

L'istante, pertanto, *in primis* ha lamentato il fatto di un'inadeguata informativa delle nuove modalità di tariffazione a tutti i cittadini: se lo avesse saputo prima, infatti, avrebbe potuto decidere di installare a proprie spese un contatore - ad oggi a proprie spese in quanto la Provincia di riferimento ha previsto come termine ultimo per l'installazione da parte del gestore d'ambito dei contatori il 30 giugno 2019 - e così pagare in base ad un consumo effettivo e non presunto.

In secondo luogo, il cittadino ha lamentato la disparità di trattamento tra i proprietari residenti e i non residenti, quando invece, secondo lui, una distinzione più equa sarebbe stata tra abitazioni principali e seconde case.

Un Dirigente dell'ATO in questione aveva già fornito una risposta all'istante, comunicando la fondatezza degli importi richiesti e che le nuove tariffe erano state definite dal Piano Economico Finanziario del Piano d'Ambito vigente, approvato dalla Provincia dopo il parere favorevole della Conferenza dei Comuni e dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas e il Sistema Idrico.

L'Ufficio di Difesa regionale ha chiesto maggiori informazioni sul caso in questione, informandone anche l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, e, dopo numerosi carteggi, ha avuto una risposta positiva da parte della società idrica, la quale ha stabilito l'applicazione della tariffa *pro-die* a partire dalla data del 1° luglio 2015 per tutte le utenze che avessero fatto richiesta di posa contatore nel secondo semestre 2015, sospendendo così il regime di attribuzione forfettaria dei consumi e attivando il regime a consumo.

Pertanto, l'intervento del Difensore regionale è stato determinante nel far anticipare il regime a consumo di quattro anni rispetto a quanto inizialmente deciso dall'Autorità d'Ambito. (TR)

1.4 Trasparenza e partecipazione amministrativa

Nel 2015 le istanze pervenute sono state 103, contro le 82 del 2014. Anche quest'anno l'Ufficio ha preferito, tra le "mancate risposte", distinguere tra quelle generiche, "trattate" quindi come pratiche inerenti alla "trasparenza e partecipazione" ex art. 1 l. 241/90 e quelle invece inquadrabili in un preciso settore e come tali classificate.

A parte qualche eccezione, le pratiche esaminate sono state di "accesso agli atti" vero e proprio ex art. 22 e ss. della L. 241/90. 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 rispetto all'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 debbono 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 Ministri, o viceversa.

A tale proposito, è importante evidenziare due recenti circolari della Commissione per l'accesso che ha ritenuto necessario, nell'ambito dei propri compiti consultivi, fornire alcune precisazioni al riguardo, al fine di assicurare in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale l'applicazione dei principi in materia di diritto d'accesso ai documenti amministrativi.

In particolare, la Commissione precisa che avverso il diniego di accesso, espresso o tacito o di differimento dello stesso, il richiedente l'accesso può, nel termine di trenta giorni:

- presentare ricorso al TAR;
- ovvero, presentare istanza di riesame alla Commissione per l'accesso, nei confronti degli atti (di diniego/differimento) delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato;
- ovvero, chiedere il riesame della determinazione al Difensore civico competente per ambito territoriale –comunale, provinciale, regionale- ove istituito;

Il termine "ovvero" significa che qualora un cittadino presentasse ricorso al TAR, non potrebbe successivamente presentare ricorso alla Commissione/Difensore civico; nel caso invece in cui l'interessato si rivolgesse alla Commissione/Difensore civico, i termini per adire il TAR sarebbero sospesi e ripartirebbero dalla data del ricevimento del provvedimento dell'Autorità adita.

La seconda precisazione riguarda le istanze di riesame dei dinieghi di accesso ex art. 25, comma 4, L. 241/90 negli ambiti privi di difensore civico territoriale.

A tal proposito, la Commissione ha riconosciuto, in assenza di vigente disposizione normativa, la propria piena competenza a decidere nel merito sulle istanze presentate ex art. 25, comma 4 L.241/90 avverso i dinieghi di accesso degli enti locali nel caso di accertata assenza del difensore civico regionale.

Tale estensione della propria competenza si è resa necessaria al fine di evitare il vuoto di tutela del diritto d'accesso in sede amministrativa che si verrebbe a creare in tutti quei casi di assenza totale di difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale.

Una problematica affrontata diverse volte nel 2015 ha avuto come oggetto il diritto di accesso dei consiglieri comunali ex art. 43 D.Lgs. n. 267/2000, con particolare riferimento ai numerosi casi in cui le molteplici istanze e richieste di informazioni gravano particolarmente sul buon andamento dell'attività tecnico-amministrativa del Comune interpellato.

Il linea generale, il diritto di accesso riconosciuto ai titolari di cariche eletive si configura come **diritto speciale** differenziandosi sostanzialmente da quello dei soggetti privati, atteso che quello riservato ai consiglieri è direttamente funzionale non tanto a un interesse personale del consigliere, quanto alla cura di un interesse pubblico connesso al mandato conferito e, quindi, alla funzione di rappresentanza della collettività (cd. "diritto pubblico funzionalizzato").

I consiglieri, quindi, non hanno alcun onere di motivare la richiesta di accesso, in quanto l'interesse è insito nella necessità di esercitare adeguatamente il proprio mandato.

In tale quadro, va comunque rilevato che le istanze di accesso dei consiglieri non possono eccedere i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza. Il riconoscimento da parte dell'articolo 43 TUEL di una particolare forma di accesso non può portare allo stravolgimento dei principi generali in materia di accesso ai documenti e non può comportare che, attraverso uno strumento dettato dal legislatore per il corretto svolgimento dei rapporti cittadino-pubblica amministrazione, il primo, servendosi del baluardo del mandato politico, ponga in essere strategie ostruzionistiche o di paralisi dell'attività amministrativa con istanze che, a causa della loro continuità e numerosità, determinino un aggravio notevole del lavoro negli uffici ai quali sono rivolte e determinino un sindacato generale sull'attività dell'amministrazione oramai vietato dall'art. 24, comma 3 della l. n. 241 del 1990.

A tal proposito, l'Ufficio del Difensore regionale, in linea con le più recenti decisioni della Commissione per l'Accesso, ha riconosciuto la possibilità per i consiglieri comunali di avere accesso diretto al sistema informatico interno - anche contabile - e al protocollo informatico dell'Ente, attraverso l'uso di password di servizio, e ciò proprio al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale. L'intento è proprio quello di evitare richieste indiscriminate di copia di deliberazioni che potrebbero risultare esorbitanti rispetto alle esigenze cognitive che il doveroso esercizio della funzione di controllo sull'amministrazione impone alla vigile attenzione di ogni consigliere (ad esempio si pensi a quegli atti di cui sarebbe superflua l'acquisizione documentale, potendo rivelarsi più che sufficiente averne sommaria visione). Naturalmente il Consigliere comunale rimane responsabile della segretezza della password che gli è stata messa a disposizione.

Nel caso concreto, il Comune che ha negato la password, invitato a consegnarla ai Consiglieri che ne avessero fatto richiesta (l'istante è un Consigliere di minoranza), non ha ancora provveduto a rispondere, nonostante due successivi solleciti.

In un altro caso, il Difensore, considerando l'evidente stallo in cui si era venuta a trovare la vicenda in questione tra le posizioni del Sindaco e i Consiglieri richiedenti, ha ritenuto opportuno procedere alla convocazione delle parti, ma, alla data del 31 dicembre 2015, non è pervenuta alcuna comunicazione in proposito da parte dei soggetti interessati.

L'Ufficio rimane quindi in attesa di ulteriori e positivi sviluppi per entrambe le pratiche.

In tutti i casi trattati, il Difensore ha comunque ribadito che le istanze di accesso dei consiglieri non possono eccedere i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza. Il riconoscimento da parte dell'articolo 43 TUEL di una particolare forma di accesso non può portare allo stravolgimento dei principi generali in materia di accesso ai documenti. Secondo la normativa in materia e la recente giurisprudenza amministrativa infatti, i limiti all'esercizio del diritto di accesso dei Consiglieri comunali e provinciali riguardano il caso in cui l'accesso comporti un eccessivo aggravio per gli uffici comunali, ovvero la richiesta si appalesi evidentemente generica o comunque finalizzata solo ed esclusivamente a "fare le pulci" all'Amministrazione o ad indurla a formare atti nuovi elaborando dati e documenti esistenti. (CP)

2. ORDINAMENTO PERSONALE PUBBLICO

Il settore in esame ha registrato quest'anno un considerevole incremento delle pratiche. Sotto il profilo sostanziale, non vi sono state, invece, significative variazioni rispetto all'anno precedente.

Tra i casi esaminati, due sono quelli che meritano particolare attenzione in quanto afferenti istituti giuridici di cui non si è mai riferito in relazione o perché, pur avendolo fatto, sono stati oggetto di significative modifiche normative.

Nel mese di dicembre, il signor M.C., dipendente del Comune di Milano in qualità di esecutore dei servizi amministrativi, si è rivolto al Difensore regionale lamentando di essere da lungo tempo costretto alla totale inattività lavorativa e di non potersi avvalere della tutela del CUG (Comitato Unico di Garanzia) perché, pur essendo stato istituito dalla Amministrazione comunale, era ormai da tempo non operativo.

L'interessato ha quindi sollecitato l'Ufficio ad intervenire presso l'Amministrazione affinché il CUG potesse essere messo nelle condizioni di funzionare.

Il signor M.C. ha altresì sottoposto all'attenzione del Difensore regionale la situazione di conflitto di interesse in cui versava il Presidente dell'Organismo di garanzia, cui era stato affidato contemporaneamente il ruolo di legale dell'Ente nelle controversie di lavoro con i propri dipendenti.

Si ritiene opportuno rammentare che l'art. 21 L. 4.11.2010 n. 183, recante semplificazioni e razionalizzazioni in tema di pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche, apportando alcune importanti modifiche agli articoli 1, 7 e 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha disposto che le pubbliche amministrazioni costituiscono *al proprio interno, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il Comitato contro le discriminazioni che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni (art. 57, comma 01).*

L'importanza del ruolo affidato al CUG è stata ben messa in evidenza dalla Direttiva dello Stato 4.3.2011, emanata di concerto dal Dipartimento della Funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha identificato nell'Organismo in esame uno strumento volto ad assicurare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa attraverso la realizzazione di un ambiente e di un clima di lavoro improntati al benessere psico-fisico dei lavoratori.

Come costantemente rammentato dalla Direttiva sopra richiamata, è circostanza notoria che un ambiente lavorativo ove si verifichino episodi di discriminazione o *mobbing* implica, inevitabilmente, un peggioramento qualitativo e quantitativo delle prestazioni, che ha ripercussioni negative sia sull'efficacia ed efficienza dell'agire amministrativo sia sull'immagine delle amministrazioni pubbliche.

Parallelamente l'atto in esame ha sottolineato che la dirigenza pubblica deve essere chiamata a rispondere delle proprie capacità organizzative anche in relazione alla realizzazione di ambienti improntati al rispetto dei principi comunitari e nazionali in materia

di pari opportunità, benessere organizzativo, contrasto alle discriminazioni e *mobbing*, sì che la mancata costituzione del CUG comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi.

Nel caso di specie, la segnalazione del sig. M.C. è stata supportata anche da un comunicato con cui le RSU, all'unanimità, hanno espresso la loro condivisione nei confronti delle censure oggetto della stessa.

Nel mese di dicembre il Difensore regionale ha rappresentato le argomentazioni del sig. M.C., ritenute assolutamente fondate, all'ente invitandolo a fornire chiarimenti in merito e, in ogni caso, ad assumere tutte le iniziative per ripristinare il CUG nelle sue funzioni istituzionali, con una legittima composizione, nonché ad accertare le responsabilità dirigenziali che ne avessero consentito la non operatività.

Nell'altro caso cui sopra si è fatto cenno il signor A.B. si è rivolto al Difensore regionale lamentando la mancata corresponsione , da parte dell'Amministrazione - datore di lavoro (A.O. Salvini di Garbagnate Milanese), del compenso sostitutivo di ferie non godute.

L'interessato era stato assunto dalla predetta A.O. con contratto a termine (dal 3.11.2014 al 30.6.2015), di cui aveva chiesto ed ottenuto la risoluzione consensuale, per assumere, dall'1.7.2015, a seguito di concorso pubblico, un nuovo incarico presso altra struttura sanitaria. Prima della cessazione del rapporto di lavoro, aveva chiesto di fruire delle ferie non godute, senza peraltro che gli fossero concesse per esigenze organizzative. Di conseguenza, aveva sollecitato l'A.O. a corrispondergli l'indennità sostitutiva delle ferie non godute, ma - come da lui stesso precisato - l'Azienda si era limitata a respingere l'istanza asserendo che, allo stato attuale, l'ordinamento non prevedeva la possibilità di erogare indennità alcuna.

L'Ufficio, per le ragioni di seguito espresse, ha ritenuto infondata l'istanza del sig. A.B.

Prima del 2012, per i dipendenti di enti e strutture del Servizio sanitario nazionale, la regola in materia era la facoltà del dipendente di ottenere la liquidazione delle ferie spettanti all'atto della cessazione del rapporto di lavoro qualora non avesse potuto fruirne per esigenze di servizio, a (art. 19, n.c., CCNL 1.9.1995).

La norma richiamata è stata soppressa. Attualmente, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 5, comma 8, DL 6.7.2012 n. 95, convertito nella L. 7.8.2012 n. 135, e 1, comma 2, L. 31.12.2009, (anche) alla pubblica amministrazione del SSN è fatto divieto di erogare al proprio personale compensi sostitutivi di ferie, riposi e permessi, i quali devono essere fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti.

La normativa in esame, nel tentativo di precisare la portata del divieto, ha altresì disposto che esso si applica anche nelle ipotesi di cessazione del rapporto lavorativo per mobilità, *dimissioni* e *risoluzione del rapporto di lavoro*, pensionamento e raggiungimento del limite di età e che disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del decreto.

Stanti i numerosi quesiti posti sull'argomento, il Servizio studi e consulenza trattamento personale del Dipartimento funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il parere 8.10.2012 n. 40033 è intervenuto a chiarire con più esattezza la sfera di applicazione della norma.

L'organo ministeriale suddetto, pur confermando il carattere generale del divieto, ha previsto, in linea con alcuni principi di derivazione comunitaria consolidati nella giurisprudenza italiana, la possibilità di derogarvi solo quando il mancato godimento delle ferie non sia in alcun modo imputabile o riconducibile alla volontà del dipendente, come nei casi - espressamente previsti nel parere medesimo - di decesso, malattia, infortunio, risoluzione del rapporto per inidoneità fisica permanente e assoluta e di congedo obbligatorio per maternità.

Alla luce dell'interpretazione resa dal competente organo consultivo, è stato pertanto chiaro che il sig. A.B. non avesse diritto all'erogazione del compenso richiesto, dal momento che la cessazione del rapporto di lavoro per dimissioni del dipendente non rientra tra le ipotesi eccezionali che consentono di derogare al divieto di che trattasi.

E' stato fatto presente all'interessato che era comunque in suo diritto pretendere che l'Amministrazione motivasse in modo formale il diniego qualora egli avesse voluto farne apposita richiesta scritta e che, nella definizione di quest'ultima, l'Ufficio lo avrebbe assistito.

L'interessato non ha presentato alcuna istanza in questo senso ritenendosi soddisfatto delle delucidazioni ricevute.

Nella Relazione dello scorso anno l'Ufficio si è ampiamente soffermato sulla questione dell'educatore professionale. Per esigenze di esattezza nella esposizione degli sviluppi della questione - che, ad oggi, non si è comunque ancora conclusa - si ritiene opportuno riferirne nella prossima.

Riguardo alla qualità rapporti intrattenuti con le Amministrazioni interpellate, è doveroso richiamare l'attenzione dell'Organo consiliare sul comportamento della DG sanità della Giunta regionale, che ha impedito di risolvere - ricercando, come suggerito dal Difensore regionale, il supporto dei competenti organi statali - questioni di particolare rilevanza e interesse generale (definizione della disciplina dei Massaggiatori e capo bagnini degli stabilimenti balneari; delimitazione del campo di competenze degli Ottici-Optometristi onde evitare sconfinamenti in quello degli Ortottisti).

Non si può fare a meno di sottolineare come un siffatto comportamento, oltre a contravvenire a precise regole giuridiche nei rapporti col Difensore regionale, si manifesta niente affatto rispondente al principio di buona amministrazione. (EC)

3. ORDINAMENTO FINANZIARIO

3.1 Tributi e canoni statali

Il Garante del Contribuente è stato istituto con l'art. 13 della legge 27 luglio 2000 n. 212, lo Statuto del contribuente.

Si trattava di un organo collegiale - presso ogni Direzione Regionale delle Entrate - costituito da tre membri nominati dal Presidente della Commissione Tributaria Regionale.

Con la legge di stabilità 2012 - legge 12 novembre 2011 n. 183, art. 4 comma 36 lett. a) n. 1 - è diventato un organo monocratico.

Autorità indipendente, può rivolgere richieste di documenti e chiarimenti agli uffici competenti, attivare procedure di autotutela, rivolgersi ai dirigenti, accedere agli uffici e controllare la regolarità dei servizi di assistenza al pubblico, segnalando ai direttori generali e comandanti della Guardia di Finanza casi rilevati di irregolarità o pregiudizi nei confronti del contribuente.

La legge regionale 14 luglio 2003 n. 10 - il testo unico dei tributi regionali - ha istituito il Garante del contribuente regionale, le cui funzioni sono assolte dal Difensore regionale in piena autonomia, ma limitatamente ai tributi regionali propri, quelli indicati al Capo I del Titolo III della medesima legge regionale.

Spesso i contribuenti si rivolgono al Difensore regionale segnalando vicende che coinvolgono l'Agenzia delle Entrate ed hanno per oggetto tributi che non rientrano in quelli di sua competenza.

L'Ufficio in tali casi procede anzitutto segnalando l'esistenza del Garante del Contribuente presso la Direzione Regionale delle Entrate, indirizzando il contribuente, quando la gravità del caso lo richieda, alla magistratura tributaria - Commissione tributaria provinciale e Commissione tributaria regionale in secondo grado - e solo in casi particolari rivolgendosi direttamente all'Agenzia delle Entrate o ad Equitalia, esattore di quest'ultima.

Il *modus operandi* in questi casi è quello tradizionale: richieste informali di chiarimenti, rispettose dell'autonomia dell'interlocutore e consapevoli della mancanza di competenza dell'Ufficio.

Spesso tuttavia capita di dover illustrare all'interessato le ragioni dell'amministrazione che rendono infondata la richiesta del contribuente.

Sarebbe opportuno rendere nota ai contribuenti la presenza di due distinti organismi di garanzia - quello regionale e quello della Direzione Regionale dell'Agenzia delle Entrate - con funzioni in tutto simili, ma ambiti di competenza ben distinti.

La sopra citata trasformazione del Garante del Contribuente da organo collegiale a organo monocratico ha contribuito ulteriormente ad alimentare la confusione in atto presso i contribuenti.

Oltre a ciò, la realizzazione di quanto stabilito dalla legge regionale che ha ridisciplinato il Difensore regionale – legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18, che al comma 3 dell'art. 9 prevede l'intervento del difensore regionale *nei limiti e con le modalità stabilite da legge statale, nei confronti degli uffici periferici dello Stato e dei concessionari o gestori di servizi*

pubblici nazionali - potrebbe rivoluzionare il quadro presente, secondo le modalità stabilite dalla nuova legge statale.

Il Sig. I.C. contestava il debito di 797,39 euro indicato nell'avviso bonario ricevuto dall'Agenzia delle Entrate perché l'importo a credito di 709,00 euro derivante da precedente dichiarazione non era stato rimborsato o quantomeno percepito e mai comunque compensato, trattandosi del credito IRPEF maturato nel Mod. 730/2013 mai riscosso e riportato nel Mod. Unico 2014.

L'Agenzia delle Entrate territorialmente competente rispondeva, nella stessa data, di aver già fornito una risposta rassicurante sia al contribuente - che aveva inviato l'istanza contemporaneamente anche all'Agenzia delle Entrate ed al Garante del Contribuente - che al Garante del Contribuente, il quale aveva già predisposto l'archiviazione, sulla scorta dell'esito della richiesta informativa fornita.

3.2 Tributi e canoni regionali

Il Difensore regionale - nella sua veste di Garante del contribuente regionale - è autorizzato dalla legge regionale 14 luglio 2003 n. 10, il testo unico dei tributi regionali, a rivolgere richieste di documenti e chiarimenti alle strutture regionali competenti, ad attivare le procedure di autotutela, a comunicare l'esito dell'attività svolta alla direzione regionale competente e può rivolgere raccomandazioni ai dirigenti delle strutture regionali per tutelare il contribuente e migliorare l'organizzazione dei servizi.

Può inoltre accedere alle strutture tributarie regionali e controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente, oltre all'agibilità degli spazi aperti al pubblico.

Può infine richiamare le strutture tributarie regionali al rispetto dei termini per il rimborso dei tributi regionali e di quanto previsto per la tutela del contribuente.

Tutto ciò limitatamente ai tributi regionali propri, indicati al Capo I del Titolo III della legge regionale sopra citata: imposta sulle concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato, bollo auto, tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (eco tassa discariche), tassa regionale per il diritto allo studio universitario, tasse sulle concessioni regionali, IRAP e addizionale regionale IRPEF.

Sono invece attualmente disapplicate la tassa regionale per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'addizionale regionale all'imposta erariale sul consumo di gas metano (ARSGAM), la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP) e l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili (IRESA).

Maggiori richieste sono pervenute relativamente al bollo auto, trattandosi del tributo che interessa il maggior numero di contribuenti lombardi.

Le vicende segnalate sono la più diverse e concernono pagamenti, scadenze, tariffe, rateizzazioni, ravvedimento operoso, esenzioni, rimborsi ecc.

Nella quasi totalità dei casi la vicenda segnalata trova una soluzione positiva e il Difensore regionale può dichiarare di aver fatto da "tramite", mediando tra le due parti – contribuente e amministrazione – come è nella sua natura che risale all'*Ombudsman* istituito in Svezia

nel diciannovesimo secolo.

Il Sig. M.S. aveva ricevuto una richiesta di pagamento del bollo auto per un autoveicolo pluriventennale, dove si indicava che in caso di intervenuta vendita era necessario segnalare la data del relativo atto.

La vendita risaliva a trentadue anni prima e l'istante non era più in possesso dei relativi documenti. Ha quindi dovuto chiedere - a pagamento - una visura al PRA da cui risulta la data in oggetto.

L'interessato riteneva pertanto vessatorio l'onere (tempo e costi) imposto al cittadino per ricercare informazioni già in possesso della P.A.

All'istante è stato illustrato che la comunicazione inviata a tutti i presunti possessori di autoveicoli ultraventennali aveva il valore di una mera informativa, priva *ab origine* di ogni forza impositiva, per difetto dei requisiti di forma e di sostanza, come si poteva dedurre dall'allegato modulo con il quale segnalare eventuali incongruenze, anche in assenza di documenti di supporto.

A questo proposito, nel portale dei tributi di Regione Lombardia - sul sito internet www.regione.lombardia.it - un comunicato precisava che "sarà cura degli uffici regionali effettuare le necessarie verifiche e, se del caso, provvedere all'aggiornamento delle posizioni in archivio".

Sarebbe bastato che l'interessato – nella "risposta del contribuente" allegata alla richiesta di pagamento – avesse autocertificato, all'apposita lettera G, la perdita del possesso del veicolo o la rilevazione di dati non corretti, a mezzo fax o posta elettronica o presso le Sedi Territoriali Regionali o le Unità Territoriali ACI, elencate, eventualmente informandosi presso il numero verde, come suggerito nella comunicazione inviata.

3.3 Tributi e canoni locali

Si tratta, come sempre, del settore che più di tutti coinvolge i contribuenti locali e che anche quest'anno ha registrato il maggior numero di istanze. ICI, IMU, TARSU, TARES, TARI e TASI sono infatti i tributi locali che più coinvolgono i cittadini.

La materia non è di competenza del Difensore regionale.

Ma sia la soppressione della figura del difensore civico comunale (art. 1 comma 186 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, la Finanziaria 2010) che l'attribuzione al Difensore regionale del 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* (art. 9 comma 2 legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18) attribuiscono *in pectore* una legittimazione, seppure informale, ad intervenire nelle vicende segnalate.

La metodologia di intervento è sempre la stessa: segnalazione agli istanti dei propri limiti istituzionali da un lato e richiesta alle amministrazioni interessate di chiarimenti sul loro operato dall'altro lato.

Il tutto nel massimo rispetto dell'autonomia gestionale delle amministrazioni interpellate.

Queste ultime - tranne qualche eccezione - hanno sempre risposto di buon grado alle sollecitazioni loro inviate, dimostrando per lo più trasparenza e correttezza nel loro operato.

Il Sig. S.L. residente in Polonia, proprietario di un appartamento disabitato in Provincia di Milano, contestava la legittimità di TASI e TARI segnalando che sarebbero state in contrasto con la definizione giuridica di tassa: prezzo che il cittadino paga allo Stato o ad altro Ente Pubblico come corrispettivo di un servizio di cui gode.

All'istante è stato precisato che TASI e TARI sono imposte comunali.

L'imposta - a differenza della tassa che è una prestazione pecunaria dovuta dal contribuente per una controprestazione dell'ente pubblico su sua richiesta - è una prestazione coattiva pecunaria dovuta dal contribuente senza alcuna correlazione con un'attività dell'ente pubblico.

L'obbligo del pagamento nasce da un dato rapporto *ex lege* con il presupposto di fatto legislativamente stabilito e dalla necessità di concorrere alle spese pubbliche, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione. (ACA)

4. TERRITORIO

Nel 2015 nell'ambito di questo Settore il numero di istanze pervenute non ha subito variazioni rilevanti rispetto allo scorso anno.

Per quanto attiene alla distribuzione per categoria, le pratiche hanno riguardato soprattutto i lavori pubblici, l'edilizia privata e la viabilità e circolazione, ma non sono mancate richieste attinenti agli strumenti urbanistici, alla tutela del territorio, alle acque pubbliche e ai trasporti.

4.1 Edilizia privata

In materia le problematiche maggiormente ricorrenti sono state quelle relative alle segnalazioni di presunti abusi edilizi, al rilascio di titoli abilitativi, alla mancata esecuzione di ordinanze di demolizione o di rimessa in pristino dello stato dei luoghi e al mancato o tardivo rilascio del certificato di agibilità.

Frequenti sono state le richieste pervenute da vicini confinanti con l'area oggetto dell'intervento contestato, ai quali l'Ufficio di Difesa regionale si è spesso trovato a dover chiarire la propria sfera di competenza, precisando che esula dalla stessa la trattazione di questioni privatistiche, quali quelle inerenti alla regolazione dei confini, ai rapporti di vicinato o alla sussistenza di diritti reali.

E' inoltre opportuno rilevare che nonostante le indicazioni sulle modalità di intervento presso l'Ufficio del Difensore regionale pubblicate sul sito istituzionale e nelle brochure divulgative, talvolta gli istanti hanno segnalato le proprie doglianze contestualmente alla Pubblica Amministrazione nei confronti della quale si è verificato il problema e al Difensore regionale. In tali casi l'Ufficio, dopo averli informati che la propria azione presuppone una preventiva richiesta dell'interessato al soggetto competente e che tale richiesta abbia ricevuto un diniego o, decorsi i termini previsti, sia rimasta priva di riscontro, è ovviamente intervenuto al verificarsi di questi ultimi.

4.2 Lavori pubblici, viabilità e circolazione

L'attività del Difensore regionale è consistita prevalentemente nel rivolgere solleciti agli enti deputati alla realizzazione degli interventi di manutenzione delle strade e delle loro pertinenze e alla risoluzione di problematiche della rete fognaria comunale, che non hanno dato esito alle richieste formulate dagli istanti.

Anche nell'anno appena concluso sono pervenuti reclami relativi ad opere pubbliche realizzate dai Comuni e ritenute non prioritarie dai cittadini, ai quali, tuttavia, l'Ufficio ha spiegato di non avere alcun potere di sindacare nel merito le determinazioni assunte dalle Amministrazioni sulla destinazione delle proprie risorse finanziarie.

Nella categoria degli **strumenti urbanistici** oltre alle istanze ricorrenti negli ultimi anni e riguardanti la contestazione delle scelte di pianificazione operate dalle Amministrazioni Comunali nei Piani di Governo del Territorio approvati, sono state presentate - da parte di cittadini singoli e comitati - richieste riguardanti Programmi integrati di intervento, alcuni dei quali ancora in fase di approvazione.

In tali fattispecie sono state fornite informazioni sulle disposizioni previste dalla legislazione vigente, improntata ad un'urbanistica sempre più negoziata e consensuale, per consentire ai soggetti interessati di intervenire nel procedimento di approvazione dei Programmi integrati di intervento attraverso la presentazione di osservazioni. Infatti, l'art.

92, comma 1 della l.r. 11 marzo 2005, n. 12 "Legge per il governo del territorio" prevede che gli stessi siano approvati con la procedura di cui all'art. 14 della medesima legge, da integrarsi con le disposizioni dell'art. 13 qualora il piano attuativo introduca varianti agli atti di PGT.

Pertanto dopo l'adozione da parte del consiglio comunale la relativa deliberazione è depositata per quindici giorni consecutivi nella segreteria comunale, unitamente a tutti gli elaborati; gli atti sono altresì pubblicati nel sito informatico dell'amministrazione comunale e sia del deposito che della pubblicazione nel sito è data comunicazione al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio. Durante il periodo di pubblicazione chiunque ha facoltà di prendere visione degli atti depositati e, entro quindici giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il deposito, può presentare osservazioni al progetto di P.I.I., che devono essere controdedotte entro ulteriori sessanta giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle osservazioni mediante la delibera di approvazione del Programma integrato.

Nel caso in cui il Programma introduca varianti al Piano dei servizi o al Piano delle regole, dopo l'adozione da parte del consiglio comunale gli atti devono essere trasmessi alla Provincia per la verifica provinciale di compatibilità con le previsioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.), ove ne sia dotata. E', comunque, doveroso precisare che non esiste un obbligo di accoglimento da parte dell'Amministrazione comunale delle osservazioni presentate e che i soggetti interessati, laddove ritengano sussisterne i presupposti, potranno impugnare la delibera di approvazione del P.I.I.

Le richieste afferenti la **viabilità e circolazione** hanno avuto ad oggetto principalmente la contestazione dei provvedimenti emessi dagli enti proprietari per la regolamentazione della circolazione, la disciplina delle strade vicinali e le richieste volte ad ottenere il risarcimento dei danni per sinistri determinati da carenze nella manutenzione delle strade. In tutte le categorie sopra menzionate gli interlocutori, prevalentemente Enti Locali, hanno complessivamente collaborato fattivamente con l'Ufficio di Difesa regionale per risolvere le problematiche lamentate.

In materia di **trasporti pubblici** anche nel 2015 è stata confermata la tendenza degli ultimi anni ad una diminuzione delle istanze pervenute, che hanno riguardato quasi esclusivamente disservizi nel trasporto regionale, sia ferroviario che su gomma, e contestazioni avverso sanzioni irrogate.

Significativo è il caso di una signora, utente di una compagnia di servizio di trasporto pubblico su strada che effettua i collegamenti tra Milano e i paesi dell'*hinterland*, la quale si è vista recapitare da detta società un sollecito di pagamento relativo ad una sanzione che le sarebbe stata irrogata a seguito dell'accertamento di una violazione della l.r. 18/2013, che, peraltro, non veniva indicata.

In realtà, nel luogo, nella data e nell'ora della presunta emissione della sanzione l'istante non ha preso alcun mezzo di quella società e stava svolgendo in un'altra località alcune commissioni, delle quali avrebbe potuto fornire prova. Nessun verbale, infatti, le è mai stato rilasciato o notificato relativamente alla sanzione richiamata.

La signora ha, quindi, prontamente inviato le proprie osservazioni alla società, ricevendo tuttavia da quest'ultima una conferma della sanzione senza la trasmissione del relativo verbale e, dopo circa due mesi, anche un sollecito di pagamento da parte di una società di recupero crediti incaricata dal vettore.

Peraltro, la peculiarità del caso di specie aveva determinato nell'istante il sospetto che la sanzione fosse stata emessa ricorrendo un illecito utilizzo dei suoi dati anagrafici, che erano già in possesso della società di trasporto.

Infatti, alcuni mesi prima la signora era stata fermata mentre scendeva da un autobus della medesima società e l'agente accertatore, dopo averle chiesto di esibire un documento d'identità, le aveva irrogato una sanzione in quanto in possesso di un titolo di viaggio non valido. In tale circostanza la signora, riconoscendo di essere salita erroneamente sull'autobus sbagliato, simile per colore e tipologia a quello dell'ATM del quale possiede l'abbonamento annuale urbano, ha pagato la sanzione di 30 euro al momento della contestazione, ma ha poi immediatamente presentato ricorso per segnalare alcune presunte illegittimità nell'operato dell'agente, tra le quali la mancata consegna della resto di 20 euro a lei spettante dopo il pagamento di quanto dovuto con una banconota da 50 euro. L'ufficio ricorsi della società, tuttavia, ha ritenuto di dare credito a quanto affermato dal proprio agente accertatore - che ha negato ciò che la signora aveva lamentato - e, sostenendo la regolarità della procedura seguita, ha confermato la sanzione.

L'Ufficio di Difesa regionale, ravvisando la scarsa trasparenza e la presunta irregolarità di quanto accaduto, è intervenuto presso la società di trasporto alla quale ha chiesto, innanzitutto, chiarimenti sui presupposti per l'irrogazione della sanzione, dal momento che è non era mai stata contestata all'istante alcuna violazione, e la trasmissione di copia del verbale.

Infatti, in contrasto con quanto previsto dall'art. 46, comma 3, della l.r. 4 aprile 2012, n. 6 "Disciplina del settore dei trasporti", ai sensi del quale le violazioni amministrative previste a carico degli utenti sono applicate, accertate e contestate da personale e/o soggetti a ciò espressamente incaricati delle aziende di trasporto nel rispetto della normativa vigente, nessun verbale è stato rilasciato o prodotto all'istante, neppure in seguito alle osservazioni da lei espresse.

La società ha pertanto inviato all'Ufficio copia del verbale - che è risultato essere stato emesso dal medesimo agente accertatore che aveva irrogato alla signora l'altra sanzione mesi prima - nel quale sono risultate evidenti alcune anomalie. Mancava infatti nello stesso l'indicazione delle modalità per la presentazione del ricorso avverso la sanzione amministrativa - prevista espressamente dalla Carta della Mobilità 2014 della società - e detta circostanza precludeva all'istante il diritto di difesa. Inoltre, nello spazio riservato alla firma compariva la dicitura che il soggetto sanzionato si era rifiutato di firmare.

Sulla base dei rilievi formulati, il Difensore regionale ha, quindi, chiesto alla società di procedere all'annullamento della sanzione a carico della signora per mancanza di presupposti giuridici e, dopo la produzione da parte dell'istante della documentazione che attestava la sua presenza in altro luogo nel giorno e nell'ora in cui la sanzione era stata comminata, la richiesta formulata è stata accolta. (AS)

4.3 EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

L'attività svolta dall'Ufficio nel 2015 ha riguardato prevalentemente questioni riconducibili a tre tematiche: l'assegnazione degli alloggi, la loro gestione amministrativa e la manutenzione.

In particolare sono pervenute in buon numero istanze attinenti ai procedimenti di assegnazione degli alloggi, che competono esclusivamente alle amministrazioni comunali, oltre a richieste di intervento relative ai procedimenti di mobilità abitativa, la cui competenza spetta ai comuni e, soltanto per i casi di emergenza, agli enti gestori del patrimonio abitativo pubblico, quali le ALER.

Nell'ambito della gestione amministrativa si sono registrate diverse istanze riguardanti situazioni debitorie degli inquilini di alloggi popolari, nonché richieste inerenti alla revisione del canone di locazione, al rimborso di crediti, all'addebito di spese per servizi e relativi conguagli.

Per quanto riguarda la manutenzione, come negli anni precedenti sono pervenute varie istanze concernenti infiltrazioni, derivanti perlopiù da problemi strutturali delle coperture degli edifici. Sono stati segnalati anche il malfunzionamento degli impianti di riscaldamento e degli ascensori, nonché situazioni di degrado di interi stabili.

Le istanze presentate in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica hanno evidenziato problemi connessi ai tempi di definizione del relativo procedimento, confermando criticità presenti ormai da lungo tempo.

La normativa vigente in materia (Regolamento regionale n. 1/2004 relativo ai criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) prevede che gli alloggi in affitto a canone sociale e moderato vengano assegnati attraverso un bando di assegnazione pubblico e una conseguente graduatoria periodicamente aggiornata e integrata in base ai nuovi bandi.

Molti cittadini, assoggettati a procedura esecutiva di sfratto e quindi pressati da urgente necessità, al fine di ottenere un'abitazione in tempi ridotti rispetto a quelli che comporterebbe il procedimento ordinario di assegnazione, inoltrano al comune domanda di assegnazione in deroga alla graduatoria ai sensi dell'art. 14 del R.R. 1/2004.

Purtroppo, come si è rilevato anche negli scorsi anni, questo strumento si è rivelato inefficace a soddisfare la totalità delle richieste di carattere urgente a causa dell'inadeguato numero di alloggi messi a disposizione per questo tipo di assegnazioni, una quantità insufficiente rispetto alle domande presentate.

L'articolo 14 del R.R. 1/2004 prevede, infatti, che le assegnazioni in deroga non possano superare il 25% degli alloggi disponibili prevedibilmente nel corso dell'anno. Nelle condizioni di grave tensione abitativa, il comune può presentare alla Regione motivata richiesta di autorizzazione ad aumentare tale percentuale, fino ad un massimo del 50%.

A seguito di intervento presso l'amministrazione comunale di Milano, nei cui confronti risultano rivolte la maggior parte delle richieste di assegnazione in deroga segnalate al Difensore regionale, si è constatato che, essendo stato superato il limite quantitativo previsto dalla norma citata, era preclusa al comune la possibilità di assegnare ulteriori alloggi di ERP in deroga alla posizione di graduatoria. Pertanto tutte le nuove istanze e

quelle non valutate dalla commissione consultiva comunale non avrebbero potuto avere corso e, permanendo l'indisponibilità di alloggi per la procedura di deroga, le assegnazioni sarebbero avvenute unicamente attraverso la modalità ordinaria di bando prevista dall'art.13 del citato R.R. 1/2004.

Anche le istanze trattate in materia di mobilità hanno evidenziato ritardi nella definizione del relativo procedimento, di cui sono titolari, limitatamente alle fattispecie di emergenza, gli enti gestori del patrimonio abitativo pubblico. Secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 10, del R.R.1/2004, il soggetto gestore provvede direttamente al cambio in presenza di gravi situazioni di disagio abitativo espressamente indicate dalla norma: nuclei familiari in cui siano presenti uno o più componenti affetti da minorazioni o malattie invalidanti, o un componente di età superiore a 65 anni, sovraffollamento, condizioni antigieniche.

Le risposte fornite dai soggetti interlocutori hanno messo in evidenza difficoltà nel reperimento di alloggi soprattutto nei casi rappresentati da persone con disabilità motoria che necessitano di abitazioni adeguate, prive di barriere architettoniche. La disponibilità di appartamenti siffatti risulta molto ridotta; ciò comporta il notevole protrarsi dei tempi di definizione delle domande.

Al Difensore regionale si sono sovente rivolti assegnatari di alloggi di proprietà del Comune di Milano, i quali, avendo inoltrato richiesta di cambio presso l'ALER che l'aveva ritenuta ammissibile, erano ancora in attesa che venisse soddisfatta.

A seguito del subentro, avvenuto dal 1° dicembre 2014, della società Metropolitana Milanese nella gestione degli immobili di proprietà comunale, le pratiche sono state trasmesse dall'ALER al nuovo gestore, al quale l'Ufficio si è rivolto sollecitando chiarimenti e informazioni circa l'esito del procedimento.

Al fine di accelerare i tempi di definizione delle richieste di mobilità, l'ente gestore ha suggerito agli interessati di manifestare il proprio interesse all'assegnazione di alloggi di ERP nello stato di fatto, necessitanti di lavori di adeguamento impiantistico e/o interventi minimi di manutenzione.

Si è potuto constatare in alcuni casi che la disponibilità espressa dall'inquilino ad accettare tale tipologia di alloggio ha effettivamente agevolato la conclusione del procedimento consentendo di realizzare il cambio in tempi più brevi.

Nella trattazione delle istanze concernenti l'assegnazione degli alloggi l'Ufficio è intervenuto nei confronti dei comuni, in quanto titolari del relativo procedimento, mentre gli enti gestori, principalmente ALER Milano e MM SpA sono stati interlocutori abituali per le questioni inerenti alla mobilità degli inquilini.

A questi enti si è diretta l'azione dell'Ufficio anche riguardo alle richieste in materia di manutenzione e di gestione dei servizi, nonché per le pratiche attinenti a procedimenti amministrativi, come quelli originati da domande di revisione del canone e di subentro nell'intestazione del contratto di locazione.

La collaborazione prestata dai soggetti ai quali il Difensore regionale si è rivolto può dirsi nel complesso soddisfacente, benché in alcuni casi si siano verificati ritardi nei riscontri.

In particolare si è potuta apprezzare la disponibilità di enti, quali i comuni e i gestori del

loro patrimonio abitativo, che, pur non essendo oggetto di un potere diretto di intervento da parte del Difensore regionale, hanno risposto alle richieste dell'Ufficio fornendo chiarimenti e informazioni. (GB)