.

La struttura presenta diverse carenze dovute alla vetustà dell'edificio che hanno determinato le ristrutturazioni attualmente in corso.

L'istituto è al momento, a causa degli anzidetti lavori, esclusivamente maschile.

Gli ospiti sono divisi in tre gruppi: accoglienza, orientamento e avanzato.

Le celle sono provviste di sbarre, sono tutte dotate di water e lavandino, in ciascuna è disponibile un recente apparecchio televisivo.

Gli spazi per la socialità prevedono, oltre ad una palestra attrezzata, una sala dotata di un calcio balilla ed un tavolo da ping pong.

La cucina è unica per tutti i reparti e gestita da una ditta esterna.

I ragazzi attualmente presenti sono 50.

In passato ospitava anche la sezione femminile, che, con l'avvio dei lavori di ristrutturazione, è stata chiusa (le ragazze sono state trasferite a Pontremoli).

Rispetto al passato, si registra un aumento proporzionale dei detenuti italiani; al momento della visita circa la metà sono stranieri di varie nazionalità.

Attività e offerta formativa

Gli educatori attualmente attivi sono otto, di cui uno messo a disposizione dall'amministrazione comunale di Milano.

Le attività scolastiche sono affidate ad undici insegnanti del CTP "Cavalieri" (per quanto riguarda la scuola elementare e media), mentre per i ragazzi che frequentano la scuola superiore l'insegnamento è tenuto da insegnanti volontari.

La proposta formativa prevede, inoltre, attività di orientamento e formazione professionale: nel settore alimentare con un ben attrezzato laboratorio di panificazione, nel settore artigianale con una falegnameria professionale ed attività di restauro delle cornici, commissionate dalla Biblioteca Ambrosiana, ed un'attività di edilizia ed idraulica per piccole opere interne di ristrutturazione.

Non ci sono più figure di mediatori culturali fisse nell'istituto, gli stessi vengono chiamati solamente in caso di necessità.

Sono presenti i progetti e gli interventi gestiti da Uisp – associazione "Punto Zero" per l'attività teatrale e l'associazione "Suoni sonori" per quella musicale.

Sono attivi anche corsi di alfabetizzazione di base per gli stranieri.

Per quanto concerne l'attività sportiva, grazie al volontariato di associazioni milanesi, i ragazzi possono praticare regolarmente il gioco del rugby e del calcio.

Progetto educativo

Il progetto educativo dell'Istituto è orientato a favorire un percorso che sviluppi l'autonomia, attraverso diversi gradi di apprendimento.

Il percorso prevede quotidiani incontri con gli educatori e gli psicologi, mentre l'assegnazione fissa degli agenti ad ogni gruppo consente una relazione stabile con i medesimi, nonché dalle assistenti sociali che prendono in carico i ragazzi con situazioni familiari particolarmente disagiate.

I minori trascorrono un periodo iniziale nella sezione accoglienza, per poi essere destinati al reparto di orientamento ed, infine, in quello avanzato.

L'orario previsto per le attività scolastiche e formative è così stabilito: dal lunedì al sabato dalle 9.15 alle 12.00 e dalle 15.15 alle 18.00.

Le celle vengono chiuse dalle 12.30 alle 13.00 e dalle 19.00 alle 19.30.

I pasti vengono consumati dalle 13.00 alle 13.30 e dalle 19.30 alle 20.00, presso le sale mensa, con menù studiati sulla base delle esigenze dell'età.

Al termine della visita della struttura, i Garanti hanno illustrato rispettivamente le loro competenze allo staff, rendendosi disponibili per qualsiasi esigenza, ed hanno concordato la possibilità di riportare l'informativa ai ragazzi tramite gli insegnanti dell'istituto.



Visita alla Casa Circondariale di Cremona - Ca' del Ferro

In data 10.1.2014 Il Garante si è recato in visita presso la CC di Cremona.

La Direttrice, dott.ssa Ornella Bellezza, ha riferito e illustrato l'esemplare iniziativa della "progettazione territoriale integrata", congiunta con la Direzione della C.C. di Mantova, presentata sia al Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, sia al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, affinché - in armonia con l'obiettivo dei circuiti penitenziari differenziati - a Mantova siano trasferiti tutti i cosiddetti "protetti", consentendo così che la C.C. di Cremona divenga una circondariale "pura" per la media sicurezza.

La comunanza di obiettivi e di idee con la Direzione di Mantova, dott.ssa Rossella Padula, dato che i due istituti condividono i medesimi Corte d'Appello, Magistratura di Sorveglianza e UEPE, hanno condotto a una costante collaborazione reciproca delle Direzioni nel perseguire il fine del bene comune e della finalità condivisa di lavorare nel rispetto innanzitutto della dignità dei detenuti.

I detenuti presenti al 31/12/2013 sono 482 per una capienza regolamentare di 323.

In data 30 ottobre 2013 è stato ufficialmente aperto il nuovo padiglione, che può ospitare 200 detenuti.

Il medesimo Decreto che ha previsto la realizzazione del nuovo padiglione ha contestualmente soppresso la figura del vice direttore.

Circa 150 di detenuti della C.C. di Canton Mombello (Brescia) sono stati già trasferiti a Cremona, a seguito di un ordine di sfollamento di detto istituto.

Le sezioni sia del vecchio sia del nuovo padiglione sono tutte aperte per 8 o per 10 ore e ½, come previsto dalle disposizioni ministeriali in tema di "vigilanza dinamica", e sono state create aree di ristoro installando macchinette automatiche di distribuzione di bibite calde e fredde e snack.

Sempre in attuazione alle disposizioni formulate dalla "Commissione Palma" è stato già completamente realizzato ed ultimato un impianto telefonico che funzionerà entro brevissimo termine con tessere prepagate.

Il nuovo padiglione è composto da sole celle, a tre posti, dotate di televisore e di servizi igienici e sanitari moderni in acciaio: tutti gli ambienti sono in ottime condizioni di pulizia.

Nella nuova struttura purtroppo, nonostante la recente realizzazione, non sono stati previsti gli indispensabili spazi per le aree comuni e di socialità: i detenuti qui alloggiati devono quindi spostarsi per usufruire di quelle presenti nella vecchia struttura.

Il vecchio padiglione presenta, invece i medesimi i problemi, lamentati anche dai detenuti di altre carceri realizzate nello stesso periodo (anni 70 – carceri d'oro), di strutture ormai fatiscenti, quali docce mal funzionanti e infiltrazioni, nel caso di specie talmente serie che hanno causato la chiusura di due sezioni (E ed F), poste all'ultimo piano dell'edificio.

La chiusura, infatti, è stata determinata da motivi di sicurezza, poiché le infiltrazioni di acqua piovana hanno interessato anche i quadri elettrici.

Anche per questo motivo il problema del sovraffollamento, presenza di tre detenuti anziché due per cella, seppure non grave come in altri istituti è tuttora presente, nonostante il nuovo padiglione.

Per quanto riguarda le attività lavorative, segnaliamo tra le altre, l'affidamento all'istituto della digitalizzazione dell'archivio dei tribunali di Cremona e Crema a seguito del loro accorpamento, oltre alla costituzione di piccole squadre di detenuti per i lavori di piccola manutenzione, tinteggiatura e pulizia degli ambienti.

La direzione segnala da tempo la carenza di educatori: infatti, dei 5 in organico ne sono presenti solo 3, poiché gli altri due sono distaccati altrove. Nonostante l'esiguo numero, rispetto alla popolazione detenuta, detta criticità è ben gestita grazie alla forte motivazione e al lavoro sinergico di tutti gli operatori.

**Visita alla Casa circondariale di Pavia Torre del Gallo**

DIRETTRICE D.ssa Iolanda Vitale

In data 31.01.2014 il Garante dei detenuti si è recato in visita presso la CC di Pavia. Come a Voghera e Cremona, anche a Pavia è stato realizzato un nuovo padiglione, che ne ha aumentata la capienza e ha consentito il parziale sfollamento del carcere di San Vittore. Il nuovo padiglione è destinato alla custodia dei cosiddetti protetti, detenuti che per il loro comportamento, o per il tipo di reato per cui si trovano in carcere (ad es. di natura sessuale o abusi su minori), eticamente e moralmente condannato dagli altri ristretti, hanno spazi separati dagli altri internati. I detenuti presenti al 31/12/2013 erano 570 a fronte di una capienza regolamentare 522, non sono state riscontrate pertanto particolari criticità rispetto al sovraffollamento.

La struttura anzi, risulta ben tenuta ed organizzata, ed è stata particolarmente curata la realizzazione dell'area colloqui e rapporti con le famiglie: gli ambienti sono tinteggiati e decorati tali da renderli particolarmente gradevoli, con uno spazio ludoteca nel quale i padri possono incontrare i bambini in un ambiente accogliente, grazie alla donazione di arredi da parte del gruppo IKEA.

A questo proposito è importante segnalare, per gli ottimi risultati che sta dando, il progetto di sostegno alla genitorialità dei padri detenuti, che attraverso gruppi di discussione guidati da esperti e incontri con gli educatori, punta a ricostruire, o creare qualora non vi fosse, il rapporto tra padri detenuti e figli.

La generale cura dell'istituto invoglia gli stessi detenuti a tenere in buono stato gli ambienti, comprese le celle, perlomeno quelle visitate dal Garante.

Le sezioni sia del vecchio sia del nuovo padiglione sono tutte aperte per 8 o per 10 ore e ½, come previsto dalle disposizioni ministeriali in tema di "vigilanza dinamica". Sia nell'area vecchia sia in quella nuova è presente un'infermeria. Nel nuovo padiglione è già possibile effettuare i colloqui telefonici settimanali usufruendo dei telefoni a scheda e a breve sarà possibile farlo anche nel vecchio.

Nella nuova struttura purtroppo, come già riscontrato a Cremona, gli spazi per le aree comuni e di socialità sono piuttosto limitati: nel corso della realizzazione la direzione non è stata sentita e non è potuta intervenire con suggerimenti per una migliore disposizione degli spazi.

Oltre alle consuete attività lavorative che impegnano i detenuti (mercede), a Pavia è presente un laboratorio per la panificazione gestito da una cooperativa, che distribuisce il prodotto all'esterno del carcere.

Inoltre, con l'intento di cogliere maggiori opportunità di avviamento al lavoro dei detenuti, sono state attivate delle borse lavoro con la ASL e l'Università di Pavia.

Per quanto riguarda i percorsi di istruzione, oltre ai corsi di alfabetizzazione per stranieri e di licenza media, l'Istituto di Istruzione Superiore A. Volta di Pavia ha attivato il corso di diploma giuridico – economico – aziendale e, grazie alla proficua collaborazione con l'Università di Pavia, diversi detenuti sono iscritti alle facoltà di lettere, psicologia e giurisprudenza, potendo usufruire del sostegno di tutor per la preparazione degli esami.

APPENDICE

PAGINA BIANCA



CARTA DI ANCONA

Il Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome, riunitosi ad Ancona il 18 dicembre 2013 in occasione della Presentazione della Legge sull'Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale

- Richiamati i documenti internazionali sulle Istituzioni Nazionali per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani e sul Difensore civico delle Nazioni Unite, del Consiglio D'Europa e degli altri Organismi regionali, con particolare riferimento ai Principi di Parigi di cui alla risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e alle Risoluzioni Risoluzione 327/2011 e alla Raccomandazione 309/2011 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa, nonché la Risoluzione 1959 (2013) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa;
- Sottolineando come in questi documenti si raccomandi di istituire il Difensore civico con mandato generale su tutte le problematiche nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni e gestori dei pubblici servizi e che si raccomandi di garantire al Difensore civico non solo l'autonomia e l'indipendenza formale, ma anche l'autonomia e l'indipendenza funzionale dotandolo di strutture, mezzi, personale adeguati a svolgere il proprio compito in esclusiva libertà di competenza.
- Evidenziando come molti stati abbiano affidato al Difensore civico mandato generale di tutela nei confronti di tutte le pubbliche amministrazione, individuandolo anche come organismo di garanzia per l'attuazione del Protocollo Opzionale per la Prevenzione della Tortura (OPCAT)
- Ricordando che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea sancisce fra l'altro il diritto alla buona Amministrazione
- Ricordando con rammarico che l'Italia è l'unico stato fondatore dell'Unione Europea e del Consiglio D'Europa privo di un compiuto sistema di difesa civica a livello nazionale e che la presenza del Difensore civico è considerata parametro di democraticità delle istituzioni di un paese e come tale condizione posta dal Consiglio D'Europa e dall'Unione Europea per ammettere nuovi stati a far parte dell'Unione o del Consiglio D'Europa
- Osservando con preoccupazione che mentre la difesa civica non ha prospettive a livello nazionale si assiste al proliferare di figure di garanzia di settore a livello nazionale, ove esiste già un Garante Nazionale dei Minori, un Garante del Contribuente e si profila l'approvazione di un Garante dei Detenuti, per tacere di altre figure con ruolo di Autorità indipendente cui sono affidati compiti di garanzia e di regolamentazione, con confusione per i cittadini e con aumento dei costi di gestione considerato che ciascuna figura non solo ha costi diretti, ma anche un proprio staff ed un proprio apparato.

Via P. Cossa, 41 - 00193 - ROMA
tel. 06 36003673 - fax 06 36004775

info@difesacivicaltalia.it - www.difesacivicaltalia.it

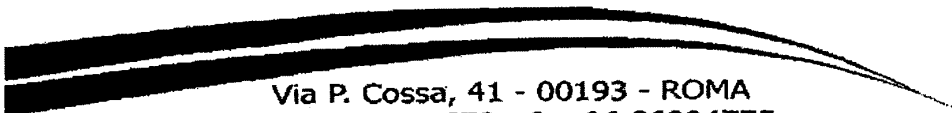
- Richiamata la risoluzione 1959 (2013), che al punto 4.3 raccomanda espressamente di evitare il proliferare degli istituti di garanzia, evidenziando come ciò confonda i cittadini sui mezzi di tutela attivabili e considerando che l'accentramento degli istituti di garanzia può consentire un migliore utilizzo delle risorse in tempi di crisi.
- Osservando con preoccupazione come mentre si assiste al proliferare degli organismi di garanzia in tempo di crisi economica, d'altro canto si interviene motivandolo sulla base dell'esigenza di adattarsi alla spending review a tagliare le risorse alla difesa civica regionale laddove esistente

Esprime soddisfazione

- Per la scelta della Regione Marche di avere previsto in un'unica figura di garanzia la tutela dei cittadini nei confronti della pubblica Amministrazione e dei gestori di servizi pubblici, dei detenuti e dei minori, e per quelle regioni che intendono adoperarsi in tal senso.

Raccomanda

- Al Parlamento Nazionale di adeguarsi alle risoluzioni sopra richiamate istituendo un sistema di difesa civica a livello nazionale e su tutto il territorio regionale, valutando se conferire al Difensore civico nazionale mandato generale come sancito dai documenti internazionali sopra evidenziati e di prevedere livelli uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale, attraverso l'individuazione di livelli essenziali per la difesa civica in ottemperanza alle garanzie riconosciute dall'istituto a livello internazionale.
- Al Parlamento Nazionale di prevedere livelli essenziali per l'esercizio dei diritti di cittadinanza ed in particolare per quelli procedimentali, affidando alla difesa civica il compito di monitorare l'applicazione.
- Alle Regioni di prevedere il Difensore civico ove non costituito e di riflettere sull'adeguamento dei propri ordinamenti all'esigenza sancita dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio D'Europa.
- Alle Regioni di prevedere normative ed una gestione delle proprie risorse che garantisca il rispetto dei criteri di autonomia e di indipendenza anche funzionale, amministrativa e contabile del Difensore civico, in conformità con quanto sancito dai documenti internazionali in merito.



Via P. Cossa, 41 - 00193 - ROMA
tel. 06 36003673 - fax 06 36004775

info@difesacivicaItalia.it - www.difesacivicaItalia.it

PAGINA BIANCA

€ 4,40



171280002800