

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CXXVIII**

n. **40**

## **R E L A Z I O N E**

### **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE LOMBARDIA**

**(Anno 2015)**

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

*Presentata dal difensore civico della regione Lombardia*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2016*

---

## **Sommario**

Premessa di *Donato Giordano*

## **Relazione**

L'attività dell'Ufficio

### **1. Assetto istituzionale**

1.1 - Vigilanza e controllo sugli enti locali

1.2 - Atti, documenti e registri pubblici

1.3 - Servizi pubblici

1.4 - Trasparenza e partecipazione attività amministrativa

### **2. Ordinamento Personale pubblico**

### **3. Ordinamento finanziario**

3.1 - Tributi e canoni statali

3.2 - Tributi e canoni regionali

3.3 - Tributi e canoni locali

### **4. Territorio**

4.1 - Edilizia privata

4.2 - Lavori pubblici, viabilità e circolazione

4.3 - Edilizia residenziale pubblica

### **5. Ambiente**

### **6. Sicurezza sociale**

6.1 - Assistenza sociale

6.2 - Invalidità civile

6.3 - Previdenza

### **7. Sanità e igiene**

### **8. Istruzione, Cultura, Informazione**

### **9. Garante dei detenuti**

9.1 Rapporti con i soggetti gestori

9.2 Assistenza sanitaria

9.3 Istruzione e inserimento lavorativo

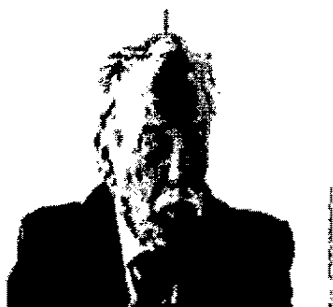
9.4 Rapporti con la famiglia

9.5 Gli stati generali dell'esecuzione penale

### **10. Difensore civico di Martinengo**

## **Appendice**

Tabelle



*Cari cittadini, lettori curiosi o addetti ai lavori,*

*come ogni anno vi invito con piacere a dedicare una piccola parte del vostro tempo alla lettura della relazione del Difensore regionale del 2015.*

*Una breve introduzione propone una panoramica sui temi generali che hanno impegnato l'ufficio nel corso dello scorso anno, corredata da tabelle e grafici e statistiche che riassumono, in forma numerica, l'attività svolta settore per settore.*

*Nelle pagine successive come di consueto, segue una trattazione più approfondita dei singoli ambiti di intervento.*

*Compito del difensore regionale è valutare l'adeguatezza degli atti delle amministrazioni coinvolte ed intervenire per cercare, attraverso la mediazione, di rimuovere i malfunzionamenti, le inefficienze i ritardi e gli eventuali abusi. L'intervento del Difensore regionale, nel momento in cui tratta le singole istanze, comporta la verifica della rispondenza dei procedimenti amministrativi adottati dalle amministrazioni coinvolte alla normativa vigente. Pertanto alcune tematiche possano risultare piuttosto tecniche sotto l'aspetto giuridico e non potrebbe essere diversamente.*

*Ritengo però un errore saffermarsi unicamente sugli aspetti giuridici delle questioni sottoposte al Difensore regionale e invito il lettore a non tralasciare il valore di ogni singolo caso espasto, a cui si aggiungono le centinaia di singoli casi non narrati in relazione, per quanto poco significativi possano sembrare rispetto alla quantità e qualità delle procedure adottate dalle pubbliche amministrazioni lombarde le quali in gran parte si adoperano per dare un buon servizio ai cittadini.*

*Per cui le numerose istanze relative alle pensioni, ai rapporti con la sanità pubblica, all'assistenza sociale, alla casa, temi che incidono particolarmente sulla qualità della vita delle persone, possono essere valutate anche come "sentinelle" del benessere o dell'allarme sociale, a torto o a ragione percepito dai cittadini.*

*Ringrazio tutti i collaboratori del Difensore regionale per l'attenzione e la cura che dedicano al loro lavoro e auguro a tutti una buona lettura.*

*Donato Giordano*

**L'ATTIVITA' DELL'UFFICIO**

L'Ufficio per il Difensore regionale, attuando un progetto di miglioramento organizzativo, ha promosso una campagna informativa sulle proprie attività rivolta sia all'esterno che all'interno dell'Ente e proseguito così nelle iniziative volte a far conoscere il più possibile sul territorio regionale i propri compiti istituzionali, al fine di raggiungere un sempre maggior numero di cittadini lombardi.

Per quanto riguarda l'apertura dei Centri di raccolta delle istanze, che consentono anche a persone prive di strumentazione informatica di potere accedere ai servizi *on line* del Difensore regionale, non vi sono state nuove adesioni rispetto all'anno scorso. Nonostante varie Associazioni avessero dichiarato il proprio interesse, si è riscontrata una certa difficoltà da parte loro ad aprire il Centro per motivi pratici o logistici.

I Centri di raccolta finora aperti sono quelli riportati nella tabella sottostante; una mappa con la localizzazione dei centri è disponibile sul sito web.

COMUNE	ENTE - ASSOCIAZIONE
BERGAMO	Asl di Bergamo
BERGAMO	Regione Lombardia
BRESCIA	Regione Lombardia
BUSTO ARSIZIO	URP Comune Busto Arsizio
CASTELLANZA	Auser Sportello disabili
CISLAGO	LE CARBONELLE COLORATE - Servizio Educativo 0-6
CREMONA	Regione Lombardia
LECCO	Regione Lombardia
LEGNANO	Regione Lombardia
MANTOVA	Regione Lombardia
MARTINENGO	COMUNE DI MARTINENGO
MILANO	Associazione INCONTRO E PRESENZA
MILANO	Casa di Reclusione Milano Opera
MILANO	Consiglio regionale della Lombardia
MILANO	IL CERCAPADRONE ONLUS
MILANO	Seconda Casa di Reclusione - Milano
MILANO	Sportello Difensore regionale Lombardia
MILANO	Ufficio del Garante dei Diritti delle persone private della libertà del Comune di Milano
MONZA	Regione Lombardia
PAVIA	LEGAMBIENTE PROVINCIALE DI PAVIA
PAVIA	Regione Lombardia
SERGNANO	ASSOCIAZIONE SORDI CREMASCHI



**DIFENSORE REGIONALE DELLA LOMBARDIA**  
*uno con noi*

**CENTRI DI RACCOLTA**

**AREA RISERVATA**  
 nome utente  
 password  
[» > dimenticato la password?](#)

**DAPRO** DIGITAL ASSISTED PROGRAM

Chiedi l'intervento

Registrati

Accedi alla tua pratica

Che cos'è e cosa fa

Materie

Garante del contribuente

Garante dei detenuti

Gli altri Difensori

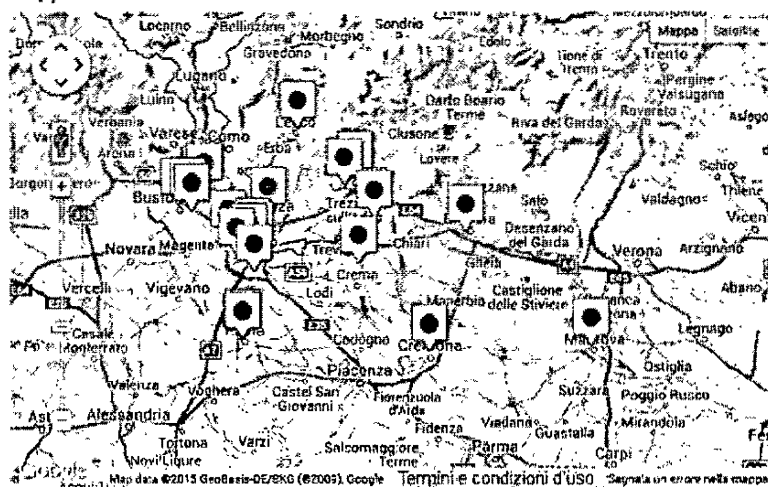
News

Per saperne di più

Esprimi la tua Opinione

Altri organismi di tutela

## Mappa Centri di Raccolta



L'apertura di Centri di raccolta presso alcune le Case di reclusione ha facilitato l'invio di istanze al Garante dei detenuti, i quali ovviamente hanno maggiori difficoltà a comunicare con l'esterno. Si auspica quindi che anche altre carceri decidano di aprire un Centro di raccolta.

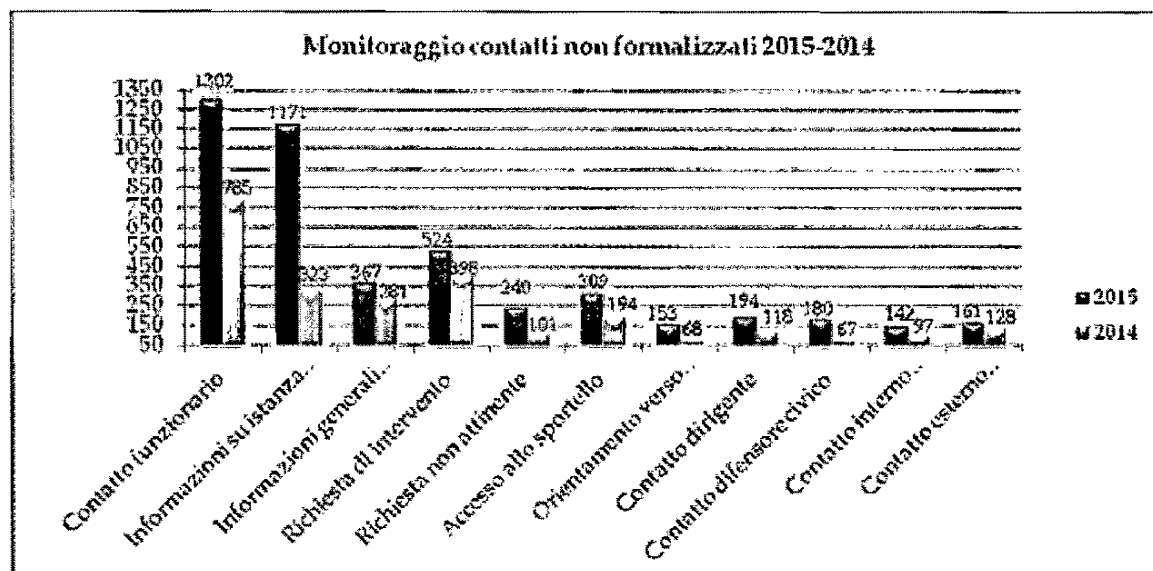
La pagina Facebook dedicata alle attività del Difensore regionale, grazie alla campagna informativa, ha raggiunto più di 1350 contatti e si è rivelata uno strumento utile anche ad indirizzare gli utenti al sito web, da cui possono, previa iscrizione, inviare direttamente le istanze e seguire l'iter della propria pratica.

E' in notevole aumento (circa **78% in più** rispetto all'anno scorso) infatti il numero di cittadini lombardi che si rivolgono al Difensore regionale anche solo per chiedere informazioni e consigli, come dimostra la tabella comparativa che segue:

Contatti con l'ufficio 2015 (raffronto 2015/2014)					
Mostra in particolare l'oggetto dei contatti					
	2015	%	2014	%	
Contatto funzionario	5130	22,28	4785	22,28	
Informazioni su istanza già inoltrata	2117	9,17	323	9,17	
Informazioni generali sul Difensore civico	1367	7,97	281	7,97	
Richiesta di intervento	524	11,29	398	11,29	

Richiesta non attinente	240	2,87	101	2,87
Accesso allo sportello	309	5,51	194	5,51
Orientamento verso altro ente/comitato/altro	153	1,93	68	1,93
Contatto dirigente	194	3,35	118	3,35
Contatto difensore civico	180	1,90	67	1,90
Contatto interno amministrazioni (consiglio/giunta)	142	2,75	97	2,75
Contatto esterno amministrazioni (enti/comuni/D.C.)	161	3,63	128	3,63
<b>Totali</b>	<b>474</b>	<b>100,0</b>	<b>352</b>	<b>100,0</b>
	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>

Rispetto a tali contatti, il grafico ne illustra invece la tipologia; come si può notare, sono aumentati moltissimo i cittadini che chiedono di parlare direttamente con un funzionario o che chiedono informazioni circa la propria istanza:



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

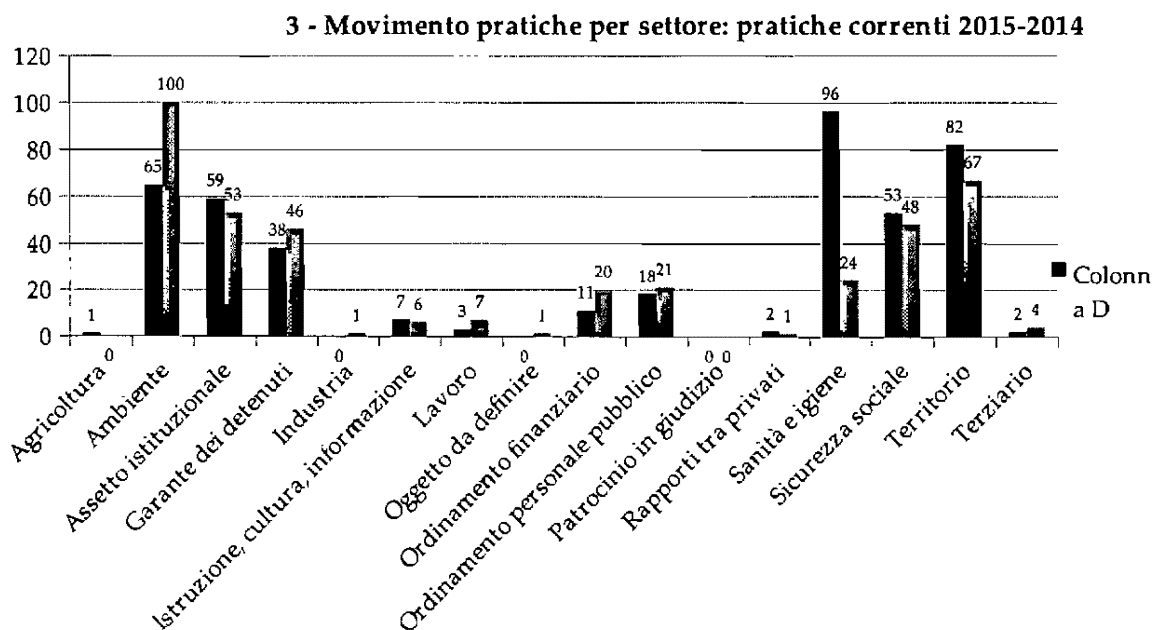
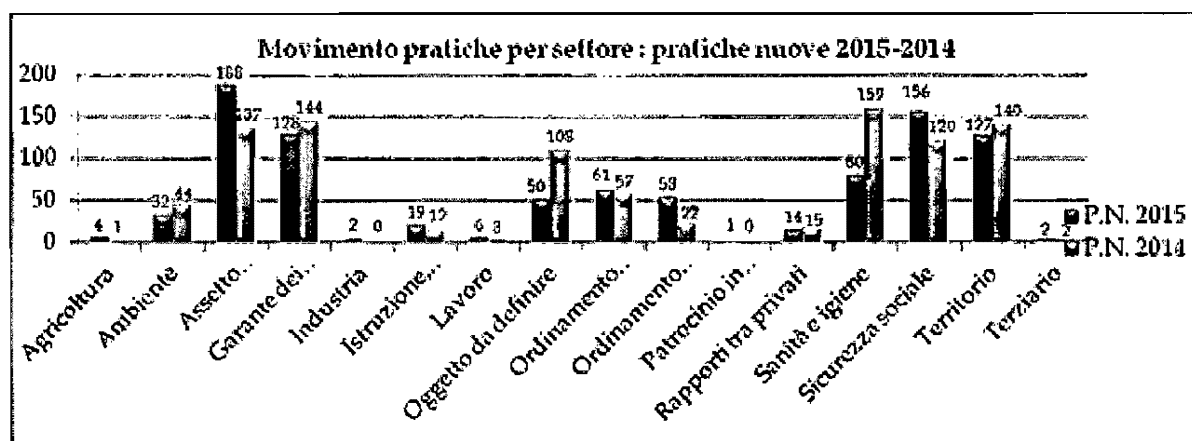
Grazie al software di trattamento delle istanze interamente progettato e realizzato dall'Ufficio in collaborazione con un'impresa informatica e con programmi *open source* (Di.As.Pro), nonostante vi siano ancora cittadini che non avendo accesso ai mezzi informatici o non avendone dimestichezza continuano a rivolgersi all'Ufficio inviando, per posta o fax, una lettera scritta a mano, le comunicazioni tra l'Ufficio e i vari enti interlocutori avvengono ormai quasi totalmente per posta elettronica (3199 su 4743) e che le istanze presentate *on line* nel 2015 hanno raggiunto il **43,8%** a fronte del 38,8% del 2014.

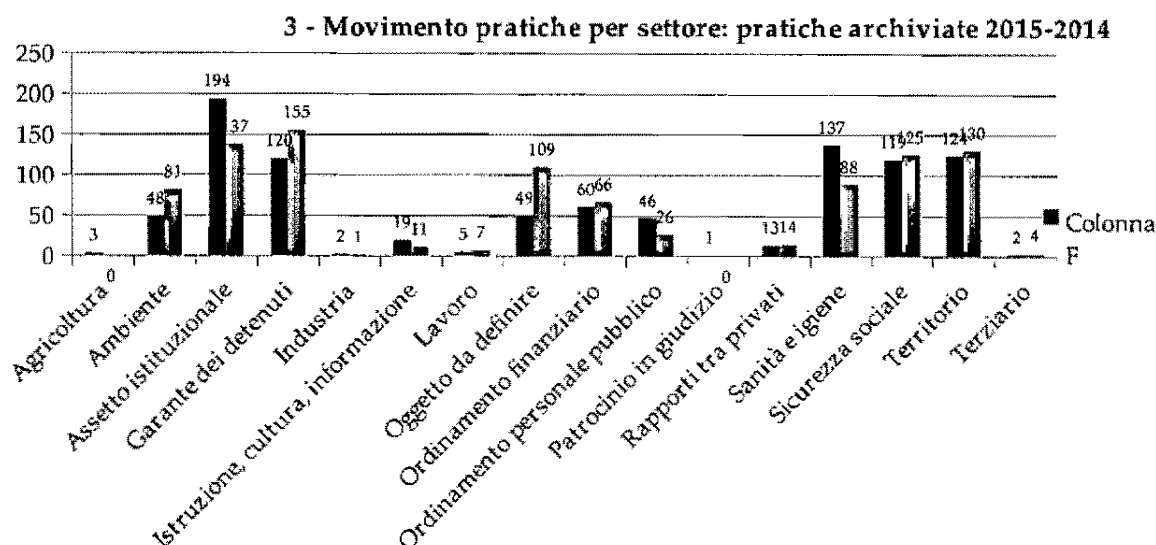
Ricordiamo che DiAsPro è in uso presso Difensori civici di altre Regioni che hanno firmato una convenzione per il suo riutilizzo e che presto sarà attivo anche per il CORECOM Lombardia. Ogni Authority contribuisce all'implementazione del programma secondo le proprie esigenze e rende disponibili agli altri le modifiche apportate, in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale e nel pieno rispetto dei principi di leale

collaborazione tra enti.

Per quanto riguarda le istanze pervenute, qui di seguito si intende mettere a raffronto il complesso dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2015 con l'anno precedente, al fine di verificare in termini prevalentemente quantitativi e, dove è possibile, qualitativi, quali siano gli ambiti nei quali il presidio debba essere rafforzato, quali gli ambiti nei quali esso abbia raggiunto o consolidato risultati, quali gli ambiti nei quali all'azione del Difensore regionale possa essere affiancata un'azione politico-amministrativa. Nelle tavole allegate in appendice è presente altresì un raffronto con i dati del quinquennio 2010-2014.

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





Una breve analisi dei dati settore per settore:

**Assetto istituzionale:** il settore **vigilanza e controllo sugli enti locali** nel corso del 2015 ha mantenuto gli standard degli anni passati. Spesso i cittadini si rivolgono all'Ufficio individuandolo come gerarchicamente superiore rispetto alla figura del difensore civico comunale che è stato soppresso, con la Finanziaria del 2010. Per quanto riguarda invece gli **atti, documenti e registri pubblici** non vi sono state novità sotto il profilo numerico. Nel merito particolare interesse hanno destato i casi in cui i cittadini hanno chiesto al Difensore regionale di accertare la legittimità delle modalità con cui le amministrazioni comunali hanno preteso che venisse dimostrata, all'atto della iscrizione anagrafica, la non occupazione abusiva dell'alloggio. Nel settore dei **servizi pubblici** le richieste pervenute sono aumentate sensibilmente e riguardano soprattutto la fornitura di energia elettrica e gas, il servizio idrico integrato e il servizio postale. Infine in materia di **accesso agli atti** 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. Quindi, a parte qualche eccezione, anche quest'anno le pratiche esaminate sono state di "accesso agli atti" in senso stretto. L'aumento delle richieste può denotare una maggiore consapevolezza dei cittadini rispetto al diritto alla trasparenza da parte delle pubbliche amministrazioni.

**Ordinamento del personale pubblico:** Il settore in esame ha registrato 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 e verranno esposti nel capitolo dedicato.

**Ordinamento finanziario:** ricordiamo che nel 2003 il testo unico dei tributi regionali ha istituito il Garante del contribuente regionale, le cui funzioni sono assolve dal Difensore regionale in piena autonomia, ma limitatamente ai tributi regionali propri. Spesso però 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. Ma la maggior parte delle istanze anche quest'anno hanno riguardato i **tributi e canoni locali:** ICI, IMU, TARSU, TARES, TARI e TASI sono infatti le tasse più soggette ai ricorsi dei cittadini.



**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. L'attività svolta relativamente all'**edilizia residenziale pubblica** ha riguardato prevalentemente questioni riconducibili a tre tematiche: l'assegnazione degli alloggi, la loro gestione amministrativa e la manutenzione. In particolare sono pervenute molte istanze attinenti ai procedimenti di assegnazione degli alloggi e richieste di intervento relative ai procedimenti di mobilità abitativa.

**Ambiente** è in lieve aumento, ma la tipologia delle istanze conferma il trend degli anni precedenti: emissioni acustiche e disturbi causati dall'attività di pubblici esercizi, inconvenienti igienici derivanti dalle modalità di raccolta dei rifiuti urbani, disagi derivanti da attività produttive e controlli amministrativi effettuati dai Comuni.

**Sicurezza sociale:** vi è stato un incremento del numero delle richieste di intervento pervenute in questo settore, in cui la casistica delle fattispecie sottoposte all'Ufficio è sempre di natura molto eterogenea e varia, per cui si rimanda alla sezione dedicata della relazione. Per quanto concerne la **previdenza** le considerazioni sono quelle già esposte negli anni precedenti circa la varietà delle problematiche: recupero di somme indebitamente riscosse (un terzo delle pratiche); riscatto di periodi assicurativi; varie indennità collegate al sistema degli ammortizzatori sociali; domande di ASpl e MiniASpl.

**Sanità e igiene:** anche per il 2015 le segnalazioni sono state numerose e di varia natura. Parecchie riguardavano, in particolare, le iniziative assunte da familiari di assistiti ricoverati in strutture ospedaliere o riabilitative per opporsi ad una presunta dimissione non protetta. Accade ancora di frequente, infatti, che la direzione delle strutture ospedaliere solleciti la famiglia dei ricoverati ad assumere iniziative personali per la presa in carico e la gestione del paziente, nonostante l'amministrazione regionale abbia adottato negli ultimi anni numerosi provvedimenti in materia.

**Istruzione, cultura e informazione:** per quanto concerne questo Settore, nel 2015 si è registrato un lieve incremento delle istanze pervenute, che hanno riguardato soprattutto attività e manifestazioni artistiche e culturali e istruzione e assistenza scolastica, mentre numericamente inferiori sono state quelle attinenti all'edilizia scolastica e a biblioteche, musei, beni culturali.

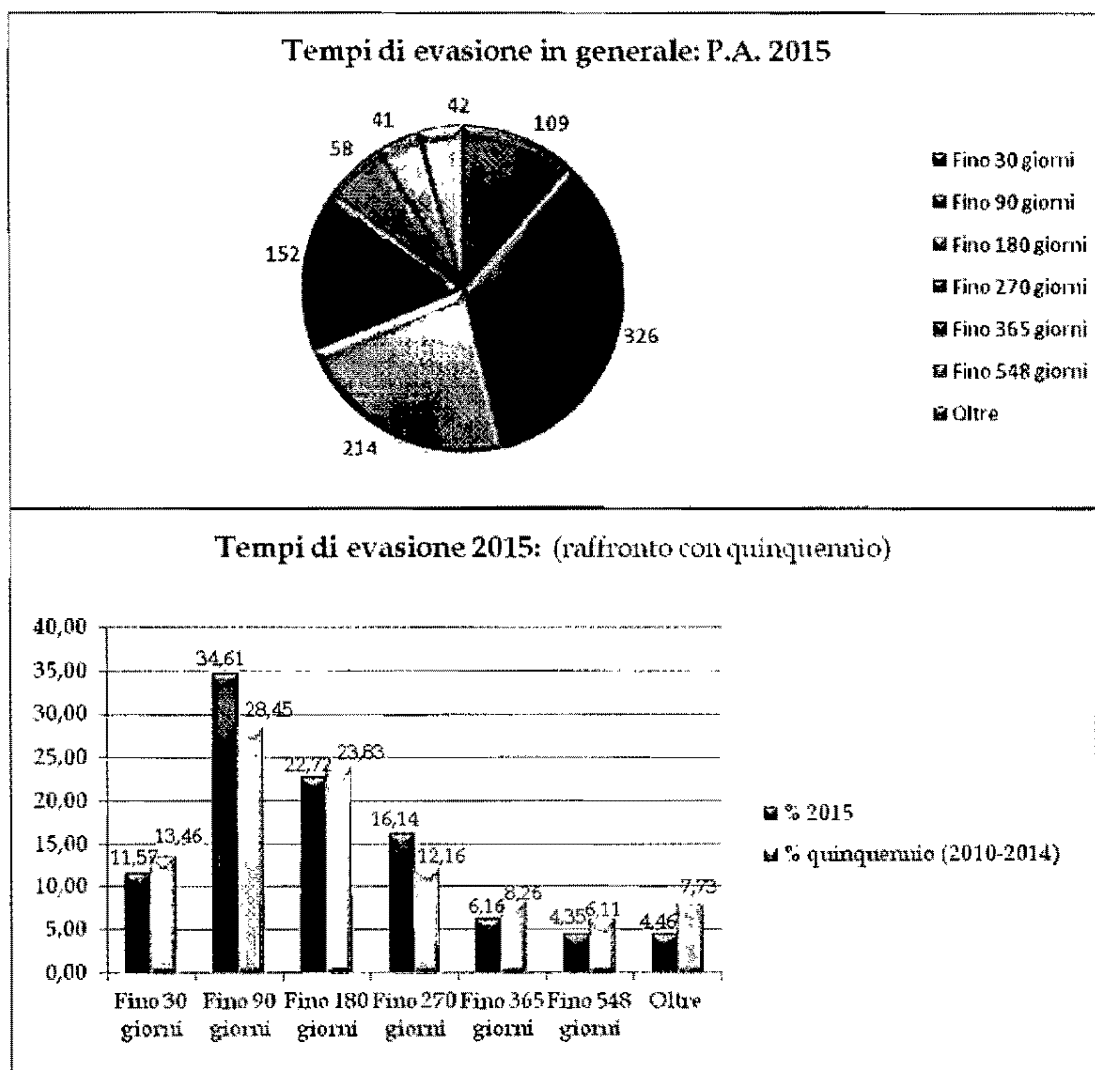
**Agricoltura, Industria, Terziario e Lavoro** costituiscono circa il 4% dell'attività dell'Ufficio, per cui l'esiguità dei numeri non consente di rilevare tendenze.

**Rapporti tra privati** è in costante diminuzione: ciò induce a ritenere che la figura e le funzioni del Difensore regionale stiano assumendo tra i cittadini contorni più definiti.

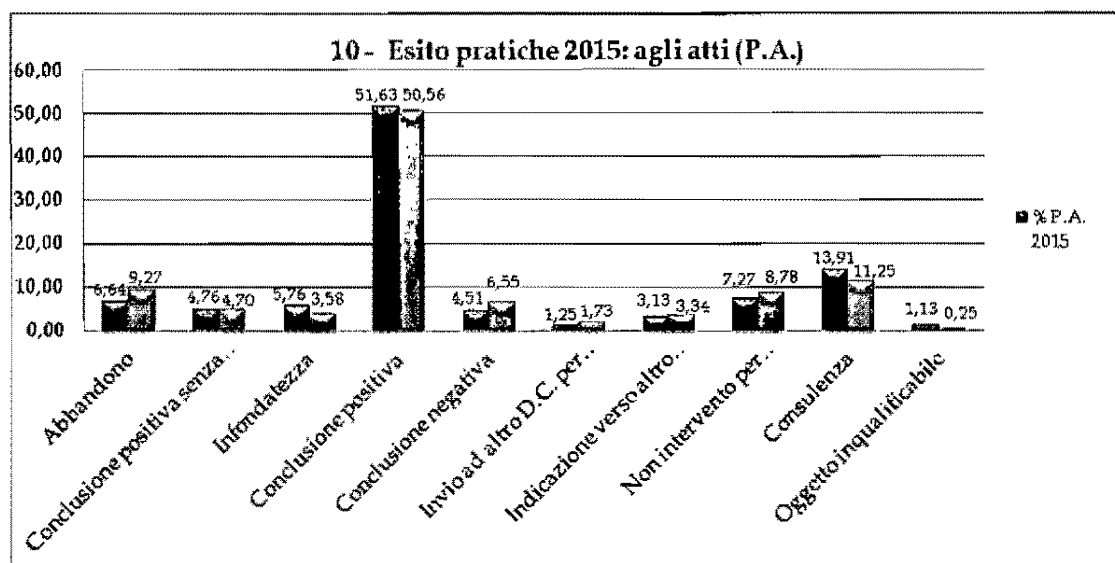
**Tutela dei detenuti** Il trend delle richieste nel corso del 2015 è rimasto sostanzialmente stabile dal punto di vista quantitativo: sono infatti pervenute all'Ufficio del Garante dei detenuti 128 istanze, delle quali ben sessantotto hanno riguardato i rapporti con i soggetti gestori, ventiquattro problematiche concernenti l'assistenza sanitaria dei reclusi, diciassette il reinserimento lavorativo e diciannove i rapporti con i familiari. Si rileva, come negli anni passati, che l'aumento di istanze riguarda soprattutto i settori di stretta competenza regionale: il che significa che il costante intervento aperto al dialogo che ha caratterizzato e caratterizza l'azione del Difensore regionale ha trovato riscontro presso i

cittadini.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi sembra essere confermata anche quest'anno, pur sottolineando che non tutte le pratiche possono essere risolte rapidamente. Si rendono spesso infatti necessari accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con la collaborazione di altre amministrazioni o che comunque presentano complessità di diversa natura.



Per quanto riguarda l'esito delle pratiche, è un dato confortante il gran numero di quelle che hanno conclusione positiva: il 51,63% del totale, grazie anche alla collaborazione delle amministrazioni interpellate.



Circa il personale assegnato, bisogna evidenziare che da luglio è mancata una funzionaria per pensionamento, che non ha potuto essere sostituita; se poi si tiene conto della natura, a tempo pieno o parziale, del rapporto di lavoro, il tempo di lavoro annuo reso disponibile da quattro funzionari a tempo parziale e da cinque funzionari a tempo pieno risulta appena sufficiente per la quantità di interventi attuale, per non parlare di una quantità di lavoro in aumento.

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



## 1. ASSETTO ISTITUZIONALE

### 1.1 Vigilanza e controllo sugli enti locali

Anche nel corso del 2015 il settore ha mantenuto gli standard degli anni passati.

Spesso i cittadini si rivolgono all'Ufficio vivendolo come gerarchicamente superiore rispetto alla figura del difensore civico comunale che ormai da cinque anni è stato soppresso con la Finanziaria del 2010, art. 2 comma 186 legge 23 dicembre 2009 n. 191.

Del resto, la nuova disciplina del Difensore regionale - legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18 - stabilisce all'art. 9 comma 2 che il Difensore *può 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.*

Le leggi che prevedano tali tipi di intervento non ci sono ancora, ma la semplice presenza di tale norma autorizza l'intervento dell'Ufficio nelle più varie questioni che possano interessare il singolo cittadino.

Naturalmente l'approccio con l'ente locale è sempre molto rispettoso della sua autonomia istituzionale.

L'intervento tipo tende a chiedere chiarimenti all'amministrazione locale interpellata sulle vicende segnalate dagli istanti, con il principale scopo di consentire alla stessa di poter chiarire le sue ragioni.

Tale metodo ha da sempre dato ottimi risultati e le amministrazioni locali interessate hanno sempre risposto puntualmente, tranne qualche isolata vicenda.

Il principio generale di collaborazione tra amministrazioni è molto rispettato a tutti i livelli locali e ciò ha consentito più volte di poter illustrare adeguatamente le vicende segnalate, da un lato mettendo a fuoco gli eventuali malintesi e dall'altro rendendo noti i provvedimenti *in itinere* per migliorare le singole situazioni.

In alcuni casi l'amministrazione ha riconosciuto senza alcun problema il proprio errore programmando subito il rimedio necessario.

Un considerevole numero delle istanze viene presentato da consiglieri comunali di minoranza, che talvolta tentano di utilizzare l'ufficio come fosse un anomalo mezzo di opposizione.

In tali casi, viene loro illustrato che l'attività del Difensore regionale non può in alcun modo incidere sull'autonomia del comune interessato e che l'Ufficio non è autorizzato ad emettere pareri, di legittimità come di merito, che oltretutto non avrebbero alcun valore legale.

Il controllo sostitutivo di cui all'art. 136 del D. Lgs. 18 agosto 2000. n. 267 - qualora l'ente locale, sebbene invitato a provvedere entro un congruo termine, ometta o ritardi il compimento di atti obbligatori per legge - il Difensore regionale interviene nominando un commissario *ad acta* che provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico - viene utilizzato con la massima cautela, sempre nel rispetto della più totale autonomia dell'ente locale, autonomia che, com'è noto, ha pervaso tutto il testo del citato D. Lgs. n.

## 267/2000, il Testo Unico degli Enti Locali

Di seguito viene esposto un caso esemplificativo di quanto detto in precedenza.

Il Sig. C.F. - consigliere comunale di minoranza del Comune di C. - lamentava una presunta inottemperanza riscontrata in fase di approvazione del bilancio preventivo 2015. Era stata infatti deliberata la realizzazione del bilancio partecipato dal Consiglio Comunale, col preciso impegno ad intraprendere il prima possibile questo percorso, ed in particolare una prima stesura della relativa bozza di regolamento, in modo da poter realizzare una prima fase sperimentale per il bilancio preventivo 2015, oltre ad una fase attuativa per il bilancio 2016.

Trascorso circa un anno, di fronte al sollecito degli istanti, il Presidente della Commissione Statuto e Regolamenti rispondeva scusandosi per il ritardo e assumeva l'impegno di convocare la Commissione alla conclusione della fase di discussione ed approvazione del bilancio comunale 2015.

Tale scelta era nata da un emendamento concordato preventivamente dalla maggioranza e la sua mancata attuazione legittimava la richiesta di "quale sia allora il valore legittimo delle mozioni e delle iniziative dei consiglieri comunali garantito dal TUEL (il Testo Unico degli Enti Locali) se una maggioranza può decidere di farne quello che vuole".

L'ufficio provvedeva a chiedere chiarimenti al Sindaco, il quale prontamente replicava che quando era stato avviato l'iter di approvazione del bilancio di previsione 2015 - documento contabile che com'è noto non ammette dilazioni o rinvii, avendo termini di approvazione perentori - la Commissione Consiliare Statuto e Regolamenti - "organismo autonomo ed afferente le competenze e prerogative dell'Organo Consiliare" - non aveva ancora licenziato alcun regolamento sul bilancio partecipato e di conseguenza l'esecutivo aveva preso atto del ritardo e proceduto a predisporre la proposta di bilancio 2015.

Al Sig. F. G. - che stigmatizzava l'approvazione del piano delle alienazioni e delle valorizzazioni per il triennio 2015-2017 da parte del Comune di S. - è stato replicato che la deliberazione comunale contestata rappresenta una decisione "politica" correttamente e democraticamente presa a maggioranza dall'amministrazione comunale. (ACA)

### 1.2 Atti, documenti e registri pubblici

Nel 201 il settore in esame non ha registrato novità sotto il profilo numerico.

Nel merito, particolare interesse hanno destato i casi in cui i cittadini hanno chiesto al Difensore regionale di accertare la legittimità delle modalità con cui le amministrazioni comunali hanno preteso che venisse dimostrata, all'atto della iscrizione anagrafica, la non occupazione abusiva dell'alloggio.

Ad esempio, nel mese di dicembre, la signora S.H. ha chiesto al Comune di poter acquisire la residenza presso l'appartamento abitato dal suo compagno in qualità di locatario.

L'Ufficiale di anagrafe, a seguito dell'istanza, ha rilasciato alla signora un modulo che il proprietario, locatore dell'immobile, avrebbe dovuto sottoscrivere al fine di dare il proprio assenso a che ella potesse abitarvi.

Il proprietario dell'appartamento, tuttavia, ha manifestato dubbi sulla legittimità della richiesta, sì che la signora S.H. si è rivolta al Difensore regionale affinché si pronunciasse in merito.

L'Ufficio ha istruito il caso concludendo, alla luce dell'art. 5 D.L. 28.3.14 n. 47, convertito nella L. 23.5.2014 n. 80, per la fondatezza della richiesta avanzata dall'Amministrazione comunale.

La disposizione richiamata, finalizzata alla lotta contro l'occupazione abusiva di immobili recita infatti che:

*Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, gli atti aventi ad oggetti l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme di stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento. Al fine di consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e il loro inserimento negli atti indicati nel periodo precedente, i richiedenti sono tenuti a consegnare ai soggetti somministranti idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.*

Dalla riportata disposizione, si desume che la dichiarazione di assenso o di ospitalità, redatta nelle forme prescritte dalla disposizione sopra riportata, è idonea ad attestare il titolo in base al quale l'interessato è legittimato a godere dell'immobile.

Tra gli altri casi interessanti e meritevoli di attenzione, vi è quello originato dall'istanza della signora D.F. di accedere all'archivio storico comunale per effettuare una ricerca genealogica volta ad attestare l'esistenza di un vincolo di parentela con un cittadino argentino che, nel frattempo, aveva proposto istanza di concessione della cittadinanza italiana.

La signora D.F. si è rivolta al Difensore regionale lamentando che il Sindaco aveva opposto in merito un diniego, invitandola, sul presupposto dell'esiguità di personale, a rivolgersi ad un soggetto terzo nominato consulente in materia dal Comune, sostenendo essa stessa i costi del servizio. Invero, come precisatole dal Segretario comunale, l'Amministrazione aveva deciso di non adibire alcun dipendente al servizio di accesso all'archivio storico per evitare di "distrarre risorse dalle mansioni istituzionali".

L'Ufficio è intervenuto presso il Comune rappresentando le motivazioni di contestazione della legittimità del diniego.

Anzitutto, è stato fatto presente al Sindaco che, ai sensi dell'art. 30, comma 1, DLgs 22.1.2004 n. 42, - "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 L. 6.7.2002 n. 137", il Comune ha, tra gli altri, l'obbligo di garantire la sicurezza e la conservazione dei beni culturali di appartenenza, nonché di ordinare i propri archivi e conservarli nella loro organicità.

Correlativamente, è stato sottolineato che, trattandosi di compito istituzionale, l'Amministrazione avrebbe dovuto provvedervi, avvalendosi delle risorse in dotazione.

In secondo luogo, è stato rammentato che in base all'art. 122, comma 1, del Decreto in esame, i documenti conservati negli archivi, ad eccezione di quelli indicati dalla norma medesima, sono liberamente accessibili dai cittadini, sia pure con modalità la cui conformità a legge (DLgs n. 41/2004 e Massimario annuale degli atti dello stato civile) deve essere garantita dall'assistenza del personale comunale a ciò preposto.

Il Difensore regionale ha pertanto invitato il Sindaco a riesaminare l'istanza della signora D.F. al fine di consentirle di accedere liberamente all'archivio storico e senza addebitarle i costi del servizio.

Nel ribadire la propria posizione, il Sindaco ha aggiunto, in particolare, che l'istanza della signora D.F. era sussumibile nella disciplina normativa di cui alla L. 7.8.1990, N. 241, relativa al diritto di accesso ai documenti conservati nell'archivio comunale corrente e non in quella afferente l'archivio storico, sì che, non avendo l'istante, ai fini dell'accesso ex L. n. 241/1990, un interesse giuridicamente rilevante, non sarebbe stato possibile accoglierne la richiesta.

Il Sindaco ha poi precisato che l'imputazione dei costi del professionista esterno alla signora F. era giustificato dal fatto che quest'ultima, con la sua richiesta, aveva sollecitato all'Amministrazione comunale un *facere* non riconducibile all'obbligo di conservazione dell'archivio di cui all'art. 122 Dlgs n. 42/2004, quindi, estraneo ai compiti istituzionali.

L'Ufficio, non d'accordo con quanto sostenuto dal Sindaco, ha ribadito che obbligo di conservazione e obbligo di libera consultazione dei documenti depositati nell'archivio storico fossero, ai sensi della normativa vigente, un binomio indissolubile.

L'Ufficio ha altresì precisato che la L. n. 241/1990 non era applicabile al caso di specie, considerato che i documenti oggetto della richiesta della signora D. F. erano "storici", in quanto relativi ad un arco temporale che va dal 1800 al 1910 e, come tali, riconducibili alla normativa (Dlgs. N. 42/2004) sull'accesso all'archivio storico.

Il Difensore regionale ha pertanto invitato il Sindaco ad un riesame della istanza alla luce delle considerazioni sopra cennate, nel contempo informandolo dell'intenzione di interessare al caso la competente Soprintendenza archivistica di Pavia.

Sulla vicenda è stata richiamata l'attenzione della suddetta Soprintendenza e, in data successiva, anche della competente Prefettura, le quali, all'unisono, hanno invitato il Sindaco ad uniformarsi alla posizione del Difensore regionale, ritenuta conforme ai principi legislativi vigenti.

L'istante ha potuto finalmente accedere alla documentazione storica e procedere alla ricostruzione del proprio albero genealogico.

Si coglie l'occasione di ringraziare sentitamente sia la Prefettura che la Soprintendenza archivistica di Pavia per la disponibilità manifestata nel caso di specie e assumibile ad esempio di collaborazione efficace ed efficiente nei rapporti tra pubblici uffici, a servizio del cittadino. (EC)



### 1.3 Servizi pubblici

Nel settore dei Servizi pubblici le richieste pervenute nel 2015 sono state 19 - quindi continua il trend degli scorsi anni che vede le pratiche di questo settore aumentare sensibilmente - di cui 8 concernenti il servizio di fornitura di energia elettrica e gas, 5 relative al servizio idrico integrato, 3 relative al servizio postale e le restanti su problematiche generiche.

Nello specifico, per quanto attiene ai servizi di fornitura di energia elettrica e gas, le contestazioni degli istanti sono state relative per la maggior parte alle modalità di calcolo dei consumi fatturati, al mancato rispetto dei tempi di fatturazione e ad un insufficiente grado di trasparenza delle informazioni fornite dai gestori ai clienti finali.

In molti casi, l'Ufficio di Difesa regionale ha messo a conoscenza gli istanti dell'esistenza dello Sportello per il Consumatore di Energia - istituito presso l'Autorità per l'energia elettrica e il gas - espressamente deputato a fornire informazioni e assistenza sui diritti dei consumatori nei mercati dell'elettricità e del gas, e del Servizio Conciliazione clienti energia, introdotto dall'Autorità nell'aprile 2013 per mettere a disposizione dei consumatori una procedura semplice e veloce di risoluzione di eventuali controversie con gli operatori, che prevede l'intervento di un conciliatore appositamente formato che aiuta le parti a trovare un accordo senza ricorrere a vie giudiziarie.

Un caso, in particolare, ha riguardato una signora che, nonostante le sue numerose proteste, per quasi vent'anni ha continuato a ricevere solleciti di pagamento e costituzioni in mora per la fornitura di acqua potabile relativi a un esercizio commerciale sito nel Comune di Milano di cui, però, non è mai stata conduttrice, né locatrice, né proprietaria, ma solo per qualche tempo amministratrice dello stabile in cui l'esercizio commerciale ha sede. L'equivoco potrebbe essere sorto inizialmente da uno scambio d'identità, poiché il nome della società intestataria dell'esercizio commerciale era molto simile alla denominazione del condominio, ma una volta chiarito il malinteso e fornito le prove documentali della propria estraneità, l'istante ha continuato a ricevere le bollette e i solleciti di pagamento dalle varie società incaricate del recupero crediti per conto del settore idrico del Comune di Milano e da ultimo da Metropolitana Milanese, attuale ente gestore. Ormai sconsolata, la signora si è rivolta al Difensore regionale che è intervenuto chiedendo chiarimenti circa i motivi che hanno fino ad ora impedito la rettifica dell'intestazione dell'utenza. I chiarimenti, per quanto dovuti, non sono stati forniti, ma dopo una formale insistenza l'ente gestore del servizio ha dichiarato di aver risolto, finalmente, l'annosa questione.

Un'altra questione sottoposta all'attenzione dell'Ufficio ha riguardato la tariffazione del consumo d'acqua - tema molto sentito dai cittadini lombardi, vista la sua valenza di carattere prettamente economico.

La pratica, nello specifico, riguarda un cittadino proprietario di una seconda abitazione in un Comune lombardo, ma ivi non residente.

L'istante si è visto recapitare una fattura, relativa ai consumi idrici aumentata rispetto agli anni precedenti e basata su un consumo presunto dell'acqua per una seconda casa e, quindi, con un trattamento diverso rispetto ai proprietari residenti.

Il motivo di ciò è che dal mese di luglio 2014 sono entrati in vigore i nuovi criteri di tariffazione dell'ATO, senza però che gli utenti ne sapessero nulla.

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 elettive 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 istituito 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 assolve 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](http://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 pecuniaria dovuta dal contribuente per una controprestazione dell'ente pubblico su sua richiesta - è una prestazione coattiva pecuniaria 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 sussistere 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)



## 5. AMBIENTE

La tipologia di istanze afferenti il settore in esame ricalca e conferma il *trend* degli anni precedenti: emissioni acustiche e disturbi causati dall'attività di pubblici esercizi, inconvenienti igienici derivanti dalle modalità di raccolta dei rifiuti urbani, disagi derivanti da attività produttive e controlli amministrativi effettuati dai Comuni.

Su 32 pratiche totali riguardanti il settore ben 14 sono attinenti all'inquinamento acustico, 3 riguardano i rifiuti urbani, mentre i restanti casi riguardano inquinamento da onde elettromagnetiche, illuminazione pubblica, informazioni su parchi e/o tagli di alberi da parte di associazioni ambientaliste e la legittimità dell'installazione di canne fumarie nelle civili abitazioni.

Circa il problema più sentito dai cittadini lombardi, anche di piccoli Comuni, delle immissioni acustiche - che siano queste dovute a manifestazioni estive all'aperto o siano dovute ad avventori che si trattengono all'esterno di locali - la Legge Regionale 10 agosto 2001 n.13, "Norme in materia di inquinamento acustico", attribuisce ai Comuni e alle Province le attività di vigilanza e controllo in materia di inquinamento acustico, da svolgere con il supporto di ARPA. La procedura prevista richiede, per l'assolvimento dei compiti di carattere amministrativo, l'intervento degli Enti amministrativamente competenti e, per quanto concerne gli aspetti di tipo tecnico, quello di ARPA.

I Comuni e le Province espletano le funzioni amministrative inerenti la verbalizzazione, la comminazione delle sanzioni e l'emissione delle ordinanze nei confronti dei trasgressori.

Il protocollo operativo per la verifica del rispetto dei limiti a cui sono sottoposte le sorgenti di rumore legate ad attività produttive, commerciali, professionali e/o assimilabili (sportive, ricreative, circoli privati, ecc.), può essere così riassunto:

1. le richieste di controllo dell'inquinamento acustico devono essere indirizzate al Comune oppure, nel caso in cui il problema coinvolga il territorio di più Comuni, all'Amministrazione Provinciale;
2. il Comune (o la Provincia) inoltra ad ARPA una (motivata) richiesta di intervento;
3. ARPA effettua, tramite personale tecnico competente in acustica (art. 2 della Legge 447/95), i sopralluoghi e le verifiche strumentali atte a rilevare il rispetto dei limiti stabiliti dalla normativa vigente, predispone la relazione tecnica di accertamento (redatta ai sensi dell'Allegato D del DM 16/3/98) e la trasmette all'ente richiedente.

Nel caso in cui venga verificato il superamento dei limiti consentiti, l'Ente richiedente provvede agli adempimenti conseguenti (sanzione, ordinanza, ecc.).

L'eventuale verifica dell'ordinanza è con onere a carico del titolare dell'attività oggetto del provvedimento: infatti l'art.15 comma 3 della L.R. 13/01 dispone che le attività svolte da ARPA relative alla verifica di ordinanze o del conseguimento degli obiettivi di risanamento, siano con onere a carico dei soggetti titolari degli impianti o delle infrastrutture, (in deroga a quanto disposto dall'art.3 comma 2 e dall'art.26 comma 5 della L.R. 16/99 di istituzione dell'ARPA). (TR)

## 6. SICUREZZA SOCIALE

### 6.1 Assistenza sociale

Nell'anno 2015 vi è stato un incremento del numero delle richieste di intervento pervenute nel settore in esame. La casistica delle fattispecie sottoposte all'Ufficio è risultata sempre di natura molto eterogenea e varia. Qui di seguito si fa cenno ad alcune delle tematiche trattate nel corso dell'anno.

Talune istanze hanno riguardato i criteri di assegnazione dei contributi a favore delle famiglie che hanno difficoltà nel pagamento del canone di locazione. La domanda deve essere presentata presso il Comune di residenza dove è attivo lo Sportello Affitto o presso un Caaf convenzionato. I Comuni provvedono a pubblicare il bando, ricevere e istruire le domande nell'apposito *software* informatico messo a disposizione dalla Regione, erogare i contributi ai beneficiari ed effettuare i relativi controlli.

L'Ufficio è intervenuto nei confronti di un Ente locale lombardo, che aveva considerato non idonea la domanda presentata da una cittadina, escludendola dal contributo. E' stata contestata l'erronea applicazione di uno dei criteri previsti dalle disposizioni regionali in merito alla determinazione della situazione economica con riferimento alla composizione del nucleo familiare. A parere dell'Ufficio, quindi, non vi era alcun superamento del limite massimo dell'ISEE-fsa previsto dal bando. Il Comune e la Direzione Generale Casa della Giunta regionale hanno collaborato prontamente per risolvere la questione e, effettuate le opportune verifiche, la domanda della signora è stata dichiarata idonea. Sorgeva, però un problema di reperimento delle risorse necessarie per finanziare la domanda, poiché nel momento in cui tutti gli stanziamenti regionali dedicati alla misura sono stati ripartiti ai Comuni, la domanda non risultava idonea. La Regione avrebbe potuto assegnare risorse aggiuntive solo in occasione del bando affitti 2016. Il Comune, al fine di non arrecare ulteriore danno alla beneficiaria, si è impegnato ad erogare la quota del contributo di propria spettanza e ad anticipare la restante parte regionale.

Ha dimostrato un atteggiamento collaborativo e disponibile anche un altro Comune lombardo cui l'Ufficio ha rilevato il mancato rispetto delle disposizioni regionali relative alla erogazione diretta del contributo per il canone di locazione e l'illegittima liquidazione dell'importo al conduttore dell'immobile. La DGR n. 2207 del 25/7/2014 stabilisce, infatti, che l'Ente locale, conclusa positivamente l'istruttoria della richiesta, debba comunicare al locatore l'importo a lui erogabile in via diretta, a scomputo del canone di locazione annuo dovuto dall'inquilino beneficiario del contributo, a condizione che dichiari di non aggiornare il canone per una annualità, non attivare procedure di rilascio e rinnovare il contratto di locazione in scadenza. E' quindi un obbligo del Comune, terminati i controlli del caso, contattare prima dell'erogazione del contributo il proprietario, il quale deciderà se ricevere o meno il contributo. La Regione ha confermato che tale adempimento, peraltro concordato con ANCI, non può rientrare nella discrezionalità dell'amministrazione locale. La soluzione prospettata, in un primo momento, dal Comune - l'importo del contributo avrebbe dovuto essere corrisposto al locatore dagli inquilini che lo avevano percepito - risultava insoddisfacente in quanto la proprietaria era già creditrice del canone di affitto di parecchi mesi ed aveva inoltre dovuto farsi carico di spese condominiali spettanti ai locatari. Del resto l'amministrazione comunale stessa aveva affermato che la famiglia, versava in condizioni di grave difficoltà economica e per tale motivo era in carico ai servizi sociali da tempo. Si è quindi richiesta una nuova erogazione da parte del Comune direttamente al locatore, che ha espresso grande apprezzamento per la tutela ricevuta dal

## Difensore.

Due pratiche relative al settore assistenza sociale sono state istruite in coordinamento con il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, in quanto il cittadino ha indirizzato la richiesta di intervento sia al Difensore Regionale sia al Garante. Una ha per oggetto l'allontanamento dalla madre di un minore a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria e l'altra riguarda una questione di tipo socio-assistenziale.

La prima vicenda è caratterizzata da problematiche familiari con criticità correlate ad un elevato livello di conflittualità all'interno della coppia genitoriale. In sede di divorzio il Tribunale, con sentenza, ha affidato il minore al Comune, attribuendogli la facoltà di assumere, in via esclusiva, tutte le decisioni educative, sanitarie e di istruzione ed ha inoltre disposto l'inserimento del minore in una struttura individuata dall'Ente locale. Una situazione drammatica e delicata, nella quale il Difensore regionale è intervenuto, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali attribuitegli dalla L.R. n.18/2010, chiedendo informazioni ai servizi sociali, segnalando difficoltà nell'esercizio del diritto di visita della madre e soprattutto richiedendo all'ente affidatario il rispetto delle prescrizioni della sentenza del Tribunale in merito alla predisposizione di un percorso psicoterapeutico per il minore e alla redazione ed invio all'autorità giudiziaria minorile di relazioni trimestrali di aggiornamento sulla situazione del bambino.

La seconda istanza è stata presentata dalla madre di una bambina di pochi anni che, essendo disoccupata, lamentava di non avere i mezzi economici necessari per far fronte alle esigenze della vita quotidiana e al sostentamento della figlia ed aveva pertanto richiesto un sostegno economico al Comune di residenza. Le diverse domande di contributo economico presentate dall'interessata negli anni 2014 e 2015 erano state respinte dall'amministrazione comunale e i relativi provvedimenti di diniego erano stati impugnati davanti al TAR dai legali, abilitati al gratuito patrocinio, che assistono la signora anche per altre azioni giudiziarie civilistiche e penalistiche. Il Difensore Regionale ha esaminato le disposizioni regolamentari disciplinanti l'area sociale constatando che la formulazione letterale dell'articolo che disciplina il caso di titolarità di diritti di proprietà in capo al richiedente il contributo consente all'amministrazione l'esercizio di discrezionalità nella concessione o meno del beneficio economico. L'Ufficio, rilevando che la signora era, al momento, impossibilitata a disporre della porzione di immobili di cui è proprietaria, ha invitato l'Ente, pur in pendenza dei ricorsi amministrativi, a riesaminare le istanze di contributo. Il Comune ha confermato la volontà di non somministrare le misure di sostegno fornendo precise argomentazioni circa la non sussistenza dei presupposti per l'erogazione. Successivamente, grazie all'opera di mediazione del Difensore regionale e del Garante dell'infanzia, l'amministrazione comunale ha attivato a favore della signora una borsa lavoro di sei mesi, all'interno di un progetto e di un percorso di inserimento lavorativo, con l'obiettivo di creare le condizioni per il superamento stabile dei problemi finanziari del nucleo familiare.

Come negli anni precedenti, nel corso del 2015 l'Ufficio si è occupato di varie questioni inerenti la frequenza scolastica degli alunni con disabilità.

Il Difensore regionale ha attuato interventi per sollecitare l'organizzazione dei servizi di assistenza educativa e trasporto per gli studenti con disabilità nelle scuole superiori e dei servizi di assistenza alla comunicazione per gli alunni con disabilità sensoriale che frequentano ogni ordine e grado di scuola. Tali servizi di supporto scolastico erano forniti dalle Province, ma con dell'entrata in vigore della riforma Delrio (L. 7.4.2014, n.56), che ha ridefinito le funzioni degli Enti territoriali, si è venuta a creare, soprattutto a causa della



manca di risorse finanziarie, una situazione di incertezza circa la loro continuazione.

In tema di certificazione dell'alunno disabile ai fini dell'integrazione scolastica, l'Ufficio è intervenuto per fare chiarezza circa la non obbligatorietà per gli alunni con disabilità certificata prima del 2007 di ricorrere nuovamente al Collegio di accertamento in caso di passaggio da un grado di scuola ad un altro. Viene così evitato a molte famiglie un inutile aggravio burocratico.

Ha trovato una positiva conclusione la vicenda di una ragazza, affetta da gravissima disabilità motoria, che si era regolarmente iscritta, nel mese di gennaio, al primo anno di scuola superiore in un Centro di Formazione professionale di Milano, ma che a due mesi dall'inizio dell'anno scolastico era venuta a sapere che la scuola scelta era stata chiusa e che tutti gli alunni ivi iscritti erano stati trasferiti presso una Fondazione. La madre della ragazza si è rivolta al Difensore per contestare l'improvviso cambiamento e per esprimere preoccupazioni circa la presenza nel nuovo istituto di tutti gli elementi che erano stati vagliati per determinare l'iscrizione al Centro di Formazione, relativi sia all'offerta formativa, sia ai requisiti strutturali dell'edificio scolastico. Aveva visitato la sede della scuola, oggetto di lavori di ristrutturazione, rilevando l'inadeguatezza del montascale rispetto al peso e alle dimensioni della carrozzina della figlia; l'inidoneità del bagno sia per l'ubicazione sia per le dimensioni; l'inaccessibilità dell'uscita di sicurezza e, all'esterno della scuola, l'assenza di posteggi riservati ai disabili. Il Direttore della Fondazione ha rilevato l'onerosità delle opere da realizzare, ma alla fine ha comunque predisposto tutti interventi necessari a garantire l'accessibilità dell'edificio scolastico alla studentessa. Nella prima decade di ottobre l'alunna ha potuto iniziare a frequentare il corso personalizzato al quale si era iscritta e per consentire un veloce inserimento nella classe è stato predisposto uno specifico programma di recupero delle attività didattiche. E' stata inoltre interpellata la Direzione Generale Istruzione della Giunta regionale che, nell'esercizio delle normali funzioni di controllo, ha assicurato la verifica del permanere degli standard previsti dalla normativa. (LG)

## 6.2 Invalidità civile

Nella materia in esame si registra, dal punto di vista quantitativo, un aumento delle istanze pervenute nel corso del 2015 rispetto all'anno precedente. Per quanto riguarda la tipologia delle richieste di intervento, sono sempre numerose quelle relative alla regolarità delle procedure per l'accertamento dello stato di invalidità civile e della condizione di *handicap* ai sensi della L. 5.2.1992, n. 104 e quelle inerenti a ritardi nella definizione del procedimento di liquidazione delle provvidenze. In tale ambito l'Ente destinatario degli interventi è prevalentemente l'INPS, in particolare la sede INPS competente per residenza o la Direzione metropolitana di Milano, che hanno risposto quasi sempre accogliendo le richieste dell'Ufficio e risolvendo positivamente la problematica presentata, anche se in taluni casi non è stata fornita una spiegazione circa l'errore o il ritardo occorso.

Si illustrano sinteticamente, qui di seguito, alcune delle problematiche trattate.

Con riferimento alla visita sanitaria di revisione del verbale di accertamento, un cittadino si è rivolto all'Ufficio esponendo di essere invalido al 100% con diritto all'indennità di accompagnamento, ma con dichiarazione di rivedibilità dopo tre anni dal primo accertamento. Entro i tempi programmati nel verbale è stato convocato alla visita sanitaria di revisione, cui si è sottoposto regolarmente, e sebbene fossero trascorsi diversi mesi, non aveva ricevuto il nuovo verbale e non era quindi a conoscenza dell'esito dell'accertamento effettuato. Lamentava che tale situazione gli procurava notevoli difficoltà economiche a causa delle spese che doveva sostenere per le cure richieste dal suo stato



di invalidità. In seguito all'intervento del Difensore Regionale, l'Istituto ha portato a definizione il procedimento.

In materia di visite sanitarie di revisione l'INPS, con la circolare n. 10 del 23.1. 2015, ha fissato i criteri operativi per dare concreta attuazione a quanto previsto dalla L. 11/8/2014, n.114, la quale, nell'intento di semplificarne le procedure, ha introdotto importanti modifiche. L'art. 25, comma 6 bis, ha stabilito che nel caso in cui sia prevista nel verbale una data di rivedibilità, si conservano tutti i diritti acquisiti in materia di benefici, prestazioni e agevolazioni di qualsiasi natura, anche dopo la data di scadenza del verbale. Nella normativa previgente, invece, lo status relativo alla minorazione civile e all'*handicap* decadeva in occasione della scadenza dei relativi verbali di accertamento, anche se l'interessato era in attesa di visita di revisione. Venivano sospese le provvidenze economiche, si perdeva il diritto alle agevolazioni lavorative e non si poteva accedere ad altre agevolazioni quali, ad esempio, quelle fiscali, finché non fosse stato definito un nuovo verbale di accertamento.

L'Ufficio di difesa regionale ha dovuto inviare alla Direzione metropolitana di Milano diverse note per ottenere la liquidazione dei benefici economici a favore di un ragazzo, invalido civile al 100% con necessità di assistenza continua, che, avendo compiuto la maggiore età, ha dovuto sottoporsi ad una nuova visita di accertamento. L'indennità di accompagnamento che percepiva era stata sospesa dal momento in cui aveva compiuto i diciotto anni e la madre era stata costretta a ricorrere a dei prestiti per sostenere le ingenti spese assistenziali indispensabili al ragazzo. Quando finalmente sono stati erogati l'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità, unitamente a tutte le somme arretrate, ha potuto estinguere i debiti contratti.

E' interessante evidenziare che ora, in applicazione della succitata legge 114/2014, l'erogazione dell'indennità di accompagnamento non cessa più al raggiungimento della maggiore età per i minori che, come nella fattispecie appena esposta, sono già titolari di tale prestazione. Infatti, per attribuire il diritto alle prestazioni economiche erogabili agli invalidi maggiorenni è richiesto l'accertamento della sola sussistenza dei requisiti socio-reddituali.

In materia di restituzione di indebito da invalidità civile, l'Ufficio si è attivato per contestare all'INPS un'intempestiva sospensione dell'erogazione della pensione di inabilità ad una cittadina cui, a causa di una patologia oncologica, era stata riconosciuta un'invalidità totale e permanente. Mentre il verbale sanitario prevedeva la revisione dopo due anni, la signora era stata convocata dopo solo alcuni mesi ad una visita di verifica, nella quale era stata accertata una invalidità nella misura del 70%. Tale misura non dava più diritto alla prestazione fino ad allora riconosciuta, ma l'INPS aveva continuato ad erogarle la pensione di inabilità per un certo periodo, nonostante l'interessata si fosse prontamente attivata sia per avere copia del verbale non ricevuto, sia per segnalare all'Istituto che continuava ad accreditarle la pensione. Appurato che l'INPS ha respinto il ricorso amministrativo presentato dall'interessata per il tramite di un patronato, è stata interpellata la sede competente che è riuscita a ricostruire la vicenda, complessa in quanto si sono succeduti nel tempo diversi accertamenti sanitari, ed ha chiarito che l'ufficio amministrativo ha notificato il debito nel momento in cui ha preso atto del verbale cartaceo, in quanto all'epoca la gestione dei verbali sanitari non era telematica e quindi gli stessi non erano immediatamente visualizzabili.

Ha inoltre inviato nuovamente tutti i verbali sanitari che l'interessata sosteneva di non aver ricevuto e ha consentito una opportuna rateizzazione per il recupero delle somme

indebitamente corrisposte.

Anche nel 2015 l'Ufficio ha ricevuto segnalazioni in tema di abbattimento di barriere architettoniche nel contesto urbano. Tra queste si accenna ad una istanza relativa alla presenza di barriere architettoniche nel Cortile di Palazzo Reale di Milano, che rendono difficoltoso, per coloro che deambulano utilizzando una carrozzina, il raggiungimento delle sale espositive. Richiamando le vigenti disposizioni in materia di tutela dei disabili e di abbattimento delle barriere architettoniche, si è richiesto all'amministrazione comunale l'esecuzione delle opere necessarie ad assicurare l'accessibilità dell'area. Il competente Settore Tecnico, tempestivamente interessato, ha effettuato le opportune valutazioni e ha prospettato una soluzione tecnica atta a risolvere le criticità evidenziate. Per raggiungere lo scivolo metallico già esistente, la soluzione progettuale individuata prevede un ampliamento della superficie in lastre di pietra, a discapito dell'acciottolato, rendendo agevole il raccordo sia per le persone con limitazioni motorie sia per coloro che utilizzano carrozzine motorizzate. L'esecuzione dell'intervento è subordinata al rilascio del nulla osta da parte della Soprintendenza ai Beni Architettonici e Paesaggistici, già investita della relativa richiesta. La Direzione Centrale Cultura ha assicurato che, in attesa della completa realizzazione dei lavori, il personale di custodia, presente presso la struttura espositiva, è pienamente disponibile a prestare assistenza alle persone con limitate capacità motorie. (LG)

### 6.3 Previdenza

Per quanto concerne questa materia si ribadiscono le considerazioni già esposte negli anni precedenti circa la varietà delle problematiche: recupero di somme indebitamente riscosse (un terzo delle pratiche); riscatto di periodi assicurativi; varie indennità collegate al sistema degli ammortizzatori sociali; domande di ASpl e MiniASpl.

Sono, ovviamente, significative e molto sentite dalla cittadinanza le istanze che hanno una valenza di carattere economico e che pertanto richiedono una particolare urgenza nella loro trattazione: in particolare, visto l'alto numero di pratiche riguardanti l'argomento, si tratta delle richieste di rimborso da parte dell'INPS di somme indebitamente percepite e in merito si accenna ad una pratica, risoltasi in modo positivo.

Si è rivolta al Difensore regionale una signora, già titolare di una pensione diretta, che nel gennaio 2015 ha ricevuto una comunicazione da parte di INPS con la quale le veniva richiesto il rimborso di una cifra indebitamente erogata superiore ai 40.000 euro. La somma non dovuta le era stata corrisposta sin dal gennaio 2012 a causa di un errore nel calcolo del cumulo tra la pensione di reversibilità del marito e la pensione che già percepiva. Le veniva, inoltre, comunicato che l'importo corretto dell'assegno mensile era di 1.070 Euro, praticamente la metà rispetto a quanto percepiva, e che la restituzione del debito sarebbe stata dilazionata in rate da 800 Euro per 196 mensilità (16 anni!).

La signora si è recata prontamente in un patronato per presentare un ricorso amministrativo per il ricalcolo di una rata che potesse consentirle di far fronte agli impegni economici nel frattempo assunti.

Contemporaneamente il Difensore regionale, verificato che a norma delle leggi vigenti la signora non avrebbe dovuto restituire nessun indebito, è intervenuto presso INPS perché riesaminasse con tempestività la situazione debitoria della richiedente, considerato che l'assegno del mese successivo sarebbe già stato decurtato di 800 Euro.

L'ufficio dell'INPS interpellato ha effettivamente agito con sollecitudine, riconoscendo l'errore e bloccando il recupero dell'indebitato. La signora ora riceve la somma mensile che avrebbe dovuto ricevere già nel 2012, ma non deve restituire quanto ricevuto in precedenza, anche se non le era dovuto.

A tal proposito si fa presente che l'INPS procede annualmente alla verifica dei redditi dei pensionati e se riscontra modifiche che hanno incidenza sul diritto o sulla quantificazione dell'assegno pensionistico, entro l'anno successivo provvede al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza, come disposto dall'articolo 2033 del Codice civile. Questo è tuttora ritenuto il tempo tecnico indispensabile perché l'INPS possa acquisire i dati necessari ed effettuare le verifiche contabili.

La stessa INPS però, nella sua Circolare n. 31 del 2006, con l'obiettivo di *“(...) ridurre i rischi ed i conseguenti disagi sociali di un intervento di recupero delle prestazioni in eccedenza”*, presumendo che un pensionato abbia utilizzato gli importi indebitamente percepiti per soddisfare esigenze primarie di vita, ha individuato i presupposti per la sanatoria delle erogazioni indebite di prestazioni pensionistiche.

In generale, la ripetizione (la richiesta di restituzione) dell'indebitato è esclusa se la situazione di fatto non è addebitabile al percettore della prestazione: in particolare, se il pensionato non ha agito con dolo non è tenuto alla restituzione delle somme non dovute, sempre che queste non gli siano state richieste nell'arco di tempo massimo che l'ente erogatore si riserva per effettuare le verifiche contabili, ossia due anni solari.

Per il caso trattato, vale la disciplina dell'art. 13 della legge 412/91 per i pagamenti indebiti di pensione effettuati dal 1° gennaio 2001. La legge prevede che *“L'omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti incidenti su diritto o sulla misura della pensione goduta, che non siano già conosciuti dall'ente competente, consente la ripetibilità delle somme indebitamente percepite.”* In questo caso, INPS era certamente a conoscenza dell'ammontare della pensione diretta della signora quando ha iniziato ad erogarle anche la pensione di reversibilità e le ha comunicato il nuovo importo e quindi non era certo compito dell'interessata comunicare all'INPS informazioni già in suo possesso.

Per questo motivo, e per la richiesta di restituzione oltre i termini stabiliti, l'INPS ha correttamente annullato la restituzione dell'importo non dovuto. (TR)



## 7. SANITA' E IGIENE

Anche per l'anno 2015 le segnalazioni in materia di sanità sono state numerose e di varia natura.

Parecchie riguardavano, in particolare, le iniziative assunte da familiari di assistiti ricoverati in strutture ospedaliere o riabilitative per opporsi ad una presunta dimissione non protetta. Accade ancora di frequente, infatti, che la direzione delle strutture ospedaliere solleciti la famiglia dei ricoverati ad assumere iniziative personali per la presa in carico e la gestione del paziente, senza che venga adeguatamente attivata la rete dei servizi necessaria a garantire la continuità delle cure dopo la fase di acuzie, accompagnando la persona al domicilio o individuando altre modalità di assistenza. Ciò nonostante l'amministrazione regionale abbia adottato negli ultimi anni numerosi provvedimenti con i quali è stato attribuito alle aziende sanitarie locali il compito di effettuare una valutazione multidimensionale del bisogno dell'assistito ed una presa in carico globale della persona e della sua famiglia, per facilitare l'accesso alle diverse unità d'offerta sociali, con la definizione del piano di assistenza individuale.

Molti dei cittadini che si sono rivolti all'Ufficio affermavano la prevalenza delle problematiche sanitarie rispetto ai bisogni assistenziali del paziente ultrasessantacinquenne non autosufficiente e auspicavano un "passaggio diretto" dall'ospedale ad una residenza sanitaria assistenziale (RSA), dichiarandosi non in grado di farsi carico della gestione dell'assistito al domicilio.

In questi casi l'Ufficio ha chiarito di non avere alcuna possibilità - in quanto privo delle competenze sanitarie necessarie - di contestare l'eventuale decisione di dimissione del paziente da parte della struttura sanitaria: i ricoveri ospedalieri o presso i reparti di riabilitazione intensiva ed estensiva, infatti, hanno una durata definita e spetta ai medici valutare la necessità di proseguire o meno i trattamenti sanitari.

Si è suggerito, peraltro, di sollecitare la stessa direzione ospedaliera a fare in modo che la dimissione avvenisse adeguatamente, in seguito ad una corretta valutazione ed organizzazione della presa in carico del paziente. Si è chiarito, poi, agli interessati come un'eventuale decisione di inserimento del paziente in una RSA comporti, in base a quanto previsto dalla normativa statale vigente, che una parte della retta, nel caso di anziani non autosufficienti, sia a carico dell'utente o del Comune di residenza.

E' noto come si sia di recente consolidato un orientamento giurisprudenziale favorevole a porre totalmente a carico del servizio sanitario nazionale l'onere delle rette presso RSA per anziani non autosufficienti affetti da Morbo di Alzheimer o demenza senile: le sentenze, peraltro, si fondano su una valutazione peritale, caso per caso, delle effettive condizioni cliniche del paziente. In Regione Lombardia solo i malati di sclerosi laterale amiotrofica e le persone in stato vegetativo, residenti nel territorio regionale, possono passare da una struttura ospedaliera/riabilitativa ad una struttura residenziale (RSA o RSD) con il costo della degenza a totale carico del servizio sanitario regionale: esclusivamente per i suddetti soggetti, pertanto, l'amministrazione regionale ha ritenuto che l'aspetto sanitario sia prevalente e assorbente rispetto a quello assistenziale e ha previsto un ulteriore livello essenziale di assistenza (LEA) rispetto a quelli definiti dal legislatore nazionale con il D.P.C.M. 14.02.2001 e con il D.P.C.M. 29.11.2001.

Tali decreti, con riferimento alla fattispecie dell'assistenza ad anziani e a persone non autosufficienti con patologie cronico-degenerative, nelle forme di lungo assistenza



semiresidenziali e residenziali, prevedono che il 50% del costo complessivo sia posto a carico del SSN, mentre il restante 50% sia a carico del Comune, "fatta salva la compartecipazione dell'utente prevista dalla normativa regionale e comunale". Con D.P.C.M. 05.12.2013, n. 159 è stato approvato il regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione dell'ISEE: si è stabilito espressamente che l'applicazione di questo indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisca livello essenziale delle prestazioni e sia, quindi, vincolante per le Regioni e per i Comuni.

In particolare, l'art. 6 del D.P.C.M. n. 159/2013 ha previsto che per le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo si tenga conto anche della condizione economica dei figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare, integrando l'ISEE del richiedente di una componente aggiuntiva per ciascun figlio. L'Ufficio ha espresso agli interessati la disponibilità ad intervenire nei confronti delle aziende competenti per la presa in carico degli assistiti e dei Comuni coinvolti per l'eventuale erogazione di un contributo ad integrazione del pagamento della quota socio-assistenziale della retta, qualora gli stessi non avessero adempiuto ai propri obblighi, così come definiti dalla normativa vigente.

Il D.P.C.M. n. 159/2013 ha finalmente risolto un'ulteriore questione sottoposta più volte dai cittadini all'attenzione di questo Ufficio, ossia la mancata applicazione, da parte dei Comuni, dello strumento dell'ISEE per la per la determinazione del regime tariffario dei servizi di trasporto e di refezione relativi alla frequenza di Centri Diurni per Disabili (CDD). Questo Ufficio si è sempre espresso, ancor prima dell'entrata in vigore della recente normativa, in senso favorevole all'applicazione dell'ISEE anche ai suddetti servizi. L'art. 1, comma 1, lett. f, n. 2 del citato decreto ha espressamente previsto che rientrano tra le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria alle quali si applica l'ISEE anche le prestazioni strumentali ed accessorie all'ospitalità alberghiera - quali appunto i servizi di trasporto e di refezione - presso strutture residenziali e semiresidenziali. L'Ufficio, in particolare, è intervenuto nei confronti del Comune di Pavia, che aveva approvato nel marzo 2015 una delibera con cui erano state definite le tariffe per i servizi a domanda individuale, prevedendo criteri diversi per il calcolo delle tariffe di frequenza e di quelle dei servizi accessori. Il Comune di Pavia, a fronte della manifesta illegittimità dell'atto approvato, su sollecitazione dell'Ufficio ha modificato il provvedimento in senso conforme alla normativa.

Al fine di garantire l'uniforme applicazione del D.P.C.M. n. 159/2013, la Regione Lombardia ha approvato delle Linee guida (D.G.R. n. 3230 del 06.03.2015), con cui sono stati declinati i criteri e i principi stabiliti dal citato decreto, allo scopo di assicurare maggiore equità nell'accesso ai servizi e commisurando il grado di compartecipazione all'effettiva situazione di bisogno della persona e della sua famiglia. Tale delibera, nel procedere alla classificazione delle prestazioni, ribadisce che per l'accesso agevolato ai servizi e alle prestazioni, quali l'erogazione di contributi economici per l'integrazione delle rette delle unità d'offerta sociosanitarie (RSA, RSD, CSS, CDD, CDI) da parte di persone con disabilità, debba essere utilizzato l'ISEE per prestazioni agevolate di natura sociosanitaria, calcolato secondo quanto previsto nell'art. 6 del D.P.C.M. 159/2013 (ossia il c.d. ISEE ristretto, che tiene conto della condizione economica del solo assistito).

Una cittadina ha rappresentato all'Ufficio la situazione della figlia disabile, che è inserita in un Centro Socio Educativo (CSE), alla quale il Comune applicava il c.d. ISEE ristretto solo per il calcolo della retta di frequenza e non per i servizi accessori di trasporto e di refezione. La diversa disciplina, secondo il Comune, trovava giustificazione nella

circostanza che il CSE non è un'unità di offerta sociosanitaria, ma sociale. L'Ufficio ha ritenuto opportuno chiedere all'amministrazione regionale se la diversa natura dell'unità d'offerta avesse rilevanza al fine di una diversa qualificazione delle prestazioni ivi erogate o non dovesse, invece, darsi rilievo alla natura della prestazione stessa, sociale o sociosanitaria. L'amministrazione regionale non ha assunto una specifica posizione interpretativa, affermando che rientra nell'autonomia dei singoli Comuni l'adozione dei medesimi principi valevoli per i servizi e le prestazioni sociosanitarie (ossia, la presentazione dell'ISEE ristretto) anche per le prestazioni sociali a rilevanza sociosanitaria. Appare ovvio, peraltro, che lasciando tale decisione alla discrezionalità dell'ente, non sempre il cittadino riesce ad ottenere quanto richiesto.

E' stato sottoposto ancora all'attenzione dell'Ufficio, come già avvenuto in passato, il problema dei tempi di attesa per la presa in carico dei pazienti nell'ambito della neuropsichiatria infantile. Tra gli altri, un cittadino in particolare ha denunciato l'impossibilità di inserire il nominativo del figlio di due anni, affetto da ritardo psico-motorio, nella lista di attesa per la presa in carico presso la struttura competente e di aver comunque appreso che, anche dopo tale adempimento, il figlio avrebbe dovuto attendere almeno due anni prima di accedere alla prima visita. Dopo l'intervento dell'Ufficio, il piccolo è stato visitato e preso in carico, senza riuscire però ad accedere al programma di riabilitazione di logopedia, a causa della "persistente sofferta insufficienza dell'offerta pubblica e di quella accreditata e a contratto di servizi di neuropsichiatria infantile, segnatamente a Milano, rispetto ai crescenti bisogni e domanda specifica", dichiarata dallo stesso diretto sanitario della struttura di riabilitazione.

L'Ufficio ha pertanto chiesto all'amministrazione regionale di assumere ogni iniziativa utile alla soluzione del grave problema. Si è recentemente verificato come nella D.G.R. n. 4702 del 29.12.2015 "Determinazioni in ordine alla gestione del servizio sociosanitario per l'esercizio 2016" sia stato previsto che, nell'intento di ridurre le liste di attesa per diagnosi e trattamento in neuropsichiatria infantile, venga data una significativa priorità alle prestazioni rivolte ai minori che necessitano di attività riabilitative di tipo logopedico, nonché ai pazienti affetti da disturbi dello spettro autistico o disabilità complessa. Questo Ufficio ha, però, ritenuto opportuno chiedere all'amministrazione regionale di meglio chiarire le modalità con cui verrà data attuazione a tale disposizione presso le strutture competenti, anche perché pare che il *budget* complessivo stanziato sia rimasto invariato e si sia stabilita solo una priorità nell'utilizzo dei fondi.

Numerose sono state ancora, nel corso dell'anno, le pratiche aperte in materia di fornitura di protesi e ausili. Tra tutte, merita di essere menzionata una particolare richiesta, presentata non contemporaneamente da due cittadini, volta ad ottenere la fornitura, in regime di riconducibilità, di un propulsore di spinta, non compreso nel Nomenclatore tariffario, da applicare ad una carrozzina manuale. Gli interessati chiedevano che venisse riconosciuta, da parte delle competenti aziende sanitarie, la riconducibilità alla carrozzina elettrica, in modo da non dover sostenere una differenza di costo, eccessivamente elevata, tra l'ausilio scelto e quello compreso nel Nomenclatore tariffario. Le aziende sanitarie coinvolte e la stessa amministrazione regionale sostenevano che il propulsore di spinta dovesse essere considerato riconducibile all'unicycle e non alla carrozzina elettrica. L'Ufficio, a fronte di documentati diversi orientamenti da parte di aziende di altre Regioni, ha chiesto un parere alla competente Direzione generale del Ministero della Salute, che ha avallato la posizione interpretativa assunta dalla Regione Lombardia, confermando la riconducibilità del propulsore all'unicycle e non alla carrozzina elettrica e specificando, peraltro, come le unità di propulsione elettriche siano state inserite da tempo nel progetto di revisione dell'assistenza protesica.

Ha finalmente trovato una conclusione positiva una problematica descritta nelle relazioni degli scorsi anni e relativa al pagamento degli arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale ex L. 25.02.1992, n. 210. Nonostante le risorse stanziato dallo Stato con la Legge di stabilità 2015 siano state decisamente più esigue rispetto a quelle chieste e rendicontate dalle Regioni, con il Decreto 27.05.2015, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro della Salute, ha provveduto al riparto tra le Regioni del contributo per la corresponsione degli indennizzi ex L. n. 210/1992, prevedendo, peraltro, che il citato contributo dovesse essere utilizzato, almeno per una quota non inferiore al 50%, per il pagamento degli arretrati. La Regione Lombardia, con D.G.R. n. 4341 del 20.11.2015, ha deciso di stanziare l'intera quota assegnata dal citato decreto per l'anno 2015 per il pagamento degli arretrati, erogando già nel 2015 a ciascun beneficiario una quota parte dell'importo dovuto a titolo di acconto. Con successivo Decreto n. 11189 del 10.12.2015, la Direzione generale Welfare della Giunta regionale ha trasferito alle singole aziende sanitarie le somme spettanti, al fine di corrispondere ai beneficiari il 40% degli arretrati dovuti. In realtà, molti cittadini non hanno ancora ricevuto le predette somme, in quanto le agenzie di tutela della salute - che hanno sostituito le aziende sanitarie locali in seguito alla riforma del sistema sociosanitario lombardo, attuata con la L.R. 11.08.2015, n. 23 - stanno ancora ultimando gli adempimenti procedurali. L'ATS Città Metropolitana di Milano ha assicurato, comunque, che la liquidazione avverrà entro i primi giorni del marzo 2016.

Ha conosciuto un'evoluzione, anche se non ancora una compiuta definizione, una vicenda descritta nella relazione dello scorso anno e relativa alla mancata adeguata motivazione della ricusazione degli assistiti da parte dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta. In seguito al rifiuto, da parte della ASL di Bergamo, di tenere conto delle considerazioni e delle richieste formulate da questo Ufficio, si è ritenuto opportuno coinvolgere l'amministrazione regionale, che - a sua volta - ha indicato nella Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (SISAC) l'organo preposto a fornire chiarimenti in merito alla corretta interpretazione delle disposizioni negoziali contenute dell'accordo collettivo nazionale.

Dopo essere stato interpellato da questo Ufficio, il coordinatore della SISAC, seppure premettendo come debba essere la Regione e non già altri soggetti a sottoporre istanze, ha fornito un motivato parere. Nello specifico, la suddetta Struttura - facendo richiamo a disposizioni normative, nonché a recente giurisprudenza della Corte di Cassazione - ha concluso come "la ricusazione, essendo un atto recettizio, debba essere motivata e giustificata in modo tale da consentire il riscontro ad opera dell'Azienda; in particolare tale necessità si determina per una ricusazione connessa alla mera turbativa del rapporto di fiducia. Un'eccessiva genericità della motivazione addotta impedirebbe e renderebbe vano il potere di accertamento della giustificazione da parte dell'Azienda, degradandolo a mera presa d'atto in contrasto con la specifica previsione di legge".

Tale conclusione conferma la posizione già assunta da questo Ufficio, ossia la necessità per il medico di medicina generale e il pediatra di libera scelta di meglio motivare gli atti di ricusazione degli assistiti, indicando le ragioni dell'incompatibilità e non limitandosi ad una generico riferimento al "venir meno del rapporto di fiducia". Si è provveduto, pertanto, a chiedere alla competente Direzione generale regionale di fornire specifiche disposizioni a tutte le ATS del territorio lombardo, affinché venga data corretta applicazione alla normativa vigente in materia di ricusazione, in conformità al parere della SISAC.

Solo con l'approvazione della già citata D.G.R. n. 4702/2015, l'amministrazione regionale ha finalmente provveduto a modificare l'Allegato 1 della D.G.R. n. 3111 del 01.08.2006



recante "Criteri per l'erogazione con il SSR dell'assistenza odontoiatrica", al fine di garantire il diritto all'esenzione anche alle vittime del dovere e loro familiari, categoria equiparata dall'art. 4, comma 1, lett. a) n. 2 del D.P.R. 07.07.2006, n. 243 alle vittime del terrorismo, già riconosciute esenti dalla L. 20.10.1990, n. 302. Il mancato inserimento, fin dall'origine, della categoria delle vittime del dovere accanto alle vittime del terrorismo è stata "giustificata" dall'amministrazione con l'approvazione quasi contestuale dei citati provvedimenti. Questo Ufficio ha dovuto ribadire più volte la necessità di una tempestiva modifica della delibera regionale, in quanto già da troppo tempo era in atto un'ingiusta discriminazione tra categorie di soggetti aventi pari diritti.

Nel corso del 2015 non si sono verificati mutamenti nei rapporti con la Direzione generale Salute, che ha risposto sempre con notevole ritardo. In seguito alla riforma attuata con la L.R. n. 23/2015, le Direzioni generali Salute e Famiglia della Giunta regionale sono confluite nella Direzione generale Welfare. Per il momento non pare che la nuova organizzazione abbia prodotto significativi miglioramenti. Sembra, invece, immutata la solerzia nella risposta e nella collaborazione da parte delle ATS (che hanno sostituito le ASL) e gli ospedali, che sono confluiti nelle Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST). Queste ultime, in particolare, si articolano in due settori: la rete territoriale, a cui afferiscono i presidi ospedalieri territoriali (POT) e i presidi sociosanitari territoriali (PreSST), e il polo ospedaliero, a cui afferiscono i singoli presidi ospedalieri. Poiché alle ASST sono state attribuite competenze delle ex ASL, si avrà modo di verificare se la nuova organizzazione dei servizi determinerà problemi all'utenza. (MTC)



## 8. ISTRUZIONE, CULTURA E INFORMAZIONE

Per quanto concerne questo Settore, nel 2015 si è registrato un lieve incremento delle istanze pervenute, che hanno riguardato soprattutto le categorie Attività e manifestazioni artistiche e culturali e Istruzione e Assistenza scolastica, mentre numericamente inferiori sono state quelle attinenti all'Edilizia scolastica e a Biblioteche, musei, beni culturali.

Le richieste in materia di **Istruzione** hanno avuto ad oggetto problematiche varie.

Tra queste l'istanza presentata da un insegnante per lamentare la mancata risposta dell'Ufficio Scolastico Regionale alla sua richiesta di chiarimenti in merito ai requisiti, alla nomina e alle funzioni del Commissario Straordinario.

Infatti nella scuola primaria presso la quale l'istante insegnava e aveva per alcuni anni ricoperto l'incarico di Presidente del Consiglio d'Istituto era stato recentemente nominato un Commissario Straordinario, su richiesta del Dirigente Scolastico, a seguito delle dimissioni dei membri del Consiglio di Istituto e della mancata presentazione di liste con le relative candidature in sede di elezioni suppletive.

Il Difensore regionale è quindi intervenuto sollecitando l'Ufficio Scolastico Regionale, che ha fornito un puntuale riscontro alle informazioni richieste.

In particolare è stato chiarito che il Commissario Straordinario nominato dal competente Ufficio Scolastico Territoriale è un organo che riassume in sé i poteri del Consiglio di Istituto sciolto e della Giunta Esecutiva limitatamente alle materie amministrativo-contabili, con esclusione di qualsiasi attribuzione didattica-organizzativa; ne consegue che il commissario straordinario è chiamato ad adottare tutti gli atti amministrativo-contabili di competenza del Consiglio d'istituto e della Giunta esecutiva che risultino necessari per garantire il regolare funzionamento dell'istituzione scolastica nelle more del rinnovo degli organi collegiali della scuola.

Nella categoria dell'**Assistenza scolastica** alcune pratiche hanno riguardato doglianze sui criteri adottati per l'erogazione di benefici.

Appartiene a tale fattispecie l'istanza presentata da un cittadino di un piccolo Comune lombardo per contestare i criteri di concessione del contributo per l'acquisto dei libri di testo per gli studenti della scuola secondaria di primo grado, previsti dal "Piano Diritto allo Studio" a.s. 2014/2015 approvato dal Consiglio Comunale.

Più precisamente, l'istante ha lamentato che il beneficio sopra richiamato fosse riservato unicamente agli alunni residenti nel Comune e frequentanti la scuola locale, con esclusione, pertanto, di coloro - come i suoi figli - i quali, sebbene residenti, frequentavano la scuola secondaria di primo grado presso istituti ubicati in altre località della Provincia. L'Ufficio ha, pertanto, formulato all'Amministrazione comunale alcuni rilievi.

Innanzitutto, pur riconoscendo che nell'ambito degli interventi diretti ad assicurare il diritto allo studio l'erogazione del contributo comunale per l'acquisto di libri di testo a studenti che adempiono l'obbligo scolastico costituisca un indubbio ausilio per le famiglie, anche in considerazione del difficile momento economico attraversato, ha osservato che nel caso di specie la concessione del beneficio è stata disposta a favore di tutti gli alunni residenti che frequentano la scuola secondaria di primo grado, indipendentemente dalla situazione reddituale della famiglia di appartenenza.

Inoltre, il Difensore regionale ha evidenziato che l'esclusione dal contributo sulla base dell'ubicazione al di fuori del territorio comunale dell'istituto scolastico frequentato appariva ingiustificata, soprattutto in ragione dell'assenza nella normativa vigente di specifici obblighi delle famiglie in merito alla scelta della scuola.

L'istante, peraltro, già antecedentemente all'approvazione del "Piano Diritto allo Studio" a.s. 2014/2015, aveva sottoposto formalmente la problematica all'attenzione dell'Amministrazione comunale per contestare il carattere discriminatorio dei criteri che anche negli anni precedenti erano stati deliberati per la concessione del contributo e auspicato invano che venissero applicati dei correttivi.

L'Amministrazione comunale, sebbene invitata dal Difensore regionale a riconsiderare, sulla base delle argomentazioni esposte, i requisiti necessari per percepire il beneficio, ha ritenuto di confermare la determinazione assunta. La scelta di precludere il beneficio a coloro che frequentavano scuole secondarie di primo grado aventi sede fuori dal territorio comunale è stata, infatti, motivata dal Sindaco con la necessità di incentivare l'iscrizione degli alunni all'unica scuola secondaria di primo grado presente nel Comune, per evitare la riduzione del numero di scolari sotto la soglia prevista dalla normativa per mantenerne il funzionamento, e di fornire un aiuto alle famiglie, perlopiù extracomunitarie e a basso reddito - trasferitesi nel Comune per lavorare nell'industria manifatturiera - alle quali appartenevano molti studenti.

Sempre nell'ambito dell'Assistenza scolastica, con riferimento però ai benefici di carattere regionale, anche nel 2015 è stata confermata la tendenza degli ultimi anni ad una riduzione delle istanze attinenti alla Dote Scuola, che comprende tre componenti: il "Buono scuola" - finalizzato a sostenere gli studenti che frequentano una scuola paritaria o statale che prevede una retta di iscrizione e frequenza per gli studenti che frequentano percorsi di istruzione, la "Disabilità" - destinata agli alunni disabili che frequentano percorsi di istruzione in scuole paritarie che applicano una retta - e il "Contributo per l'acquisto di libri di testo e/o dotazioni tecnologiche" -finalizzato a sostenere la spesa delle famiglie esclusivamente per l'acquisto dei libri di testo e/o dotazioni tecnologiche fino al compimento dell'obbligo scolastico, per gli studenti frequentanti i percorsi di istruzione e di Istruzione e formazione professionale.

Delle tre richieste pervenute al Difensore regionale in materia di Dote Scuola, una verteva sulla mancata ricezione della raccomandata con la quale era stato richiesto all'istante l'invio della documentazione atta a dimostrare le veridicità di quanto dichiarato al momento della compilazione online della domanda, mentre nelle altre due gli istanti hanno posto quesiti in ordine alla spendibilità dei *voucher* per l'acquisto dei libri di testo e/o dotazioni tecnologiche, con particolare riferimento ai tempi e alle modalità di utilizzo degli stessi, che all'inizio dell'anno scolastico 2015/2016 non erano stati ancora consegnati ai beneficiari.

In tali ultime fattispecie l'Ufficio ha precisato agli istanti che i *voucher* per l'acquisto dei libri di testo e delle attrezzature tecnologiche sarebbero stati consegnati non prima di fine settembre e che lo slittamento dei tempi di consegna era conseguente alla proroga dal 5 giugno 2015 al 31 luglio 2015 dei termini per la presentazione delle domande, concessa per consentire a tutte le famiglie di predisporre la certificazione ISEE secondo la nuova normativa statale.

Nella tardiva erogazione dei *voucher* relativi all'anno scolastico 2015/2016 non è stata, peraltro, ravvisata alcuna illegittimità, considerato che con Decreto del Dirigente della Struttura Istruzione e formazione professionale, tecnica superiore e diritto allo studio n.

7238 del 10 settembre 2015 - pubblicato sul BURL e sul sito web della D.G. Istruzione, Formazione e Lavoro - è stata disposta la proroga al 30 settembre 2016 del termine per il loro l'utilizzo.

Per quanto attiene, inoltre, alla tipologia di materiale acquistabile con i *voucher* è stata trasmessa agli istanti copia dell'elenco predisposto dalla competente Struttura regionale e presente anche sul sito istituzionale. Nello stesso era esplicitamente indicato che nella categoria "Libri di testo" rientravano i libri di testo cartacei e/o digitali, i vocabolari e i libri di narrativa (anche in lingua) consigliati dalle scuole e nella categoria "Dotazioni tecnologiche" rientravano hardware (PC, tablet o e-book), software (programmi e sistemi operativi ad uso scolastico anche per DSA e disabilità), materiale per archiviazione di dati (chiavette USB, CD-ROM, memory card, hard disk esterni), calcolatrici elettroniche, materiale per disegno tecnico (compasso, righe e squadre, goniometro ecc...), materiale per disegno artistico (pennelli, spatole ecc...) e strumenti per protezioni individuali ad uso laboratoriale.

Non risultavano, pertanto, acquistabili in generale tutti i prodotti di consumo (penne, matite, pennarelli, quaderni, fogli, ecc...), diari, cartelle e astucci.

E', infine, opportuno sottolineare che anche nel 2015 nella trattazione delle questioni per le quali è stato necessario interloquire con la Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro della Giunta Regionale il buon rapporto di collaborazione instauratosi negli anni tra quest'ultima e l'Ufficio di Difesa regionale ha consentito una rapida soluzione delle problematiche rappresentate dagli istanti. (AS)

## 9. GARANTE DEI DETENUTI

Il trend delle richieste nel corso del 2015 è rimasto sostanzialmente stabile dal punto di vista quantitativo: sono infatti pervenute all'Ufficio del Garante dei detenuti 128 istanze delle quali ben sessantotto hanno riguardato i rapporti con i soggetti gestori, ventiquattro problematiche concernenti l'assistenza sanitaria dei reclusi, diciassette il reinserimento lavorativo e diciannove i rapporti con i familiari.

Si espongono di seguito le questioni ritenute più significative e di interesse generale per ciascuno degli ambiti di intervento.

### 9.1 Rapporti con gli interlocutori istituzionali

#### - Dipartimento Amministrazione penitenziaria e Provveditorato regionale

Le interlocuzioni dell'Ufficio con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e il Provveditorato lombardo hanno riguardato anche quest'anno istanze di trasferimento di detenuti che, auspicando di poter scontare la pena in un diverso Istituto per ragioni familiari o di studio, hanno richiesto l'intervento del Garante a sostegno della propria domanda.

L'Ufficio si è relazionato con le Direzioni degli Istituti, con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e con il Prap al fine di illustrare le motivazioni a fondamento della richiesta dell'istante, di conoscere lo stato dell'istruttoria e le determinazioni assunte dalle Amministrazioni competenti.

In caso di diniego da parte dell'Amministrazione Penitenziaria si è cercato di rendere esplicite ai diretti interessati le motivazioni di natura giuridica o gli impedimenti concreti alla base della decisione.

Una questione di particolare rilevanza per la quale sono state richieste delucidazioni al Dap ha riguardato le condizioni detentive degli ospiti dell'ex Ospedale psichiatrico di Castiglione delle Stiviere.

Nel mese di luglio 2015 Il Garante ha infatti segnalato al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria la situazione di grave sovraffollamento della struttura denominata "Sistema polimodulare di REMS provvisorie " sita a Castiglione delle Stiviere riscontrata in occasione della visita effettuata alla struttura il 15.07.2015 e denunciata dal Magistrato di Sorveglianza territorialmente competente.

Come noto la legge 81/2014 ha previsto il superamento e la definitiva chiusura entro il 31 marzo 2015 degli Ospedali psichiatrici giudiziari, che accoglievano persone sottoposte a misure di sicurezza detentive per infermità di mente e con una diagnosi di pericolosità sociale, sostituendoli con le REMS, residenze sanitarie con una capienza massima di 20 posti pensate dal legislatore principalmente come luoghi di cura e di riabilitazione.

L'effettivo compimento all'interno dell'ex Opg di Castiglione delle Stiviere dei lavori di adeguamento strutturale per la realizzazione delle sei Rems, con moduli da 20 ospiti, destinate a pazienti residenti in Lombardia in base al principio di territorializzazione della pena sancito dal DPCM del 1 aprile 2008, è stato di fatto ritardato dalla presenza di ben 102 ospiti provenienti da fuori regione.



A fronte di questa evidente criticità, il Garante ha chiesto al Dap di tener conto della reale capienza della struttura e di modificare i criteri di assegnazione di pazienti provenienti fuori regione, in quanto tali assegnazioni causavano sovraffollamento e, oltre a non consentire i citati lavori di ristrutturazione, non permettevano agli operatori di garantire adeguati percorsi trattamentali individualizzati.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha risposto di dover provvedere all'assegnazione dei pazienti presso le REMS, in esecuzione dei provvedimenti emessi dall'A.G., in base alla disponibilità dei posti letto nelle strutture effettivamente esistenti. La mancata realizzazione da parte di diverse Regioni delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza sul proprio territorio ha determinato il congestionamento delle strutture di accoglienza già funzionanti.

Per garantire il rispetto delle disposizioni della legge 81/2014, è prevista la nomina da parte del Governo di un Commissario Unico che, attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi e sanzionatori e il commissariamento delle Regioni inadempienti, dia attuazione alle procedure necessarie al definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari con il completamento delle REMS.

#### **-Giunta regionale**

La questione ex OPG è stata oggetto di richiesta di informazioni da parte del Garante alla D.G. Salute della Giunta regionale sia per quanto riguarda le criticità relative all'assistenza sanitaria derivate dal sovraffollamento sia per quel che concerne lo stato di realizzazione degli interventi di edilizia sanitaria finalizzati alla riqualificazione dell'OPG di Castiglione e all'attuazione delle REMS, con moduli da 20 posti.

Sul primo punto la D.G. competente, investita da tempo della problematicità che ha rappresentato anche all'*Organismo superamento dell'OPG* presso il Ministero a Roma, ha ribadito l'estrema difficoltà in cui si trovavano pazienti e operatori a causa del sovraffollamento e ha riferito al Garante di aver dato indicazioni al Direttore Generale dell'A. O. Carlo Poma di Mantova, cui afferisce l'Istituto, di adottare tutte le misure idonee a limitare, per quanto possibile, gli ingressi di nuovi ospiti extra bacino nella struttura.

Per quanto concerne invece l'adeguamento dell'Istituto di Castiglione delle Stiviere, la D.G. interpellata ha confermato i finanziamenti degli interventi edilizi previsti per la riqualificazione dell'attuale struttura di Castiglione delle Stiviere già approvati con DGR n. X/1981 del 20.06.2014.

#### **- Enti locali**

L'Ufficio ha richiesto la collaborazione delle Amministrazioni comunali per quel che concerne problematiche sia di carattere anagrafico che abitativo riguardanti persone sottoposte a provvedimenti dell'A.G.

Quanto alle prime si può illustrare il caso del sig. L.M. sottoposto a misura di affidamento in prova al servizio sociale presso una struttura di accoglienza in provincia di Varese, che ha richiesto l'intervento del Garante per evitare la cancellazione dall'anagrafe del Comune di Milano alla quale risultava iscritto nel periodo della detenzione.

Il sig. L.M. fondava la propria istanza sul fatto che proprio la metropoli era la sede reale dei suoi interessi il luogo dove svolgeva l'attività lavorativa e in cui, considerata l'intenzione di stabilirvisi stabilmente alla fine, ormai prossima, del periodo di affidamento, era in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

L'amministrazione comunale, sensibilizzata sull'argomento, ha messo in contatto il sig. L.M. con un centro di ascolto adibito a concedere la residenza alle persone senza fissa dimora e, su specifica richiesta dell'interessato, ha trasferito la residenza dell'Istante presso il Centro di ascolto consentendogli di mantenere l'iscrizione anagrafica a Milano e di restare in graduatoria per l'assegnazione dell'alloggio ERP.

Per ciò che concerne la questione "casa" l'Ufficio ha interloquito con il Comune di Milano per istanze relative all'assegnazione di alloggi Erp a persone sottoposte a provvedimenti dell'A.G. con patologie croniche o gravemente invalidanti o prive di una sistemazione abitativa adeguata, pur in evidente condizione di disagio sociale ed in presenza di figli minori .

Grazie alla collaborazione dei funzionari comunali sono state fornite delucidazioni agli istanti sullo stato dell'istruttoria e sull'applicazione ai casi di specie dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica , tenuto conto dei requisiti richiesti dal R.R. 1/2004 e s.m.i.

#### **Altre Autorità**

Il Garante si è rivolto anche ad autorità istituzionalmente escluse dal proprio ambito di competenza, quali le autorità di pubblica sicurezza, esponendo le proprie considerazioni su quanto oggetto di segnalazione, auspicando un confronto costruttivo con l'interlocutore sul tema oggetto di attenzione.

L'occasione si è verificata a seguito della doglianza da parte di un ristretto in regime di esecuzione penale esterna a cui è stata concessa la misura alternativa dell'affidamento in prova ai servizi sociali. La misura alternativa concessa prevede la dimora presso l'abitazione condivisa con gli altri familiari e lo svolgimento di attività lavorativa.

L'istante si è rivolto all'Ufficio lamentando che i reiterati controlli per la verifica della permanenza al domicilio negli orari previsti, disposti da parte del locale Comando dei Carabinieri nel corso delle ore notturne, avevano ripetutamente comportato l'interruzione del riposo dell'intero nucleo familiare.

Sia l'interessato - al quale a seguito della concessione della misura è stata data l'opportunità di accedere ad un impiego - sia i familiari, svolgono attività lavorative che prevedono orari da rispettare nelle prime ore del mattino.

Il Garante ha quindi espresso il proprio auspicio alle autorità preposte che fossero tenute in debita considerazione le indirette conseguenze delle verifiche già disposte, rendendo le modalità di effettuazione dei legittimi controlli il più possibile compatibili con la prestazione lavorativa e tali da consentire un adeguato riposo notturno per lo stesso ed per i suoi familiari.

L'intervento effettuato sembra abbia avuto un buon esito, anche per il positivo effetto rassicurante sul diretto interessato.

#### **9.2 Assistenza sanitaria**

Significative sono state le istanze in questo ambito, in particolare quelle riguardanti la non tempestiva erogazione delle prestazioni sanitarie richieste dai detenuti, considerato che si

tratta di questioni che implicano la diretta competenza istituzionale del Garante, normativamente prevista.

Per quanto concerne la non tempestività delle prestazioni, in alcuni casi, da informazioni assunte presso le Direzioni degli istituti, è risultato che lo stesso coordinatore sanitario avesse già sollecitato più volte l'erogazione di quanto prescritto, quali ad esempio interventi chirurgici piuttosto urgenti o prodromici a successivi ulteriori interventi, ma non avesse avuto un positivo riscontro.

Per queste fattispecie il Garante è intervenuto ricordando alla Azienda Ospedaliera interessata i limiti dei tempi di attesa previsti dalla D.G.R. del 24.5.2011, n. IX/1775, per quanto riguarda le prestazioni di ricovero ed ambulatoriali.<sup>1</sup>

Detta deliberazione di Giunta Regionale prevede, infatti, diverse classi di priorità per le prestazioni di ricovero in considerazione della patologia e della relativa sintomatologia. A titolo esemplificativo è emblematica in questo specifico ambito una fattispecie oggetto di trattazione, poiché il tempo trascorso dalla prescrizione ha superato addirittura l'anno solare, sebbene la prestazione richiesta rientrasse nella classe di priorità B, considerato che il paziente riferiva di accusare una grave sintomatologia algica.

Per detta classe è invece esplicitamente previsto: " (omissis)... ricovero **entro 60 giorni** per i casi clinici che presentano intenso dolore o gravi disfunzioni o grave disabilità... (omissis)".

Nel caso in questione, a seguito dell'intervento del Garante, che ha richiamato quanto espressamente disposto dalla deliberazione citata, l'Azienda Ospedaliera ha provveduto a fornire chiarimenti in merito alle motivazioni del protrarsi dell'attesa - da attribuirsi sostanzialmente alla specificità del reparto necessariamente individuato per la degenza - e nel termine di poco più di un mese a programmare e ad effettuare l'intervento chirurgico richiesto.

Per quanto concerne altre tipologie di prestazioni in ambito sanitario, si ritiene possa costituire oggetto di particolare interesse l'intervento effettuato per alcune problematiche segnalate dagli operatori di un istituto che non riguardano solo un singolo caso, bensì una pluralità di ristretti.

Le criticità segnalate si riferiscono a diversi soggetti detenuti interessati ad ottenere il conseguimento od il rinnovo della propria patente di guida all'interno dell'istituto.

A seguito di quanto esposto dagli operatori, il Garante ha nell'immediato contribuito ad avviare un percorso volto a superare uno degli ostacoli oggetto di segnalazione per il rinnovo o il conseguimento delle cosiddette "patenti speciali".

Per alcune patologie è infatti richiesta, al fine di procedere al rinnovo, una certificazione del medico specialista da produrre alla Commissione Medico Locale, deputata a verificare l'idoneità psicofisica alla guida dei veicoli.

All'interno degli istituti non sempre è possibile ottenere detta certificazione, poiché ritenuta una prestazione non necessaria a garantire lo stato di salute e pertanto non rientrante nei

---

<sup>1</sup> DGR n. 1775 del 24/5/2011 - Recepimento dell'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sul piano nazionale di governo delle liste di attesa per il triennio 2010-2012.

cosiddetti L.E.A. (Livelli Essenziali di Assistenza)<sup>2</sup>.

Al fine di individuare un percorso che possa consentire di ottenere la certificazione in questione, il Garante ha quindi chiesto la collaborazione della Direzione dell'Azienda Ospedaliera di riferimento della Casa di Reclusione, affinché indicasse al proprio interno un referente ed una prassi operativa volta ad instaurare un raccordo tra gli operatori della Casa di Reclusione ed i sanitari specialisti deputati a redigere le certificazioni necessarie. E' stato, così, avviato un confronto in sinergia con la Direzione dell'A.O. coinvolgendo la Direzione Medica di Presidio che ha consentito di definire quantomeno le linee programmatiche per effettuare le visite e gli esami strumentali volti alla valutazione delle condizioni cliniche degli interessati ed alla successiva stesura delle certificazioni medico legali richieste, seppure in regime di solvenza.

Tuttavia all'interno dell'istituto è attualmente ancora in corso la ricerca - mediante ipotesi di accordi, intese ovvero la stesura di un protocollo con le altre autorità coinvolte: Prefettura, Motorizzazione Civile, Commissione Medica Locale, Ser.T. - di soluzioni più generali e condivise che consentano di ovviare alle diverse criticità emerse per il rinnovo e il conseguimento della patente di guida all'interno dell'istituto di pena.

Il Garante ha ritenuto nel corso dell'anno in alcuni casi altresì opportuno, seppur esorbitando del tutto dal proprio ambito di competenza istituzionale, segnalare alla Magistratura di Sorveglianza situazioni ritenute molto preoccupanti dal punto di vista clinico sanitario dai parenti del ristretto.

In un caso significativo, poiché è stato segnalato dai familiari che le condizioni cliniche erano molto compromesse, tali da mettere a rischio la stessa sopravvivenza della persona detenuta, il Garante si è rivolto contestualmente sia alla Direzione della Casa di Reclusione, sia al Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Milano, affinché fornissero notizie in merito, per quanto riguardava in particolare l'eventuale effettivo imminente pericolo di vita ed i provvedimenti che fosse possibile assumere nella situazione rappresentata.

Il ristretto effettuava, infatti, da tempo uno sciopero della fame e della sete, assumendo solo scarse quantità di liquidi, oltre a rifiutarsi di assumere le terapie farmacologiche prescritte.

La Direzione ha riferito che manteneva per il detenuto grande attenzione clinica, mentre il Presidente del Tribunale di Sorveglianza ha ritenuto, a seguito dell'acquisizione di informazioni e della relazione sanitaria, di iscrivere d'ufficio fascicolo al Tribunale di Sorveglianza per l'eventuale differimento facoltativo della pena ex art. 146 c.p.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Dpcm 29 novembre 2001-Definizione dei livelli essenziali di assistenza.

<sup>3</sup> **Art. 146. Rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena. (1)**

L'esecuzione di una pena, che non sia pecuniaria, è differita:

1) se deve aver luogo nei confronti di donna incinta;

2) se deve aver luogo nei confronti di madre di infante di età inferiore ad anni uno;

3) se deve aver luogo nei confronti di persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale, ovvero da altra malattia particolarmente grave per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione, quando la persona si trova in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative.

Nei casi previsti dai numeri 1) e 2) del primo comma il differimento non opera o, se concesso, è revocato se la gravidanza si interrompe, se la madre è dichiarata decaduta dalla responsabilità genitoriale sul figlio ai sensi dell'articolo 330 del codice civile, il figlio muore, viene abbandonato ovvero affidato ad altri, sempreché l'interruzione di gravidanza o il parto siano avvenuti da oltre due mesi.<sup>(2)</sup>



Il Tribunale di Sorveglianza, eseguita la necessaria istruttoria, non ritenendo ricorrere la sussistenza dei presupposti di legge, ha poi rigettato il differimento facoltativo della pena.

E' stato comunque riferito che la situazione clinica del detenuto sarebbe rimasta costantemente monitorata all'interno dell'istituto di pena.

### 9.3 Istruzione ed inserimento lavorativo

L'ordinamento penitenziario (art.15 legge 354/1975 e s.m.i) indica tra gli elementi del trattamento rieducativo delle persone in stato di detenzione l'istruzione ed il lavoro.

In questo fondamentale ambito, purtroppo molto critico, si ritiene particolarmente significativa la questione posta al Garante, nel corso dell'incontro avvenuto in data 22.10 con i referenti dell'Istituto penale minorile Beccaria, relativa alla sospensione, a partire dal mese di luglio 2015, dei servizi formativi orientati al reinserimento e all'integrazione nel mercato del lavoro degli ospiti dell'Istituto facenti parte del progetto denominato "Banda Beccaria 2".

L'introduzione di nuovi assetti organizzativi stabiliti dalla DGR n. X/3412 del 17.04. 2015 implicava diverse modalità di programmazione e gestione delle attività formative e di tempi tecnici più ampi per disporre di un nuovo impianto di procedure gestionali : tutto ciò aveva determinato la sospensione in oggetto.

L'interruzione della continuità dei servizi in questione, già segnalato alla Giunta regionale da parte della Commissione Speciale Carceri nel mese di settembre, era stata anche l'argomento dell'Ordine del Giorno del Consiglio Regionale X/836 del 22.09.2015, concernente l'esaurimento dei fondi per l'attività di formazione del Carcere Minorile, in cui veniva chiesto alla Giunta di mettere in atto iniziative finalizzate a favorire in tempi brevi la ripresa dei servizi formativi e a garantirne la continuità attraverso una nuova programmazione, organizzazione, erogazione.

Anche il Garante, a sua volta, ha evidenziato al Presidente della Giunta regionale la necessità di riprendere quanto prima le attività relative alla formazione professionale degli ospiti del Beccaria sottolineando l'importanza di tali percorsi ai fini dell'acquisizione delle competenze necessarie all'accesso al mercato del lavoro ed al reinserimento sociale.

Con decreto D.d.s. n. 8896 del 27 ottobre 2015 il Dirigente della Struttura Reimpiego e inclusione lavorativa della Giunta regionale ha approvato il progetto "Banda Beccaria 2", presentato dal Dipartimento della Giustizia minorile avente ad oggetto i servizi formativi destinati ai ragazzi ospiti dell'Istituto, in extra obbligo formativo, di età compresa tra i 16 ed i 25 anni, disponendo lo stanziamento delle risorse per il finanziamento dell'iniziativa.

Nell'ambito invece della tutela del diritto allo studio universitario l'Ufficio ha raccolto istanze di detenuti iscritti a facoltà universitarie che chiedevano interventi per svolgere in condizioni più favorevoli, anche all'interno degli Istituti di pena, i propri percorsi di studio.

In particolare il Garante ha interloquito sia con gli uffici universitari sia con le direzioni degli istituti penitenziari interessati affinché fossero assicurati i supporti alla didattica richiesti

(1) Articolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, della L. 8 marzo 2001, n. 40.

(2) Comma così modificato dall'art. 93, comma 1, lett. g), D.Lgs. 28 dicembre 2013, n. 154, a decorrere dal 7 febbraio 2014.

(es. fornitura di testi, presenza di tutor, contatti con i docenti), trovando piena collaborazione da parte dagli uffici coinvolti.

Per quanto concerne invece le problematiche riguardanti il reinserimento lavorativo, anche quest'anno il Garante è stato interpellato da cittadini provenienti da percorsi penali desiderosi di avere informazioni circa gli interventi di inclusione sociale messi in atto da Regione Lombardia e previsti dal "Piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'A.G. – annualità 2015" (DGR n. X/2727 del 28 novembre 2014).

A seguito di specifiche segnalazioni di istanti, sono state richieste delucidazioni alla competente Direzione della Giunta regionale in merito a singoli progetti attivati sui territori per migliorare le possibilità di accesso al mercato del lavoro di persone ammesse alle misure alternative.

E' emerso che permangono evidenti criticità nell'implementazione delle opportunità occupazionali, accentuate dalla più generale stagnazione del mercato del lavoro e che risulta sempre più fondamentale un'azione sinergica di istituzioni pubbliche e private per creare nuove occasioni di impiego.

#### **9.4 Rapporti con la famiglia**

Gli interventi del Garante in questo ambito sono stati volti a favorire il mantenimento di relazioni familiari anche nel contesto detentivo attraverso la trattazione di istanze che affrontavano soprattutto, da diverse prospettive, il tema dei colloqui con il coniuge o con i figli minori.

A titolo di esempio si segnala il caso di A.C. detenuto in Lombardia che ha richiesto un intervento dell'Ufficio per essere trasferito in un istituto più vicino alla regione Campania, zona di residenza di tutto il suo nucleo familiare. In attesa che il Dap si pronunciasse sulla sussistenza o meno delle condizioni per accordare all'istante un trasferimento definitivo, a seguito della interlocuzione col Garante, il detenuto è stato autorizzato a uno spostamento durante le festività natalizie nel carcere di Napoli Secondigliano dove ha potuto effettuare colloqui visivi sia la con moglie che con i figli minori.

Significativo risulta essere anche il luogo in cui avvengono gli incontri con i familiari soprattutto quando sono coinvolti bambini che devono affrontare per la prima volta l'impatto con la struttura carceraria.

A questo proposito il Garante è intervenuto affinché fosse assicurato in tempi brevi ad un padre detenuto, S.R., l'accesso alla sala ludoteca in occasione dei colloqui con i suoi figli, bimbi in tenera età.

L'Autorizzazione dell'Amministrazione Penitenziaria tardava ad arrivare per un impasse burocratico e l'istante aveva illustrato a questo Ufficio il disagio e il disorientamento soprattutto del figlio più piccolo nel partecipare agli incontri col padre recluso.

L'utilizzo della sala ludoteca, concesso dalla Direzione della Casa di Reclusione in concomitanza con l'inoltro della segnalazione da parte del Garante, ha consentito al detenuto di incontrare i propri figli in uno spazio gioco appositamente pensato per le esigenze dei minori e ha contribuito a creare un clima più favorevole allo sviluppo della

relazione genitoriale.

Infine, in materia di provvidenze erogate in favore della famiglia, si illustra il caso di R.B., detenuto presso la casa di Reclusione di Milano Bollate, che svolge un'attività lavorativa all'interno del medesimo Istituto: il sig R.B. non riusciva ad ottenere la corresponsione dell'assegno familiare a causa del mancato rilascio da parte dell'INPS del modello autorizzatorio ANF 43.

A seguito dell'intervento del Difensore regionale e dei chiarimenti richiesti agli uffici dell'Inps, il detenuto è riuscito ad ottenere l'erogazione della legittima spettanza.

### **9.5 Gli stati generali dell'esecuzione penale**

#### **Tempi e organizzazione degli Stati generali**

Gli Stati generali si sono svolti dal 19 maggio (data della presentazione dell'iniziativa presso la Casa di Reclusione di Milano Bollate) al novembre dell'anno 2015 e hanno offerto importanti momenti di consultazione e dibattito.

E' stata prevista la partecipazione a tavoli tematici da parte di tutti i soggetti che si occupano a vario titolo dell'esecuzione penale - docenti universitari, magistrati, avvocati, direttori e operatori penitenziari e sanitari, assistenti sociali, volontari, garanti delle persone detenute, rappresentanti del mondo dell'associazionismo civile - e le giornate si sono articolate sia in seminari e dibattiti, sia in riunioni di esperti ai tavoli tecnici, anche mediante la piattaforma informatica e lo strumento delle video-conferenze.

La discussione, le proposte, le osservazioni e le critiche che sono emerse costituiranno indubbiamente un patrimonio utile, oltre che per eventi seminariali e dibattiti aperti alla cittadinanza, anche all'esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Le ragioni sottese all'organizzazione degli Stati generali possono rinvenirsi sostanzialmente nella urgente necessità di proporre riflessioni sul sistema penale, riconoscendo innanzitutto l'opportunità di ampliare e potenziare il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, anche con percorsi di messa alla prova e di esecuzione di misure alternative, al fine precipuo di contribuire al graduale reinserimento nel tessuto sociale del detenuto, per una lettura dell'esecuzione penale costituzionalmente orientata.

L'art. 27 della Costituzione stabilisce infatti che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, ma devono tendere alla rieducazione del condannato.

#### **I tavoli degli Stati generali**

Il comitato di esperti per predisporre le linee d'azione nominato dal ministro della Giustizia Andrea Orlando (d.m. 8 maggio 2015 e d.m. 9 giugno 2015) è stato coordinato dal prof. Glauco Giostra.

La consultazione si è articolata in 18 tavoli, relativi ai diversi aspetti dell'esecuzione penale, ciascuno con una composizione variegata che consenta un approccio multifocale e coordinato da un esperto della materia.

Il lavoro di oltre duecento esperti è stato infine raccolto in 18 rapporti di fine termine ed è stato pubblicato sul sito del ministero della Giustizia:

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_19\\_1.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.wp).

Le relazioni finali pubblicate contengono per ogni singolo tavolo le analisi, i bisogni, le proposte e le prospettive dell'esecuzione della pena in Italia.

Tavolo 1 - Spazio della pena: architettura e carcere.

Tavolo 2 - Vita detentiva: responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza:

Tavolo 3 - Donne a carcere:

Tavolo 4 - Minorità sociale, vulnerabilità, dipendenze.

Tavolo 5 - Minorenni autori di reato.

Tavolo 6 - Mondo degli affetti e territorializzazione della pena.

Tavolo 7 - Stranieri ed esecuzione penale.

Tavolo 8 - Lavoro e formazione.

Tavolo 9 - Istruzione, cultura, sport.

Tavolo 10 - Salute e disagio psichico.

Tavolo 11 - Misure di sicurezza.

Tavolo 12 - Misure e sanzioni di comunità.

Tavolo 13 - Giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime di reato.

Tavolo 14 - Esecuzione penale: esperienze comparative e regole internazionali.

Tavolo 15 - Operatori penitenziari e formazione.

Tavolo 16 - Trattamento: ostacoli normativi all'individualizzazione del trattamento  
rieducativo.

Tavolo 17 - Processo di reinserimento e presa in carico territoriale.

Tavolo 18 - Organizzazione e amministrazione dell'esecuzione.

### **Il contributo del Garante regionale lombardo**

In occasione dei lavori del Tavolo 10 "Salute e disagio psichico" degli Stati generali dell'Esecuzione penale, il Garante – a seguito di un incontro consultivo con il responsabile della Sanità penitenziaria lombarda e tenuto conto di quanto osservato nel corso della normale attività dell'Ufficio – ha ritenuto opportuno inviare il proprio contributo al coordinatore del tavolo stesso, sottolineando la necessità di promuovere negli istituti penitenziari lombardi l'adozione di uno strumento che consenta e garantisca l'effettiva presa in carico globale del paziente detenuto.

Nell'ambito dell'istruttoria concernente le problematiche relative all'assistenza sanitaria all'interno degli Istituti di pena e dal confronto con gli operatori, è emersa infatti più volte l'esigenza di poter disporre di una gestione unitaria ed integrata dei dati clinici di ciascun detenuto.

L'attuale parcellizzazione della documentazione clinica spesso non consente purtroppo – tenuto altresì conto dei trasferimenti - di avere un quadro generale dello stato di salute dei singoli soggetti, impedendo un adeguato scambio di informazioni a tutela della continuità terapeutica.

Considerato che i cittadini lombardi già si avvalgono, attraverso il Sistema Informativo Socio Sanitario (SISS), del Fascicolo Sanitario Elettronico, ossia di una cartella sanitaria virtuale comprensiva di tutte le informazioni e dati clinici che li riguardano, il Garante ha affermato che ritiene auspicabile e utile che un analogo strumento venga adottato anche in favore delle persone recluse, al fine di garantire loro parità di trattamento rispetto agli altri cittadini, nonché un adeguato livello di assistenza.



L'adozione di una cartella sanitaria digitale per i ristretti presenterebbe i seguenti indubbi vantaggi:

- economicità, in quanto sarebbe evitata la duplicazione di accertamenti già eseguiti;
- affidabilità delle informazioni , in quanto i dati non sarebbero suscettibili di alterazione;
- standardizzazione e condivisione dei flussi informativi nel passaggio libertà/detenzione/trasferimenti/scarcerazione;
- continuità terapeutica nella presa in carico del paziente.

L'attuazione dello strumento proposto sarebbe peraltro del tutto coerente con la vigente normativa, in quanto consentirebbe di realizzare gli obiettivi definiti dall' Accordo Conferenza Unificata 22.01.2015 "Linee guida in materia di erogazione dell' assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti". (AC e MV)

## 10. DIFENSORE CIVICO DI MARTINENGO

Il sig. F.M. ha chiesto al Difensore regionale di sollecitare il Comune di Ospitaletto ad effettuare gli accertamenti di competenza volti a verificare l'effettiva residenza sul proprio territorio della signora A.U., dalla quale si era separato e, in caso affermativo, a procedere d'ufficio all'iscrizione nel proprio registro di Anagrafe.

Il sig. M., invero, lamentava che l'ex coniuge, pur essendosi trasferita da circa un anno nel Comune di Ospitaletto, non aveva ancora provveduto ad attivare l'iter di cambio di residenza, risultando pertanto fare ancora parte, insieme al marito e ai figli, dello stesso nucleo familiare, con residenza nel Comune di Martinengo.

Il fatto che l'ex coniuge risultasse ancora componente del predetto nucleo familiare comportava un aggravamento del disagio economico in cui versava l'istante.

Basti pensare, ad esempio, che egli, rimasto solo con figli minorenni a carico, non poteva procurarsi la certificazione ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) richiesta dalla normativa per essere beneficiario del Buono scuola/Dote scuola, erogato da Regione Lombardia.

L'Ufficio ha interpellato il Comune di Ospitaletto, che, eseguiti gli accertamenti del caso, ha disposto di non poter procedere all'iscrizione anagrafica d'ufficio della sig.ra U., avendone accertata la non presenza sul proprio territorio e ha rinviato al Comune di Martinengo per ogni ulteriore informazione.

"Medio tempore", il sig. M. ha informato l'Ufficio che il Comune di Martinengo aveva richiesto un nuovo accertamento, alla Polizia locale di altro Comune limitrofo.

Dopo circa due mesi l'Ufficiale di Anagrafe del Comune di Martinengo ha informato il Difensore regionale che l'amministrazione, in conseguenza della mancata localizzazione delle dimora attuale della signora U. e del fatto che la stessa non era stata in grado di fornire elementi che fissano la sua residenza a casa del marito o di qualsiasi altro cittadino, aveva ritenuto doveroso aprire un procedimento anagrafico per iscriverla nel Registro dei Senza fissa dimora.

Il suddetto Responsabile d'anagrafe ha poi precisato che il procedimento si sarebbe perfezionato entro pochi giorni.

La conferma del felice esito della vicenda è stata data dal sig. M. che, con apposita nota, ha manifestato la sua gratitudine per la soluzione del problema.

L'Ufficio ha ringraziato - e nuovamente ringrazia - il Comune di Martinengo per la collaborazione prestata nel caso rappresentato, in cui l'Amministrazione ha dimostrato sensibilità nei confronti del disagio di un proprio cittadino, accompagnandolo, passo dopo passo, nella risoluzione del medesimo. (EC)

# APPENDICE

**ELENCO TABELLE  
2015**

n.	Descrizione
1	CONTATTI CON L'UFFICIO 2015 (RAFFRONTO 2015/2014)
2	MOVIMENTO PRATICHE 2015 PER SETTORE (RAFFRONTO 2015/2014 E ULTIMO QUINQUENNIO)
3	APERTURA PRATICHE PER MESE 2015 (RAFFRONTO 2015/2014 E ULTIMO QUINQUENNIO)
4	PRATICHE PER PROVINCIA 2015 (RAFFRONTO 2015/2015) a) - PER REGIONE 2014 b)
5	TIPO DI INTERVENTO (COMPETENZA / COLLABORAZIONE) 2015: PER SETTORE
6	ESITO PRATICHE 2015 IN GENERALE (RAFFRONTO 2015/2014 E ULTIMO QUINQUENNIO)
7	ESITO PRATICHE 2015 PER SETTORE
8	TIPO DI ISTRUTTORIA 2015 PER SETTORE
9	TIPO DI AZIONE 2015 IN GENERALE (RAFFRONTO 2015/2014)
10	RICHIEDENTI L'INTERVENTO DEL DIFENSORE REGIONALE PER CATEGORIE GENERALI 2015 (RAFFRONTO 2015/2014)
11	ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO 2015
12	TIPO DI COMUNICAZIONE PER DESTINATARIO SPECIFICO 2015
13	MODALITA' DI COMUNICAZIONE 2015 (RAFFRONTO 2015/2014)



**1 - Contatti con l'ufficio 2015 (raffronto 2015/2014)***Mostra in particolare l'oggetto dei contatti*

	2015	%	2014	%
Contatto funzionario	1302	22,28	785	22,28
Informazioni su istanza già inoltrata	1171	9,17	323	9,17
Informazioni generali sul Difensore civico	367	7,97	281	7,97
Richiesta di intervento	524	11,29	398	11,29
Richiesta non attinente	240	2,87	101	2,87
Accesso allo sportello	309	5,51	194	5,51
Orientamento verso altro ente/comitato/altro	153	1,93	68	1,93
Contatto dirigente	194	3,35	118	3,35
Contatto difensore civico	180	1,90	67	1,90
Contatto interno amministrazioni (consiglio/giunta)	142	2,75	97	2,75
Contatto esterno amministrazioni (enti/comuni/D.C.)	161	3,63	128	3,63
Formalizzati	923	27,36	964	27,36
<b>Totali</b>	<b>5666</b>	<b>100,00</b>	<b>3524</b>	<b>100,00</b>

## 2 - Movimento pratiche 2015 per Settore (raffronto 2015/2014 e ultimo quinquennio)

Mostra quante pratiche siano state aperte (P.N. = pratiche nuove) e siano state chiuse (P.A. = pratiche archiviate) per ciascun Settore nel corso del periodo di riferimento (01.01.2015 - 31.12.2015) nonché di quante pratiche fossero in corso di trattazione (P.C. = pratiche correnti) all'inizio del periodo di riferimento (01.01.2015 - 31.12.2015)

	2015						2014						2010-2014					
	P.N.	%	P.C.	%	P.A.	%	P.N.	%	P.C.	%	P.A.	%	P.N.	%	P.A.	%	P.N.	%
Agricoltura	4	0,43	1	0,00	3	0,00	1	0,10	0	0,00	0	0,00	8	0,18	7	0,21		
Ambiente	32	3,47	65	25,06	48	8,49	44	4,56	100	25,06	81	8,49	641	17,04	769	16,38		
Assetto istituzionale	188	20,37	59	13,28	194	14,36	137	14,21	53	13,28	137	14,36	731	15,67	747	15,37		
Garante dei detenuti	128	13,87	38	11,53	120	16,25	144	14,94	46	11,53	155	16,25	412	6,49	402	5,56		
Industria	2	0,22	0	0,25	2	0,10	0	0,00	1	0,25	1	0,10	7	0,18	8	0,17		
Istruzione, cultura, informazione	19	2,06	7	1,50	19	1,15	12	1,24	6	1,50	11	1,15	106	4,38	108	4,43		
Lavoro	6	0,65	3	1,75	5	0,73	3	0,31	7	1,75	7	0,73	53	1,83	72	1,81		
Oggetto da definire	50	5,42	0	0,25	49	11,43	108	11,20	1	0,25	109	11,43	193	2,14	195	2,15		
Ordinamento finanziario	61	6,61	11	5,01	60	6,92	57	5,91	20	5,01	66	6,92	369	10,30	405	10,43		
Ordinamento personale pubblico	53	5,74	18	5,26	46	2,73	22	2,28	21	5,26	26	2,73	125	3,04	127	3,07		
Patrocinio in giudizio	1	0,11	0	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	0,09	4	0,09		
Rapporti tra privati	14	1,52	2	0,25	13	1,47	15	1,56	1	0,25	14	1,47	82	2,05	83	1,98		
Sanità e igiene	80	8,67	96	6,02	137	9,22	159	16,49	24	6,02	88	9,22	394	7,18	350	7,75		
Sicurezza sociale	156	16,90	53	12,03	119	13,10	120	12,45	48	12,03	125	13,10	511	11,29	546	11,50		
Territorio	127	13,76	82	16,79	124	13,63	140	14,52	67	16,79	130	13,63	753	17,26	802	18,27		
Terziario	2	0,22	2	1,00	2	0,42	2	0,21	4	1,00	4	0,42	30	0,90	34	0,83		
<b>Totali</b>	<b>923</b>	<b>100,00</b>	<b>437</b>	<b>100,00</b>	<b>942</b>	<b>100,00</b>	<b>964</b>	<b>100,00</b>	<b>399</b>	<b>100,00</b>	<b>954</b>	<b>100,00</b>	<b>4419</b>	<b>100,00</b>	<b>4659</b>	<b>100,00</b>		

**3 - Apertura/chiusura pratiche 2015 per Mese (raffronto 2015/2014 e ultimo quinquennio)***Mostra quante pratiche siano state aperte (P.N.) e chiuse (P.A.) in ciascun mese dell'anno.*

	2015				2014				2010-2014	
	P.N.	%	P.A.	%	P.N.	%	P.A.	%	P.N.	%
Gennaio	76	8,23	125	13,27	82	8,51	60	6,29	344	7,78
Febbraio	105	11,38	53	5,63	68	7,05	58	6,08	322	7,29
Marzo	78	8,45	76	8,07	90	9,34	87	9,12	369	8,35
Aprile	82	8,88	85	9,02	63	6,54	86	9,01	293	6,63
Maggio	70	7,58	76	8,07	81	8,40	76	7,97	335	7,58
Giugno	112	12,13	74	7,86	73	7,57	82	8,60	286	6,47
Luglio	94	10,18	112	11,89	166	17,22	105	11,01	463	10,48
Agosto	24	2,60	11	1,17	9	0,93	8	0,84	112	2,53
Settembre	87	9,43	96	10,19	100	10,37	97	10,17	424	9,59
Ottobre	64	6,93	65	6,90	91	9,44	109	11,43	364	8,24
Novembre	66	7,15	65	6,90	80	8,30	108	11,32	445	10,07
Dicembre	65	7,04	104	11,04	61	6,33	78	8,18	662	14,98
<b>Totali</b>	<b>923</b>	<b>100,00</b>	<b>942</b>	<b>100,00</b>	<b>964</b>	<b>100,00</b>	<b>954</b>	<b>100,00</b>	<b>4419</b>	<b>100,00</b>

**Media P.N.**

	2015	2014	2010-2014
mensile	76,92	80,33	73,65
giornaliera	3,85	4,02	3,68

## 4 - Pratiche per Provincia 2015 (raffronto 2015/2014)

Mostrati la provenienza di ciascuna istanza presentata e trattata dall'Ufficio nel corso del periodo di riferimento relativamente alla sola regione Lombardia.

		2015				2014			
	P.N.	%	P.A.	%	P.N.	%	P.A.	%	
BG	54	6,21	52	5,74	44	5,59	48	4,62	
BS	27	3,10	34	3,75	34	4,32	37	3,56	
CO	18	2,07	19	2,10	15	1,91	21	2,02	
CR	25	2,87	22	2,43	18	2,29	19	1,83	
LC	15	1,72	15	1,66	21	2,67	19	1,83	
LO	44	5,06	38	4,19	15	1,91	12	1,16	
MB	83	9,54	78	8,61	139	17,66	136	13,10	
MI	374	42,99	356	39,29	359	45,62	415	39,98	
MN	24	2,76	22	2,43	25	3,18	19	1,83	
PV	56	6,44	59	6,51	39	4,96	47	4,53	
SO	7	0,80	2	0,22	4	0,51	4	0,39	
VA	64	7,36	68	7,51	60	7,62	50	4,82	
FUORI REGIONE/NON RILEVABILE	79	9,08	141	15,56	170	21,60	111	10,69	
Totale	870	100,00	906	100,00	787	100,00	1038	100,00	



## 5 - Tipo di intervento (competenza /collaborazione) 2015: per Settore

Mastro quanti interventi siano stati svolti sulla base di una norma, statale o regionale, che ne attribuisce espressamente la competenza al Difensore regionale e quanti siano stati svolti in forza del generale principio di collaborazione tra le amministrazioni, ripartendo il dato per Settore di intervento

Tipo di intervento	Assetto Istituzionale	%	Industria	%	Terziario	%	Lavoro	%	Rapporti tra privati	%	Patrocinio in giudizio	%	Oggetto da definire	%	Garante dei detenuti	%	Ordinamento personale pubblico	%	Ordinamento finanziario	%	Territorio	%	Ambiente	%	Sicurezza sociale	%	Sanità e igiene	%	Istruzione, cultura, informazione	%	Agricoltura	%	TOT.	%
Altro	22	11,34	0	0,00	0	0,00	1	20,00	9	69,23	0	0,00	32	65,31	23	19,17	10	21,74	15	25,00	3	2,42	3	6,25	4	3,36	72	52,55	0	0,00	1	33,33	195	20,70
Per collaborazione	55	28,35	0	0,00	2	100,00	1	20,00	4	30,77	1	100,00	17	34,69	48	40,00	5	10,87	27	45,00	78	62,90	22	45,83	66	55,46	12	8,76	10	52,63	1	33,33	349	37,05
Per competenza	117	60,31	2	100,00	0	0,00	3	60,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	49	40,83	31	67,39	18	30,00	43	34,68	23	47,92	49	41,18	53	38,69	9	47,37	1	33,33	398	42,25
Totali	194	100,00	2	100,00	2	100,00	5	100,00	13	100,00	1	100,00	49	100,00	120	100,00	46	100,00	60	100,00	124	100,00	48	100,00	119	100,00	137	100,00	19	100,00	3	100,00	942	100,00

**6 - Esito pratiche 2015 in generale (raffronto 2015/2014 e quinquennio)***Mostra l'esito delle pratiche trattate*

Codice	Qualificazione	2015		2014		2010 - 2014	
		Atti P.A.	% Atti P.A.	Atti P.A.	% Atti P.A.	Atti P.A.	% Atti P.A.
6+7	Abbandono	53	6,64	75	9,27	264	6,02
8	Conclusione positiva senza intervento	38	4,76	38	4,70	195	4,45
14	Infondatezza	46	5,76	29	3,58	187	4,27
9+18	Conclusione positiva	412	51,63	409	50,56	2446	55,81
10+16+17+19	Conclusione negativa	36	4,51	53	6,55	219	5,00
11	Invio ad altro D.C. per competenza	10	1,25	14	1,73	55	1,25
12	Indicazione verso altro soggetto	25	3,13	27	3,34	153	3,49
13	Non intervento per incompetenza	58	7,27	71	8,78	450	10,27
15	Consulenza	111	13,91	91	11,25	385	8,78
5	Oggetto inqualificabile	9	1,13	2	0,25	29	0,66
<b>Totali</b>		<b>798 *</b>	<b>100,00</b>	<b>809</b>	<b>100,00</b>	<b>4383</b>	<b>100,00</b>

\* Nella presente tabella non sono conteggiati gli esiti classificati come "Altro" e ciò spiega la differenza di 144 unità con la Tavola 11

**Legenda:**

5	Non definito/documentaz non valutabile
6	L'istante abbandona la richiesta
7	L'istante chiede di interrompere
8	Conclusione positiva prima dell'intervento
9	Conclusione conforme a richiesta Ufficio
10	Conclusione non conforme a richiesta Ufficio
11	Invio ad altro D.C. per competenza
12	Indicazione verso altro soggetto
13	Non intervento per incompetenza
14	Non intervento per infondatezza istanza
15	Consulenza/parere
16	Mancanza riscontri da Ente destinatario
17	Indisponibilita' espressa Ente destinatario
18	Conclusione conforme a proposta Ufficio
19	Conclusione non conforme a proposta Ufficio



**8 - Tipo di istruttoria 2015 per Settore**  
 Mostro il tipo di istruttoria che le pratiche trattate nel periodo di riferimento (01.01.2015 - 31.12.2015) hanno richiesto ripartita per Settore di intervento

Tipo di istruttoria	Assetto istituzionale	%	Industria	%	Terziario	%	Lavoro	%	Rapporti tra privati	%	Patrocinio in giudizio	%	Oggetto da definire	%	Garante dei detenuti	%	Ordinamento personale pubblico	%	Ordinamento finanziario	%	Territorio	%	Ambiente	%	Sicurezza sociale	%	Sanità e igiene	%	Istruzione, cultura, informazione	%	Agricoltura	%	TOTALE	%
Altro/Nessuna	19	9,79	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	100,00	47	95,92	18	15,00	5	10,87	0	0,00	5	4,03	4	8,33	15	12,61	74	54,01	0	0,00	0	0,00	188	19,98
Diffida Commissario ad acta	1	0,52	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	9	18,75	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	10	1,06
Elaborata proposta di merito	79	40,72	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	16	13,33	5	10,87	27	45,00	26	20,97	9	18,75	29	24,37	4	2,92	2	10,53	0	0,00	197	20,91
Informazioni procedurali all'istante	30	15,46	1	50,00	0	0,00	1	20,00	1	7,69	0	0,00	1	2,04	18	15,00	5	10,87	5	8,33	22	17,74	7	14,58	39	32,77	26	18,98	9	47,37	0	0,00	165	17,52
Motivazione dell'incompetenza	21	10,82	0	0,00	0	0,00	1	20,00	12	92,31	0	0,00	1	2,04	10	8,33	2	4,35	11	18,33	5	4,03	0	0,00	3	2,52	1	0,73	0	0,00	1	33,33	68	7,22
Motivazione dell'infondatezza	7	3,61	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	8,70	6	10,00	5	4,03	0	0,00	5	4,20	5	3,65	1	5,26	0	0,00	33	3,50
Nomina Commissario ad acta	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	2,17	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,11
Richiesta informazioni e documentazione	25	12,89	1	50,00	2	100,00	3	60,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	54	45,00	24	52,17	6	10,00	31	25,00	17	35,42	23	19,33	27	19,71	4	21,05	2	66,67	219	23,25
Sollecitazione su mancata risposta	10	5,15	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	2,50	0	0,00	3	5,00	27	21,77	2	4,17	4	3,36	0	0,00	3	15,79	0	0,00	52	5,52
Sollecitazione sui tempi	2	1,03	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,83	0	0,00	2	3,33	3	2,42	0	0,00	1	0,84	0	0,00	0	0,00	0	0,00	9	0,96
<b>TOTALE</b>	<b>194</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>2</b>	<b>100,00</b>	<b>5</b>	<b>100,00</b>	<b>13</b>	<b>100,00</b>	<b>1</b>	<b>100,00</b>	<b>49</b>	<b>100,00</b>	<b>120</b>	<b>100,00</b>	<b>46</b>	<b>100,00</b>	<b>60</b>	<b>100,00</b>	<b>124</b>	<b>100,00</b>	<b>48</b>	<b>100,00</b>	<b>119</b>	<b>100,00</b>	<b>137</b>	<b>100,00</b>	<b>19</b>	<b>100,00</b>	<b>3</b>	<b>100,00</b>	<b>942</b>	<b>100,00</b>



**9 - Tipo di azione 2015 in generale (raffronto 2015/2014)**

*Mostra il tipo di intervento svolto, se cioè sul solo istante o su una sola amministrazione o più, nel corso del periodo di riferimento.*

Tipo di azione	2015		2014	
	TOT	%	TOT	%
Altro/nessuno	169	17,94	169	17,71
Solo sull'istante	280	29,72	274	28,72
Solo sull'istante e uno o più' interlocutori	20	2,12	31	3,25
Su più' Enti destinatari	59	6,26	62	6,50
Su più' Enti destinatari e più' interlocutori	1	0,11	6	0,63
Su più' Enti destinatari e un interlocutore	1	0,11	3	0,31
Su un Ente destinatario e più' interlocutori	2	0,21	4	0,42
Su un Ente destinatario e un interlocutore	12	1,27	12	1,26
Su un solo Ente destinatario	398	42,25	393	41,19
<b>Totali</b>	<b>942</b>	<b>100,00</b>	<b>954</b>	<b>100,00</b>

**10 - Richiedenti l'intervento del Difensore Regionale per categorie generali 2015  
(raffronto 2015/2014)**

*Mostra i soggetti richiedenti l'intervento del Difensore regionale per categorie generali.*

	2015			2014		
	P.N.	%	P.A.	%	P.N.	%
Altro	3	0,3112	40,3777	1	0,09	0,09643
Agenzia Regionale Segretari Comunali e Prov.li	0	0,00	1	0,09	1	0,09
Amministrazione Statale Centrale	21	2,18	15	1,42	1	0,09
Amministrazione Statale Periferica	3	0,31	2	0,19	26	2,33
ASL Lombarde	5	0,52	7	0,66	7	0,63
Associazione Sindacale	30	3,11	25	2,36	8	0,72
Azienda Ospedaliera Lombarda	1	0,10	1	0,09	0	0,00
Aziende e Istituzioni Locali	0	0,00	0	0,00	2	0,18
Aziende e Istituzioni Locali Lombarde	11	1,14	12	1,13	10	0,90
Aziende e Istituzioni Regionali	2	0,21	2	0,19	0	0,00
Aziende e Istituzioni Statali Centrali	1	0,10	3	0,28	2	0,18
Casse di Pena Lombarde	12	1,24	15	1,42	42	3,76
Case di Pena Lombarde	2	0,21	3	0,28	0	0,00
Consorzio	0	0,00	0	0,00	1	0,09
Difensore Civico Comunale Lombardina	1	0,10	1	0,09	0	0,00
Difensore Civico Europeo	0	0,00	3	0,28	5	0,45
Difensore Civico Provinciale	0	0,00	3	0,28	4	0,36
Difensore Civico Provinciale Lombardina	2	0,21	1	0,09	5	0,45
Difensore Civico Regionale	3	0,31	2	0,19	0	0,00
Difensore Civico Regionale Lombardina	3	0,31	3	0,28	1	0,09
Garante dei Detenuti Comunale	4	0,41	2	0,19	2	0,18
Garante dei Detenuti Comunale Lombardina	0	0,00	0	0,00	1	0,09
Garante dei Detenuti Provinciale	1	0,10	1	0,09	1	0,09
Garante dei Detenuti Provinciale Lombardina	2	0,21	2	0,19	0	0,00
Garante dei Detenuti Regionale	2	0,21	0	0,00	3	0,27
Regione	8	0,83	14	1,32	6	0,54
Regione Lombardina	710	73,65	668	63,08	712	63,74
Singolo cittadino	20	2,07	22	2,08	17	1,52
Società/Impresa	21	2,18	14	1,32	1	0,09
Soggetto politico locale	15	1,56	77	7,27	93	8,33
Soggetto privato con funzioni pubbliche	52	5,39	125	11,80	135	12,09
Soggetto privato singolo o associato	26	2,70	28	2,64	21	1,88
Studio Professionale	3	0,31	3	0,28	6	0,54
Ufficio Pubblica Tutela UPT	964	100,00	1059	100,00	1117	100,00
					1037	100,00

**11 - Enti destinatari dell'intervento 2015**

*Mastra tutti i soggetti destinatari degli interventi svolti nel periodo di riferimento (1.01.2015-31.12.2015) e le comunicazioni formali inviate a ciascuno*

DESTINATARI	COMUNICAZIONI
<i>Aler</i>	72
<i>Asl</i>	50
<i>Associazioni sindacali</i>	2
<i>Azienda e Istituzioni regionali:</i>	12
Arpa 12	
<i>Aziende ospedaliere</i>	65
<i>Aziende e Istituzioni Locali :</i>	527
Comuni 493	
Comunità Montana 3	
Province 29	
Camera di commercio 2	
<i>Aziende e istituzioni Statali centrali:</i>	170
Ministeri	
<i>Aziende e istituzioni Statali periferiche:</i>	76
Agenzie delle Entrate 18	
Inps 47	
Prefetture 11	
<i>Consorzi:</i>	20
Consorzio Muzza 2	
azienda consortile 1	
consorzio trasporti 2	
Consorzio di bonifica Garda Chiese 4	
azienda Provall 4	
Comitato x la salvaguardia ... 2	
Parco del Serio 2	
Parco del Ticino 3	
<i>Difesa Civica:</i>	15
D.C. Provincia 8	
D.C. Comune 2	
D.C. Regione 3	
Coordinamento difensori civili 2	
<i>Istituto scolastico:</i>	4
Scuole 4	
<i>Regione Lombardia:</i>	107
Consiglio Regionale 6	
Giunta Regionale 101	
<i>Singolo cittadino</i>	22
<i>Società/imprese:</i>	18
Banche 2	
Società 16	
<i>Soggetto privato con funzione pubblica:</i>	34
Atm 2	
Autoguidovie 3	
Autorità energia e gas 7	
acsm reti gas 3	
Edison 1	
Eni 2	
agesp energia 1	
Poste 4	
Rai 1	
MM Metropolitana 7	
agenzia del demanio 2	
comm. Naz.le vigilanza 1	
<i>Soggetto privato singolo o associato:</i>	28
Associazioni 22	
Studi Legali 6	
<i>non definito</i>	6
	<b>1228</b>

## 12 -- Tipo di Comunicazione per destinatario specifico 2015

Mostra il tipo di comunicazione destinata a ciascun destinatario nel periodo di riferimento (1.01.15 - 31.12.15)

Destinatario	TOT.														
	Commissario ad acta adempimenti	Commissario ad acta diffida	Condusione intervento	Invio ad altro D.C.: comunicazione a D.C.	Nota di trattazione	Ringraziamento	Sollecito 1	Sollecito 2	Sollecito collaborazione 1	Sollecito collaborazione 2	Sollecito collaborazione 3	Trasmisione all'Istante di nota inviata	Trasmisione all'Istante di nota ricevuta	TOT.	
Soggetti Privati:	Persone Fisiche	55	0	0	0	48	0	0	1	2	0	0	2	2	121
	Associazioni	5	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	2	
	Società / Imprese	10	0	0	0	9	0	0	0	1	0	0	0	0	
	funzione pubblica	51	0	0	0	48	2	0	0	1	0	0	0	0	
A.O.		0	0	0	0	97	0	3	1	2	2	1	0	0	106
Agenzia delle Entrate		0	0	0	0	15	0	0	0	0	0	0	0	0	15
ALER		0	0	0	0	96	0	41	15	3	0	0	0	0	155
ARPA		0	0	0	0	17	0	0	0	0	0	0	0	0	17
ASL		0	0	0	0	45	0	6	4	2	1	1	0	0	59
Comuni		5	1	1	0	481	6	7	2	45	14	9	0	1	572
Comunità Montana		0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Consiglio regionale		0	0	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Consorzi		0	0	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	9
D.C. Regionali		0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4
D.C. Provinciali		0	0	0	2	8	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Giunta Regionale		0	0	0	0	103	1	13	7	5	6	1	0	0	136
INPS		0	0	0	0	54	7	3	0	5	1	5	0	0	75
Ministeri		0	0	0	0	213	1	3	0	3	4	3	0	2	229
Patronati		0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Prefettura		0	0	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	20
Province		0	0	0	0	49	0	0	0	2	0	0	0	0	51
Scuole		0	0	0	0	9	0	0	0	2	0	0	0	0	11
Totale		5	1	2	3	1334	17	76	30	73	28	20	2	7	1598



**13 - Modalità di comunicazioni 2015 (raffronto 2015/2014)***Mastra le modalità usate dal cittadino e dall'Ufficio per comunicare reciprocamente.*

	2015		2014		
	Q.	%	Q.	%	
Entrata	Fax	185	4,37	260	7,07
	E-mail	3199	75,64	2672	72,67
	Posta	309	7,31	344	9,36
	Posta interna	24	0,57	14	0,38
	A mano	96	2,27	95	2,58
	Nota informale	1	0,02	2	0,05
	Centri di raccolta	1	0,02	0	0,00
	On line	405	9,58	279	7,55
	Consulenza telefonica	6	0,14	6	0,16
	Consulenza sportello	3	0,07	5	0,14
Tot.		4.229	100,00	3.677	100,00

<b>Uscita</b>	Fax	16	0,37	11	0,34
	E-mail	1992	46,60	1375	42,35
	Posta	673	15,74	667	20,54
	Pec	1594	37,29	1194	36,77
<b>Tot.</b>		<b>4275</b>	<b>100,00</b>	<b>3247</b>	<b>100,00</b>

<b>Non Specificato</b>	9	100,00	0	0,00
------------------------	---	--------	---	------

<b>Totale</b>	<b>8.513</b>	<b>6.924</b>
---------------	--------------	--------------

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 4,60



\*171280013500\*