

L'Ufficio anagrafe rispondeva opponendo un diniego e, ancor più - a detta della sig.ra L. - un atteggiamento di chiusura.

Nel richiedere l'intervento del Difensore regionale, l'interessata ha prodotto una comunicazione inviatale su sua sollecitazione dall'Ufficio anagrafe per spiegare le ragioni della procedura.

La responsabile della pratica del predetto Ufficio ha sostanzialmente ribadito che era assolutamente indispensabile, ai fini del rilascio del documento, procedere al riconoscimento dell'identità della richiedente e che, essendo risultato impossibile provvedervi sulla base di elementi in possesso dell'Amministrazione (per es., cartellini con foto, relativi a precedenti istanze di rinnovo della carta di identità, presentate dalla sig.ra L. o la foto allegata all'ultima istanza e ritenuta non idonea allo scopo), si sarebbe dovuta applicare, in via analogica e, come da prassi amministrativa ormai consolidata, la procedura di cui agli artt. 48 e ss L. 16.2.1913 n. 89, che richiedono la presenza di due testimoni sul presupposto che l'interessato sia incapace di scrivere o leggere.

Dopo avere letto la comunicazione, non è parso all'Ufficio di poter condividere le argomentazioni in essa contenute.

Nulla da obiettare sul fatto che l'identificazione dell'interessata fosse *condicio sine qua non* per il rilascio del documento di che trattasi riguardo alla necessità di procedervi ricorrendo ai testimoni, non essendo di fatto possibile conseguire l'obiettivo in altro modo, per esempio, producendo altri documenti equipollenti o rilasciati dall'amministrazione statale muniti di fotografia, data la non disponibilità degli stessi da parte dell'interessata.

Tuttavia, il Difensore regionale ha precisato di non poter condividere l'impiego del modulo con le diciture in esso riportate ("Illetterata" o "impossibilitata a firmare"), in quanto non rispondenti a verità.

L'Ufficio ha fatto, invero, notare come le istanze rivolte dalla sig.ra L. all'Amministrazione precedente e all'Ufficio, nonché i contatti telefonici avuti con quest'ultimo, attestassero la sua piena capacità sia di scrivere sia di sottoscrivere, sì che la pretesa del Settore servizi al cittadino di farle firmare comunque il modulo con le menzionate diciture, qualora soddisfatta, si sarebbe concretizzata in un atto falso, con tutte le conseguenze del caso anche sul piano penale.

Al fine di risolvere il problema, l'Ufficio ha proposto al Settore suddetto la predisposizione di un modulo (o, comunque, di un atto) *ad hoc* che recasse menzione delle reali ragioni per cui si era reso necessario procedere all'identificazione con le modalità indicate (quindi, anche il ricorso ai testimoni) e che venisse poi firmato dalla sig.ra L.

Il Direttore del Settore servizi al cittadino ha risposto al Difensore regionale dando pieno conforto alle argomentazioni dallo stesso sostenute e in particolare sottolineando come non fosse giuridicamente ammissibile pretendere la sottoscrizione di una dichiarazione il cui contenuto non corrisponde a verità e facendo altresì presente di avere dato disposizioni immediate per fare modificare il modulo nel senso prospettato da questo Ufficio onde procedere, nel breve termine, al rilascio della carta di identità.

Con successiva comunicazione, il Responsabile ha informato l'Ufficio che, a seguito di appuntamento concordato con la sig.ra L., due emissari della sede centrale dell'Anagrafe milanese si sarebbero recati presso l'abitazione della stessa non solo per il rilascio a

domicilio della carta di identità, ma, nel desiderio di essere d'aiuto all'interessata impossibilitata a deambulare, anche per l'autentica della sua firma sull'istanza rivolta Poste Italiane per ottenere una casella PEC di tipo "gov.it".

L'interessata ha, infine, ringraziato l'Ufficio per il buon esito della sua istanza.

Colgo l'occasione per manifestare i miei più sentiti ringraziamenti nei confronti del Direttore del Settore servizi al cittadino del Comune di Milano per l'efficienza e la sensibilità dimostrata nel collaborare con il Difensore regionale non solo nel caso in esame, ma anche in altri allo stesso sottoposti. (EC)

### 1.3 Servizi pubblici

Le richieste afferenti il settore dei Servizi pubblici nel 2014 sono state 15, quindi in lieve aumento rispetto al 2013, con prevalenza di quelle concernenti il servizio di fornitura di energia elettrica e gas rispetto alle segnalazioni relative al servizio idrico integrato e al servizio postale.

E' opportuno premettere che, indipendentemente dalla tipologia di problema lamentato, il Difensore regionale può intervenire solo dopo che l'utente abbia già formulato al fornitore/gestore del servizio un reclamo scritto e allo stesso non vi sia stato riscontro o quest'ultimo non sia stato esaustivo.

I tempi di risposta ai reclami scritti sono previsti dalle Carte dei Servizi dei singoli gestori, nonché, in materia di energia elettrica e gas, da una delibera dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.<sup>1</sup>

Come lo scorso anno, le contestazioni maggiormente ricorrenti da parte dei clienti finali relativamente ai servizi di fornitura di energia elettrica e gas hanno riguardato l'erronea o tardiva fatturazione dei consumi e la soluzione degli inconvenienti lamentati è stata possibile solo dopo un lungo e copioso carteggio tra l'Ufficio di Difesa regionale e i fornitori.

In particolare un gestore, a fronte della mancata emissione delle fatture per un lungo periodo di tempo segnalata da alcuni istanti, ha motivato il ritardo verificatosi imputandolo a non meglio specificate "anomalie tecniche" e prorogando di mese in mese la data prevista per la risoluzione della problematica. In seguito all'intervento del Difensore regionale, il quale ha richiesto l'indicazione della effettiva data prevista per il ripristino della periodicità della fatturazione, il gestore ha provveduto ad emettere la fattura relativa ai consumi di oltre un anno e ha precisato che i clienti finali potevano richiederne la rateizzazione senza interessi, specificandone le modalità.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'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", la risposta scritta motivata al reclamo deve essere inviata al cliente entro 40 giorni solari dal giorno in cui il venditore ha ricevuto il reclamo scritto. Questo termine vale anche se, per poter rispondere, il venditore deve richiedere alcuni dati tecnici ad altri soggetti. Se il venditore risponde dopo più di 40 giorni solari, deve liquidare al cliente, nella prima bolletta utile, un indennizzo automatico di 20 € se la risposta arriva entro 80 giorni, di 40 € se arriva tra gli 80 e i 120 giorni, di 60 € di se arriva dopo più di 120 giorni.

L'indennizzo viene pagato per un solo reclamo per anno solare.

Si rileva, infine, che, indipendentemente dalla tipologia di inconveniente lamentato dai clienti finali in materia di servizi di fornitura di energia elettrica e gas, una doglianza ricorrente nella quasi totalità delle istanze pervenute è quella dell'insufficiente grado di trasparenza delle informazioni fornite dai gestori.

Infatti il processo di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas intervenuto negli ultimi anni se, da un lato, ha offerto ai consumatori opportunità di scelta tra tariffe e condizioni contrattuali concorrenziali, dall'altro ha prodotto loro un considerevole disorientamento per la loro spesso non facile interpretazione.

E' emersa, quindi, l'esigenza che venga rafforzata la leggibilità e la chiarezza dei documenti di fatturazione<sup>2</sup> e fornite indicazioni trasparenti sui contratti proposti, affinché sia possibile per il cliente effettuare valutazioni e confronti tra le offerte alternative dei vari gestori.

La bolletta costituisce, infatti, il fondamentale canale di comunicazione tra clienti e aziende fornitrici ed è il principale strumento per verificare la corretta applicazione delle condizioni contrattuali ed economiche sottoscritte con il proprio venditore.

Pertanto, nelle note inviate dall'Ufficio di Difesa regionale ai gestori in merito alle problematiche segnalate dagli istanti è stato più volte formulato l'invito all'utilizzo di strumenti comunicativi che garantiscano la tutela degli interessi degli utenti. (AS)

#### **1.4 Trasparenza e partecipazione amministrativa**

Nel 2014 le istanze pervenute sono state 82, contro le 113 del 2013. Il calo è dovuto ad una scelta dell'Ufficio che ha preferito, tra le "mancate risposte", distinguere tra quelle generiche, "trattate" quindi come pratiche inerenti alla "trasparenza e partecipazione" e quelle invece inquadrabili in un preciso settore e come tali classificate.

Quindi, a parte qualche eccezione, le pratiche esaminate sono state di "accesso agli atti" vero e proprio. 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 di provvedimenti limitativi dell'accesso provenienti dagli enti locali ed altre amministrazioni.

Com'è noto infatti, non esiste nessun tipo di gerarchia tra i difensori civici ai diversi livelli e, attualmente, non vige formalmente il principio di sussidiarietà se non in materia di accesso. L'art. 25, comma 4, L. 241/1990, in tema di accesso ai documenti amministrativi, autorizza, infatti, il "Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore" ad intervenire qualora il Difensore civico locale non sia stato istituito.

Le amministrazioni locali sono state oggetto del maggior numero di reclami, il che è spiegabile anche con il fatto che la Finanziaria del 2010 ha disposto che i Comuni dovessero sopprimere la difesa civica. Infatti l'art. 2 c. 186, lettera a) dispone "la soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267."

Sempre in materia di "competenza", da segnalare sono anche le pratiche da noi trasmesse alla Commissione per l'accesso istituita presso la Presidenza del Consiglio dei

<sup>2</sup> Cfr. in proposito la Delibera ARG/com 202/99 "Approvazione della Direttiva per l'armonizzazione e la trasparenza dei documenti di fatturazione dei consumi di energia elettrica e di gas distribuito a mezzo di rete urbana".

Ministri, o viceversa. Infatti i cittadini possono ricorrere in via amministrativa a tale istituzione avverso le determinazioni (diniego, espresso o tacito, o differimento dell'accesso) concernenti il diritto di accesso adottate dalle amministrazioni statali o dai soggetti ad esse equiparati operanti in ambito ultraregionale.

A tale proposito, si segnala la vicenda di un istante, Consigliere regionale della Lombardia, che si è rivolto al Difensore regionale perché gli venisse riconosciuto il diritto di accedere alla documentazione amministrativa relativa alla gestione di un importante complesso monumentale demaniale.

L'accesso alla documentazione richiesta è stato espressamente negato dalla Agenzia del demanio – Direzione regionale lombarda – perché il Consigliere regionale non sarebbe stato legittimato all'esercizio del diritto d'accesso in quanto carente del presupposto previsto dall'art. 22, comma 1, punto b) della Legge 241/90: "... un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso".

L'Ufficio del Difensore regionale, in accordo con l'istante, ha inoltrato il ricorso alla competente Commissione per l'accesso che, esaminata la richiesta, ha ritenuto che il Consigliere regionale, in quanto soggetto pubblico, goda di un'accessibilità maggiore rispetto agli altri soggetti e che l'acquisizione di documenti amministrativi debba uniformarsi al principio di leale collaborazione istituzionale (art. 22 comma 5 della Legge 241/90), per questo motivo, non solo la specificazione di un interesse personale diretto non è necessaria, come sostenuto dall'Agenzia per il demanio, ma neppure ipotizzabile e ha quindi invitato l'Agenzia a fornire al Consigliere regionale la documentazione richiesta.

Una problematica affrontata diverse volte nel 2014 ha avuto come oggetto il rapporto tra "accesso" e "privacy".

La necessità di trovare un equilibrio tra due opposte esigenze emerge in tutta la sua delicatezza soprattutto allorché l'interessato proponga un'istanza d'accesso a documenti che coinvolgano posizioni e dati relativi a terzi.

L'equilibrio tra i due estremi dovrebbe, quindi, essere il frutto di uno sforzo di bilanciamento degli interessi in gioco fatto dalla PA interpellata. Purtroppo non sempre è così: la casistica dell'Ufficio mette in evidenza che a prendere il sopravvento sono il timore di "violare" la privacy o, a volte, la superficialità nella valutazione del singolo caso.

Dal punto di vista normativo, l'equilibrio tra accesso e privacy è dato dal combinato disposto degli art. 59 e 60 del Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice per la protezione dei dati personali) e le norme di cui alla 241/90 e successive modifiche.

Le "zone grigie" in cui questi due complessi di norme entrano in contrasto tra loro rappresentano perciò momenti di forte attrito nell'ordinamento, e su di esse la dottrina, la giurisprudenza e il legislatore hanno sentito il bisogno di intervenire ripetutamente.

La disciplina che ne è derivata ha delineato tre livelli di protezione dei dati dei terzi a cui corrispondono tre gradi di intensità della situazione giuridica che il richiedente intende tutelare con la richiesta di accesso.

Il livello di protezione più elevato riguarda i dati c.d. super-sensibili (stato di salute e vita sessuale). L'art. 60 del codice sulla privacy dispone che per questi dati il trattamento sia consentito solo se "la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile".

Come si può leggere, la norma è indeterminata quanto al contenuto della situazione da porre a confronto con la esigenza di tutela di questi dati. E' lasciato quindi all'interprete il compito di valutare caso per caso la rilevanza delle posizioni a confronto.

Di poco inferiore è la protezione che riguarda i dati sensibili. Gli stessi si identificano (art. 4 codice privacy) nei dati idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche o l'appartenenza a organizzazioni o associazioni di tal genere.

In tali ipotesi (così come anche per i dati giudiziari), l'accesso è consentito nei limiti in cui sia "strettamente indispensabile" per curare o difendere i propri interessi giuridici.

Al terzo livello di intensità si pone la protezione dei dati comuni. Per l'accesso ad essi, che riguardano i casi più numerosi di conflitto, il comma 7 richiede che la conoscenza sia "necessaria" per la difesa dei propri interessi.

Dunque, riassumendo:

- rispetto del principio di necessità, di pertinenza e non eccedenza per i dati comuni;
- rispetto del principio di indispensabilità per quanto riguarda la divulgazione di dati personali sensibili (e giudiziari);
- divieto assoluto di diffusione per quanto riguarda la pubblicazione di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale.

In tutti e tre i casi, quindi, l'istanza di accesso deve essere motivata in modo ben più rigoroso rispetto alla richiesta dei documenti che attengono al solo richiedente. (CP)

## 2. Ordinamento personale pubblico

Quest'anno la tipologia delle istanze proposte nella materia di riferimento, pur essendo stata tra le più variegata, non ha presentato differenze sostanziali rispetto a quella dell'anno precedente. Lo stesso dicasi per l'entità delle richieste, che conferma anch'essa il trend dell'anno passato.

Sotto il primo profilo, tuttavia, vi è un'eccezione, in quanto l'Ufficio ha trattato un caso che merita particolare attenzione per il problema affrontato e mai esaminato in precedenza.

La vicenda è stata sottoposta a questo Ufficio dal sig. A.F., padre di un soggetto, A., affetto da autismo e oligofrenia grave, ospitato presso il CDD (Centrale diurno disabili) "Il N.", sito in Provincia di Pavia, e Presidente del Movimento per la tutela delle persone diversamente abili e non autosufficienti (MTD).

Il sig. F., nel suo ruolo di padre e di Presidente del menzionato Movimento, ha chiesto al Difensore regionale di essere supportato nella sua richiesta che il figlio fosse seguito, nell'ambito del CDD sopra menzionato, non da un laureato in Scienze dell'educazione e della formazione, classe L/19, bensì da un educatore professionale (sanitario) in possesso del diploma universitario previsto dal D.M. 8.10.1998 n. 520, classe L/SNT2, ovvero, in ottemperanza a deroghe previste da disposizioni regionali, da chi, pur essendo privo del titolo da ultimo citato, fosse stato impegnato con funzione educativa nelle attività rivolte agli utenti di strutture precedentemente autorizzate come CSE (Centri Socio educativi).

Fino a quel momento A. era stato assistito da un soggetto che, pur non possedendo il Diploma universitario ex DM 520/1998, aveva operato con funzioni educative nella stessa struttura prima qualificata come CSE e poi trasformata in CDD. A seguito della trasformazione, tuttavia, il Responsabile del CDD aveva destinato ad A. un soggetto laureato in Scienze dell'educazione e della formazione.

Il sig. F. ha motivato la sua istanza facendo presente che soltanto l'educatore professionale in possesso del diploma di laurea ex DM n. 520/1998 e non anche quello laureato nella classe L/19, avesse la preparazione e formazione necessarie per operare in campo sanitario.

L'Ufficio, pertanto, per definire il caso, ha dovuto affrontare il problema, di particolare delicatezza e rilevanza sociale, della tipologia di personale educativo di cui avvalersi nell'ipotesi che l'assistito necessiti di cure medico-sanitarie.

L'Ufficio ha condiviso le censure del sig. F..

Invero, dalla comparazione dei contenuti culturali e delle finalità del programma di studi afferenti i due titoli universitari in esame, è risultato, in modo chiaro e non equivoco, che essi - quindi le due figure professionali di riferimento - non potessero considerarsi equipollenti.

Più precisamente, mentre con il corso di Laurea in Educazione professionale classe L/SNT2, attivato in applicazione del DM 3.11.1999 n. 509, il soggetto diventa un professionista sanitario il cui intervento - sanitario - è delineato dal DM 520/1998, con il corso di Laurea in Scienze dell'educazione e della formazione, classificato L/19 dal DM 17.3.2007, l'interessato segue un percorso formativo che gli consente di acquisire le

conoscenze (psicologiche, sociologiche, filosofiche, socio-antropologiche e socio-pedagogiche) utili a rispondere ad esigenze di carattere socio-assistenziale proprie di comunità, imprese e servizi destinati a famiglie, minori, anziani, adulti.

L'Ufficio ha rappresentato le proprie argomentazioni sia all'ente gestore del CDD, cioè al Comune di Pavia, sia alla ASL di Pavia.

Il Direttore del Dipartimento ASSI della ASL ha risposto semplicemente rinviando all'Amministrazione comunale per le scelte in merito alla tipologia di personale da impegnare nel CDD, ferma restando l'osservanza della normativa regionale di riferimento, in particolare, la DGR 18.7.2004 n. 18334.

Il Dirigente del Settore servizi sociali del Comune di Pavia ha risposto sostenendo la legittimità del suo operato, ritenuto pienamente conforme alla DGR 18334/2004, in particolare sottolineando che la valenza sanitaria delle prestazioni erogate nei CDD sarebbe stata comunque garantita mediante le figure professionali sanitarie dell'area riabilitativa ed infermieristica, previste come obbligatorie dalla delibera citata, nonché dall'eventuale personale medico.

L'Ufficio ha risposto sostenendo che la DGR n. 18334/2004, limitandosi a prescrivere che nei CDD, strutture semiresidenziali socio sanitarie per disabili gravi, deve essere presente, nella misura del 50/0% delle figure professionali che vi operano, personale appartenente alle aree sia socio-assistenziale, riabilitativa e infermieristica sia educativa, senza peraltro specificare la figura professionale né il correlativo titolo di studio necessari al soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, abbia inteso lasciare liberi gli operatori locali di individuare, di volta in volta, nel rispetto della percentuale poc'anzi indicata, il personale idoneo per preparazione e formazione professionale a rispondere alle esigenze del paziente.

A questo riguardo, l'Ufficio ha sottolineato quanto fosse doveroso oltre che logico, quando si tratti di pazienti con esigenze di cure sanitarie, che l'ente scelga, con riferimento al personale dell'area educativa, educatori formati per operare, per l'appunto, in ambito sanitario in possesso del Diploma universitario ex DM 520/94 e non personale educativo formato – come per i possessori della Laurea in Scienze dell'educazione – per esercitare in ambiti completamente differenti.

Il Difensore regionale ha poi messo in evidenza che, d'altra parte, nel nostro ordinamento giuridico, è soltanto il diploma universitario di cui al DM 520/1998, non la Laurea in Scienze della formazione e dell'educazione, ad abilitare il relativo titolare a svolgere la propria attività professionale, nei limiti delineati dal Decreto stesso, in campo sanitario.

In conclusione, il Difensore regionale ha ritenuto l'operato della CDD e la posizione del Comune non conformi alla normativa statale sopra citata e ha nuovamente invitato l'Amministrazione comunale ad adoperarsi di concerto con il CDD a riesaminare la propria posizione affinché A. potesse essere seguito, nell'ambito del progetto finalizzato, da un educatore professionale sanitario.

Il Responsabile del Settore comunale ha risposto ribadendo la legittimità della propria posizione e citando, a supporto della stessa, la sentenza 19.9.2012 n. 4960 con cui il Consiglio di Stato ha affermato che l'indirizzo specialistico della Laurea in scienze dell'educazione è segnatamente rivolto alla formazione di educatori professionali nel settore extrascolastico e non vi è ragione per escluderne la valenza abilitante anche nel settore sanitario, in presenza di programmi formativi che forniscono le dovute conoscenze,

accompagnate da tirocinio presso le strutture sanitarie e quelle di assistenza socio-sanitaria degli enti pubblici”.

L'Ufficio, preso atto dell'ennesimo diniego della Amministrazione comunale, dopo avere esaminato la sentenza citata, sul presupposto della delicatezza e rilevanza generale del caso, ha ritenuto di rivolgersi, sia pure in via extra istituzionale, al Direttore generale della DG (Direzione generale) Risorse umane e professioni sanitarie del Ministero della salute per rappresentare il problema e la propria posizione in merito.

Nell'argomentare al Direttore generale, in particolare, l'Ufficio non ha solo ribadito le considerazioni logico-giuridiche sopra accennate, ma ha altresì voluto dimostrare che la sentenza dell'organo giurisdizionale amministrativo di secondo grado era stata formata sulla base di un quadro normativo ormai superato dalla normativa vigente in materia, frutto, quest'ultima, della riforma dell'ordinamento delle professioni sanitarie attuata con il Dlgs 30.12.1992 n. 502 e successivi connessi atti normativi, tra cui, in particolare, la L. 10.8.2000 n. 251 e il DM 29.3.2001.

Si rammenta al riguardo che il Consiglio di Stato, con la sentenza citata, ha annullato la pronuncia con cui il giudice di primo grado ha a sua volta annullato un bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 25.10.2000, sì da dovere fare riferimento, per decidere sul ricorso, al corso di Laurea in scienze dell'educazione del vecchio ordinamento, più precisamente, quello che fa capo al DM 19.2.1991, così come successivamente modificato e poi disattivato a partire dall'anno accademico 2003/2004.

Le argomentazioni sono state accolte in toto dalla suddetta Direzione.

L'interessato, reso edotto da questo Ufficio dell'interpretazione autentica resa dal competente organo ministeriale in piena sintonia con le conclusioni di questo Ufficio, ha ritenuto di avvalersene in sede di ricorso al TAR avverso il diniego opposto dall'Amministrazione comunale alla sua richiesta.

Medio tempore l'Ufficio è venuto a conoscenza di un'interrogazione consiliare proposta, in merito al problema, su iniziativa del sig. F.. Dopo avere constatato sintonia di vedute sull'argomento con l'Amministrazione consiliare, l'Ufficio ha preso contatti con il Vice-presidente, concordando che quest'ultimo si sarebbe rivolto al Direttore generale della DG famiglia, solidarietà sociale e volontariato della Giunta regionale per proporre l'inserimento, in sede di revisione delle norme sugli standard di accreditamento dei CDD, di disposizioni chiarificatrici della modalità di utilizzo delle figure professionali di che trattasi, mentre il Difensore regionale si sarebbe adoperato per supportare l'iniziativa e sollecitare alla DG interpellata l'adempimento dei conseguenziali oneri di spettanza.

L'Ufficio è tuttora in attesa di conoscere gli esiti della revisione del sistema di unità di offerta destinata alle persone disabili, nonché dell'iniziativa giurisdizionale del sig. F..

Si è ritenuto di riferire del caso perché rappresenta un esempio di vera collaborazione tra uffici pubblici nell'interesse non solo del cittadino proponente, ma di tutta la collettività afflitta da analogo problema.

Si coglie, pertanto, l'occasione per ringraziare la DG statale interpellata per l'efficienza, celerità e sensibilità dimostrate nel partecipare alla risoluzione del problema. (EC)

### **3. Ordinamento finanziario**

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

Anche quest'anno si è rilevato un consistente numero di istanze rivolte all'amministrazione tributaria statale.

Si tratta di materia di competenza del 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.

L'ufficio ha mantenuto la sua tradizionale linea di comportamento, agendo in maniera informale - nel pieno rispetto dell'attività del Garante sopra citato, rimandando talvolta il contribuente a quest'ultimo per chiedere chiarimenti sulla vicenda quando la gravità del caso lo rendeva necessario o illustrando all'interessato le ragioni dell'amministrazione, che spesso rendono infondate le richieste dei contribuenti.

Oggetto dei reclami è di solito l'operato di Equitalia che, com'è noto, si limita ad eseguire i mandati dell'Agenzia delle Entrate.

Quando l'interessato riconosce il suo debito, argomento principe diventa la possibilità di rateizzarlo: specie in questo periodo di crisi, spesso viene chiesta la possibilità di suddividere quanto dovuto con rateizzazioni per mancanza di liquidità. Talvolta la istanza si spinge fino a chiedere ulteriori dilazioni di pagamento.

La legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18, la disciplina del Difensore regionale, prevede 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".

La materia pertanto potrebbe subire sostanziali modifiche, sulla base di quanto determinato dalla "legge statale" ed in particolare dai "limiti e modalità" dell'intervento del Difensore regionale da essa stabiliti. Una tale riforma legislativa dovrebbe peraltro delineare con precisione i settori - operativi territoriali e di competenza - del Difensore regionale, nella sua veste di Garante del contribuente regionale, distinguendoli da quelli del Garante del Contribuente presso l'Agenzia delle Entrate.

I contribuenti spesso confondono le due figure; le numerose analogie tra loro, infatti, sono causa di continui equivoci di cui sono spesso vittime gli istanti. Si tratta di analogie che non possono essere eliminate, ma che necessitano di una opportuna riforma volta a delineare meglio i rispettivi confini, territoriali e di competenza, anche e soprattutto alla luce del federalismo fiscale. (ACA)

#### **3.2 Tributi e canoni regionali**

Sono tributi regionali propri e pertanto di competenza del Difensore regionale nella sua veste di garante del contribuente regionale, quelli di seguito elencati.

- o La tassa sulle concessioni che si applica al provvedimento che autorizza l'esercizio di una specifica attività sul territorio lombardo: farmacie, stabilimenti di produzione di acque gasate o di bibite analcoliche, case o istituti di cura medico chirurgica o di

assistenza ostetrica, case o pensioni per gestanti, aziende faunistico-venatorie, aziende agri-turistiche venatorie e centri privati di produzione di selvaggina, caccia e pesca.

- L'IRAP, imposta regionale sulle attività produttive, che si applica alle attività produttive esercitate nel territorio regionale, facendo riferimento alle singole tipologie di attività esercitate e non al soggetto d'imposta.
- L'addizionale regionale IRPEF, applicata al reddito imponibile dei contribuenti lombardi, solo se persone fisiche.
- L'eco tassa discariche per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
- La tassa per il diritto allo studio universitario, che è dovuta per l'iscrizione ai corsi di laurea, laurea specialistica, dottorato di ricerca e diplomi di specializzazione, oltre che ai corsi delle istituzioni che costituiscono il sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale e delle scuole superiori per mediatori linguistici.
- L'IRESA, imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, dovuta per ogni decollo o atterraggio degli aeromobili civili e volta a ridurre l'inquinamento acustico delle aree adiacenti agli aeroporti, il cui gettito è destinato al completamento dei sistemi di monitoraggio e disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle zone intorno agli aeroporti.
- La imposta sulle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio idrico, la polizia idraulica, che si applica al canone dovuto dai titolari di concessioni demaniali.
- Il canone idrico, il corrispettivo dovuto da coloro che, senza titolo in pendenza del rilascio di una concessione o con concessione già assentita, prelevano acqua pubblica.
- La tassa automobilistica regionale di proprietà, dovuta dal proprietario o usufruttuario del veicolo iscritto al pubblico registro automobilistico, anche in caso di mancato utilizzo.
- La tassa automobilistica regionale di circolazione, a carico del soggetto che immette nella pubblica strada il veicolo non iscritto al PRA — ciclomotore, quadriciclo leggero, roulotte ecc ... - che non è dovuta in caso di mancata circolazione.

Le problematiche relative alla tassa automobilistica di proprietà — il bollo auto — sono di gran lunga la materia più soggetta alle contestazioni dei contribuenti.

Gran parte delle istanze fanno riferimento al pagamento materiale ed ai relativi problemi che spesso possono nascere a seconda del modo di pagamento prescelto dall'interessato tra i tanti messi a disposizione: pagamento presso le Poste Italiane, gli sportelli di alcune banche, i bancomat, le home banking, le tabaccherie abilitate, le ricevitorie Sisal abilitate, le agenzie di pratiche automobilistiche autorizzate, le delegazioni dell'automobile club d'Italia autorizzate.

Un altro buon numero di lamentele nasce da equivoci sorti in materia di esenzione dal pagamento della tassa per disabili. La casistica è precisa e riguarda persona disabile grave, persona invalida con indennità di accompagnamento, persona non vedente o sordomuta assoluta, persona disabile affetta da pluriamputazione e persona invalida con

ridotta o impedita capacità permanente motoria con veicolo adattato in funzione dell'invalidità sulla postazione passeggero o sulla postazione di guida. L'esenzione ha per oggetto un solo veicolo di proprietà della persona disabile o del soggetto a cui il disabile risulti fiscalmente a carico.

Per quanto concerne invece il termine di pagamento – altro motivo ricorrente nelle richieste di intervento - occorre tener presente che il bollo auto si paga entro la fine del mese successivo a quello di scadenza, ma in caso di prima immatricolazione, rientro in possesso o rientro da esenzione o sospensione il pagamento deve essere effettuato entro la fine del mese successivo a quello in cui si è verificato l'evento.

Il pagamento della tassa automobilistica regionale di proprietà per gli autoveicoli ed i motoveicoli ultraventennali godeva di agevolazione fiscale, essendo previsto nella misura fissa di trenta euro per gli autoveicoli e venti euro per i motoveicoli. L'art. 1 comma 666 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 – la legge di stabilità 2015 – ha invece ripristinato per intero l'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale di proprietà a carico dei proprietari degli autoveicoli e motoveicoli ultraventennali fino al ventinovesimo anno d'età. Rimangono comunque esclusi i veicoli iscritti nei registri storici che conservano la loro esenzione ai sensi dell'art 48 comma 4 della legge regionale 14 luglio 2003 n. 10. Nei prossimi mesi pertanto verrà comunicato agli interessati come comportarsi per la regolarizzazione del pagamento, a partire dal 2015, senza alcuna applicazione di interessi o di sanzioni.

Regione Lombardia inoltre riconosce un'ulteriore esenzione dal pagamento del bollo auto per l'acquisto di veicoli nuovi con contestuale rottamazione di un veicolo inquinante. L'acquisto effettuato nel 2014 darà diritto all'esenzione della tassa per gli anni 2014, 2015 e 2016, quello effettuato nel 2015 per gli anni 2015, 2016 e 2017. (ACA)

### **3.3 Tributi e canoni locali**

E' il settore che più interessa i singoli contribuenti, che verosimilmente sono più a contatto con le amministrazioni locali territorialmente più vicine.

Anche in questo caso il Difensore regionale non è di fatto competente, perché si tratta di tributi affidati alla discrezionalità dei singoli enti locali, i comuni in particolare, che nulla hanno a che vedere con i tributi regionali propri, gli unici attribuiti alla competenza del Garante regionale dei contribuenti, almeno per il momento.

L'art. 1 comma 186 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, la finanziaria 2010, ha soppresso la figura del Difensore civico comunale.

La legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18, modificando la figura del Difensore civico regionale, gli attribuisce il potere di intervenire anche nei confronti dei comuni, delle comunità montane e delle province, dei concessionari o gestori di servizi pubblici locali siti sul territorio lombardo quando previsto dalla legge.

Entrambe queste norme sembrerebbero aprire nuovi orizzonti all'attività dell'ufficio nei confronti delle realtà locali, sempre a condizione che una nuova legge disciplini adeguatamente la materia.

Per il momento l'ufficio ha provveduto, come da tradizione, a "fare da tramite" tra cittadini e amministratori locali, segnalando ai primi i suoi limiti istituzionali e chiedendo ai secondi i

chiarimenti necessari per poter adeguatamente illustrare agli interessati le ragioni dell'amministrazione.

I risultati sono stati, come sempre, piuttosto soddisfacenti.

Le amministrazioni locali, specie quelle comunali, hanno attivamente collaborato, talvolta ammettendo le eventuali loro mancanze riscontrate, dimostrando un'ottima disposizione al dialogo che ha contribuito a risolvere diverse vicende.

Si è potuto così rispondere adeguatamente agli interessati, motivando, di volta in volta, le rispettive ragioni.

TARSU, TARES, ICI, IMU e TARI e le loro recenti modifiche sono state le principali materie di cui si è occupato l'ufficio nel corso dell'anno.

Alle molte istanze che si sono incentrate sulle cifre, ritenute esose, stabilite per il pagamento dell'IMU per la seconda casa si è dovuto rispondere che tali cifre sono di fatto dovute alla scelta discrezionale dei coefficienti da applicare che l'amministrazione può e deve prendere in assoluta autonomia.

In un caso la istante alla morte del marito era succeduta per un terzo, insieme ai suoi due figli, nella proprietà del 50% dell'abitazione di residenza, in comunione con il cognato e la moglie, proprietari del restante 50%. Allo scioglimento della comunione, l'interessata lamentava che non le fosse riconosciuto il diritto di abitazione per vedovanza e che suo figlio pagasse come seconda casa la relativa IMU, essendo comproprietario di un appartamento con la moglie. All'interessata è stato chiarito che il diritto di abitazione del coniuge superstite, di cui all'art. 540 del codice civile, ha per presupposto che la casa adibita a residenza familiare sia di proprietà comune dei due coniugi o del solo coniuge deceduto, attribuendo al coniuge superstite l'obbligo di pagamento di tutte le imposte, a prescindere dalla presenza di altri eredi. Tale diritto tuttavia non sussiste se al momento del decesso c'è una quota di proprietà di terzi, in questo caso la comunione al 50% dei cognati.

In un altro caso, la istante chiedeva chiarimenti in merito alla tassa sui rifiuti relativa a due suoi appartamenti dati in locazione, per avere il quadro esatto degli adempimenti a suo carico, degli eventuali debiti pregressi e delle prescrizioni intervenute negli anni, lamentando l'impossibilità di contattare l'Ufficio tributi del Comune di Milano. L'ufficio ha provveduto a prendere contatti con quest'ultimo che - nel precisare che dalla soppressione degli appositi sportelli di Via San Tomaso, gli eventuali appuntamenti con il pubblico devono essere fissati, quando ritenuto necessario un abboccamento, telefonando al call center (020202) - ha poi ricevuto l'interessata in un incontro rivelatosi proficuo da entrambe le parti. (ACA)

#### **4. Territorio**

Nell'anno 2014, nell'ambito del settore Territorio si è verificato un aumento rispetto al 2013 delle istanze pervenute, che hanno riguardato soprattutto l'edilizia privata (19), la viabilità e la circolazione (17) e i lavori pubblici (10), mentre numericamente inferiori sono state quelle attinenti ai trasporti (6), alle acque pubbliche (5), agli strumenti urbanistici (5), alla tutela del territorio (5) e alle occupazioni, agli espropri e alle servitù (5).

Gli enti locali - pur esulando dalla competenza istituzionale del Difensore regionale - nelle categorie sopra richiamate sono stati i principali interlocutori dell'Ufficio, al quale hanno quasi sempre prestato fattiva collaborazione, consentendo la positiva soluzione delle problematiche rappresentate.

##### **4.1 Edilizia privata**

In materia si conferma la tendenza degli ultimi anni ad una prevalenza delle richieste riguardanti segnalazioni di presunti abusi edilizi.

In tali fattispecie, a fronte dell'inerzia delle amministrazioni comunali, l'Ufficio è intervenuto perlopiù sollecitando alle stesse lo svolgimento delle funzioni previste dall'art. 27 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", ai sensi del quale compete al Comune la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurare la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

Nella quasi totalità dei casi le amministrazioni interpellate hanno provveduto a svolgere le perizie e i sopralluoghi necessari e ad adottare i conseguenti provvedimenti di repressione degli abusi edilizi accertati.

Sempre per quanto concerne la categoria dell'Edilizia privata, in seguito alle determinazioni assunte da molti comuni, in base a quanto disposto dall'art. 31, comma 45 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo", di cedere in proprietà le aree comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167 ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, già concesse in diritto di superficie, si è potuto constatare un incremento delle istanze presentate dai proprietari delle abitazioni per contestare il valore deliberato dai Comuni ai fini dell'acquisizione della proprietà delle aree e la scarsa trasparenza dei criteri di determinazione del corrispettivo adottati.

La trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree può avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi e loro pertinenze, per la quota millesimale corrispondente, dietro pagamento di un corrispettivo determinato - ai sensi del dell'art. 31, comma 48 della L. 448/1998 - dal comune, su parere del proprio ufficio tecnico, in misura pari al 60% di quello determinato attraverso il valore venale del bene. Peraltro, attraverso una modifica legislativa introdotta dall'art. 1, comma 392 della 147/2013 (legge di stabilità 2014), è stata attribuita ai comuni la facoltà di abbattere tale valore fino al 50%, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie, rivalutati sulla base della variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi tra il mese in cui sono stati versati i suddetti oneri e quello di stipula dell'atto di cessione delle aree.

Il Difensore regionale è, quindi, intervenuto per sollecitare chiarimenti sui criteri di quantificazione del valore per la trasformazione del diritto di superficie in proprietà delle aree e verificarne la rispondenza al disposto normativo.

Un istante, inoltre, si è rivolto all'Ufficio per lamentare la mancata applicazione da parte dell'amministrazione comunale dell'ulteriore riduzione del corrispettivo introdotta dalla

richiamata L. 147/2013. E' evidente, tuttavia, che tale scelta è rimessa alla discrezionalità dell'ente locale e non è in alcun modo sindacabile dal Difensore regionale, il quale, pertanto, si è limitato a chiedere precisazioni relativamente alle motivazioni della determinazione assunta. (AS)

#### **4.2 Lavori pubblici, viabilità e circolazione**

Le richieste afferenti i **Lavori pubblici** hanno riguardato prevalentemente problematiche connesse all'allaccio alla rete fognaria comunale o a malfunzionamenti della stessa, mentre nella categoria **Viabilità e circolazione** sono prevalse le istanze aventi ad oggetto problemi connessi alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle loro pertinenze, nonché all'apposizione e manutenzione della segnaletica prescritta. Peraltro, la maggioranza degli enti interpellati hanno attribuito all'insufficienza delle risorse finanziarie a loro disposizione - anche in ragione dei vincoli imposti dal Patto di stabilità - la mancata esecuzione di onerosi interventi di manutenzione straordinaria, che avrebbero consentito di porre rimedi più duraturi agli inconvenienti lamentati dai cittadini. (AS)

#### **4.3 Edilizia residenziale pubblica**

Nell'anno in esame non si sono verificate significative variazioni riguardo ai dati numerici relativi alle istanze rivolte al Difensore regionale in materia di edilizia residenziale pubblica.

Per quanto concerne la tipologia degli interventi richiesti, si conferma nuovamente la netta prevalenza, in termini quantitativi, di quelli riguardanti la manutenzione degli immobili del patrimonio abitativo pubblico di proprietà dei comuni e delle ALER.

E' da rilevare inoltre un notevole numero di istanze attinenti ai procedimenti di assegnazione degli alloggi, di esclusiva competenza delle amministrazioni comunali, mentre in quantità ridotta si sono registrate richieste di intervento relative ai procedimenti di mobilità abitativa, la cui competenza spetta ai comuni e, solo per le fattispecie di emergenza, alle ALER.

Sono pervenute anche molte istanze riguardanti situazioni di morosità degli inquilini di alloggi popolari, oltre a richieste inerenti alla revisione del canone di locazione e al rimborso di crediti.

Un discreto numero di pratiche ha avuto come oggetto procedimenti amministrativi originati da domande di subentro nell'assegnazione e di ampliamento del nucleo familiare.

Infine non sono mancate richieste di intervento concernenti situazioni di disagio segnalate da assegnatari vittime di reiterate violazioni da parte di coinquilini delle norme che regolano l'uso degli alloggi popolari.

Per quanto riguarda l'assegnazione degli alloggi, si sono registrate per la maggior parte istanze inerenti ai tempi del relativo procedimento. Molti cittadini si sono rivolti al Difensore regionale per segnalare disagi causati dal protrarsi dell'attesa per ottenere un'abitazione. Per lo più si è trattato di richieste di famiglie assoggettate a procedura esecutiva di sfratto, le quali hanno partecipato al bando indetto dal comune di residenza e successivamente, approssimandosi l'effettiva esecuzione del rilascio, hanno presentato al comune

medesimo istanza di assegnazione in deroga alla graduatoria ai sensi dell'art. 14 del Regolamento regionale n. 1/2004.

Tale disposizione prevede che una quantità di alloggi di edilizia residenziale pubblica, non superiore al 25% delle unità disponibili prevedibilmente nel corso dell'anno, possa essere riservata dal comune per provvedere alla sistemazione di nuclei familiari che, possedendo i requisiti per l'accesso all'ERP, si trovino in situazioni di fabbisogno abitativo di particolare e documentata rilevanza sociale.

Rientra in tale fattispecie il caso di coloro che debbano forzatamente rilasciare la propria abitazione a seguito di provvedimento esecutivo e non sia possibile sopperire alla loro sistemazione abitativa secondo i tempi previsti per la graduatoria.

Per i comuni con più di 20.000 abitanti è prevista l'istituzione di una commissione consultiva, alla cui valutazione vengono sottoposte le istanze di assegnazione in deroga.

Questo tipo di assegnazione, di esclusiva competenza del comune, è preceduta quindi dal parere di tale commissione, che si riunisce periodicamente per esaminare le domande e stabilire le assegnazioni da effettuare in base alla priorità delle emergenze.

Il Difensore regionale ha attuato interventi per sollecitare la definizione di domande di assegnazione in deroga, già valutate favorevolmente dalla commissione consultiva comunale e trasmesse all'ALER per l'abbinamento e l'offerta di un alloggio adeguato.

Nel corso dell'istruttoria di tali pratiche si è potuto constatare che anche questa procedura, pur essendo prevista per far fronte ad esigenze abitative di carattere urgente, in molti casi non consente di soddisfare in tempi brevi le richieste degli interessati. Concorrono a ritardare l'assegnazione vari fattori, quali il limitato numero di alloggi riservati, la quantità di domande in lista di attesa e l'effettiva disponibilità di immobili adeguati alla composizione del nucleo.

Nella casistica delle istanze di assegnazione in deroga rientrano anche le domande presentate da persone affette da disabilità. Le risposte fornite dalle amministrazioni interpellate hanno evidenziato notevoli difficoltà nel reperimento di alloggi confacenti alle particolari esigenze di tali soggetti a causa dell'esigua disponibilità di abitazioni idonee, che ritarda ulteriormente la definizione delle richieste.

Come si è accennato, il Difensore regionale ha esplicitato molti interventi concernenti situazioni di morosità rappresentate da inquilini in difficoltà nel pagamento del canone di locazione e delle spese per i servizi.

In questo ambito sono state trattate pratiche relative a domande di revisione del canone presentate da assegnatari a seguito di variazioni della situazione anagrafica e reddituale del nucleo familiare.

L'Ufficio è intervenuto presso le competenti strutture delle ALER e dei comuni per sollecitare informazioni in merito all'esito del procedimento o per chiedere il riesame di ricorsi avverso l'inserimento nell'area di reddito. In alcuni casi è stata rappresentata l'opportunità di procedere al ricalcolo del debito in base al canone effettivamente spettante, con riferimento alla situazione economica del nucleo interessato.

Alcuni inquilini di alloggi di proprietà del Comune di Milano si sono rivolti al Difensore regionale contestando la legittimità di richieste di pagamento di conguagli relativi al 2009 e ad annualità precedenti, dovuti a titolo di canone e di oneri accessori.

L'Ufficio è intervenuto presso la Direzione centrale Casa e Demanio del comune sollecitando chiarimenti in merito alle posizioni debitorie degli interessati. In particolare si è evidenziata l'opportunità di verificare il decorso del termine quinquennale di prescrizione per i debiti relativi alle annualità precedenti il 2009, che, ove non fossero risultati atti interruttivi posti in essere dall'amministrazione comunale, avrebbe estinto l'obbligazione contestata.

Si conclude accennando brevemente alla qualità della collaborazione prestata dai soggetti verso i quali l'Ufficio ha diretto la propria azione.

In proposito si può affermare che le ALER e i comuni, principali interlocutori dell'Ufficio nella trattazione delle pratiche inerenti al settore in esame, hanno generalmente dimostrato disponibilità nel fornire chiarimenti e informazioni utili alla definizione delle questioni rappresentate. Si devono peraltro rilevare alcune criticità relativamente ai tempi di risposta, che in alcuni casi si sono protratti rendendosi necessari ripetuti solleciti.

Ciò si è constatato sovente nell'istruttoria di istanze di assegnatari di alloggi di proprietà del Comune di Milano, che l'ALER ha cessato di amministrare dal 1° dicembre 2014, data del subentro della società MM, Metropolitana Milanese s.p.a. quale nuovo gestore. Sono pertanto rimaste pendenti varie questioni, perlopiù relative alle posizioni contabili degli inquilini, a situazioni debitorie e rimborsi di crediti, che l'ALER Milano non ha definito prima del passaggio degli immobili comunali alla nuova gestione.(GB)