

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **13**

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE REGIONALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

(Anno 2024)

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

Presentata dal Difensore regionale della regione Lombardia

Trasmessa alla Presidenza il 16 aprile 2025

PAGINA BIANCA

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024



**DIFENSORE
REGIONALE**
REGIONE LOMBARDIA

Relazione 2024



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO



Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024



L'Avvocato Gianalberico DeVecchi è il Difensore regionale in carica: è stato eletto il 29 giugno 2021 dal Consiglio regionale.

Il Difensore regionale della Lombardia è **un'autorità pubblica indipendente**, prevista dall'art. 61 dello Statuto d'autonomia della Lombardia ed è disciplinata dalla legge regionale 6 dicembre 2010, n. 18.

E' incaricato di tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini e degli altri soggetti della società civile (associazioni, imprese, comitati) nei confronti della Regione Lombardia e delle altre amministrazioni pubbliche rientranti nella sua competenza. E' eletto ogni sei anni dal Consiglio regionale e non è rieleggibile.

Svolge le funzioni di difesa civica, Garante per il diritto alla salute, Garante dei detenuti e Garante dei contribuenti.

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Premessa

Trascorsi oltre tre anni dalla investitura ricevuta dal Consiglio Regionale, ritengo opportuno sfruttare l'occasione offerta dalla norma che impone al Difensore regionale la redazione di una relazione sulla attività dell'Ufficio, non solo per tratteggiare il lavoro svolto nel 2024 e i risultati raggiunti, ma anche per richiamare compiti e funzioni del Difensore regionale, individuando altresì criticità ed eventuali iniziative che potrebbero essere assunte dal Legislatore per potenziarne e migliorarne funzioni e attività.

Come noto, la figura del Difensore civico, nell'accezione moderna del termine, trae origine dall'Istituto dell'Ombudsman, autorità istituita sin dai primi anni del diciannovesimo secolo in Svezia, preposta a dirimere stragiudizialmente il contenzioso tra cittadini e Stato, controllando la correttezza dell'agire della pubblica amministrazione nel rispetto dei diritti dei cittadini.

Pertanto, un più antico e storicamente qualificato, precedente è possibile individuare nei Tribuni della Plebe, istituto di diritto romano, costituito da soggetti eletti dal popolo in occasione dei Comizi Tribuni, che affiancavano i Consoli con il compito di farsi portavoce delle istanze della Plebe e garantire la reale attuazione della giustizia sociale. Loro prerogativa era l'inviolabilità, avevano diritto di veto sugli atti di governo contrari agli interessi della Plebe, potevano convocare il Senato e chiedere l'emanazione di leggi o provvedimenti, sempre nell'interesse del popolo.

Nel nostro sistema, la figura di un garante della correttezza dell'agire della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino è stata enunciata dal decreto legislativo 267 del 2000 che ha previsto la possibilità della istituzione dei Difensori civici comunali. Tale figura è stata successivamente soppressa dalla Legge finanziaria del 2010.

Successivamente, quasi in tutte le regioni è stato costituito l'ufficio del Difensore civico regionale.

In Lombardia la figura è prevista dall'articolo 61 dello Statuto e la sua funzione è disciplinata dalla Legge regionale n. 18 del 2010

Il Difensore è deputato ad intervenire, a richiesta dei cittadini oppure d'ufficio, nei casi, ad esempio, in cui si ravvisi cattiva amministrazione, mancata risposta, irregolarità amministrative, violazione del diritto d'accesso documentale o di informazione, carenza

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

qualitativa dei servizi, ritardi ingiustificati nella fornitura degli stessi o nella risposta ad istanze del cittadino, svolgendo, ove fosse utile o possibile, anche attività di mediatore.

Rispetto alla prima stesura della legge i compiti della difesa civica regionale sono stati implementati da norme che hanno ampliato le competenze dell'Ufficio del Difensore affidandogli funzioni di garanzia più specifiche, che vanno ad aggiungersi alla tradizionale attività di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini in relazione ai procedimenti amministrativi.

Oggi il Difensore regionale in Lombardia svolge, per espressa previsione statutaria, anche le funzioni di garante dei detenuti, di garante del contribuente, con esclusivo riguardo ai tributi regionali, di garante dei pensionati e dei consumatori, anche in questo caso con riferimento ai soli servizi regionali. Inoltre, con legge regionale, gli sono stati affidati i compiti di garante del diritto alla salute.

Il Difensore interviene, nell'interesse dei cittadini, singoli o associati, nei confronti di Regione Lombardia, degli enti ad essa riconducibili, dei concessionari o dei gestori di servizi pubblici regionali; interviene altresì a tutelare gli interessi dei cittadini nei confronti degli uffici periferici dello Stato, dei concessionari e dei gestori dei servizi pubblici nazionali, comunque aventi sede nella Regione, con alcune eccezioni (articolo 16 della legge 127 del 1997).

Il Difensore è privo di poteri esecutivi o coercitivi. Il suo intervento si estrinseca sostanzialmente in una attività di *moral suasion*, attraverso l'istruttoria dei casi segnalati e l'invito alle pubbliche amministrazioni affinché risolvano le criticità riscontrate.

Lo Statuto Regionale prevede espressamente la assoluta indipendenza e terzietà del Difensore rispetto all'Amministrazione Regionale, condizione imprescindibile ai fini del corretto esercizio delle sue prerogative, e tale condizione è ulteriormente ribadita e rafforzata dalla norma istitutiva del Difensore Regionale (Legge regionale n. 18 del 2010).

Sono evidenti i motivi per cui indipendenza e terzietà risultano essenziali ai fini del corretto esercizio delle funzioni di garanzia assegnate al Difensore. Questi nella sua attività di controllo deve essere libero da qualsiasi possibilità di condizionamento, anche indiretto, da parte dei controllati. In questo contesto occorre rilevare che dette condizioni oggi risultano limitate da alcune modifiche normative introdotte, successivamente all'investitura del sottoscritto, dalla legge regionale 8 agosto 2022 n. 18, la quale, modificando alcuni articoli della legge regionale n. 18 del 2010, ha, tra l'altro, privato il

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Difensore della possibilità di concordare direttamente con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale la consistenza della struttura di supporto dell'ufficio e la sua dotazione organica, affidando tale compito all'organo amministrativo di vertice, così limitando da una parte la possibilità per il difensore, in ambito organizzativo, di enunciare le proprie necessità e i bisogni strutturali e, d'altra parte sottraendo all'Ufficio di Presidenza la possibilità sul punto di interloquire direttamente con l'organo di espressione statutaria.

Con la legge finanziaria, 23 dicembre 2009 n. 191 (articolo 2 comma 186), come detto, è stata soppressa la figura del Difensore civico comunale, e previsto che le sue funzioni potessero essere attribuite, in forza di specifica convenzione, ai costituendi Difensori civici provinciali (cosiddetti Difensori territoriali).

Ad oggi, peraltro, solo poche province si sono dotate di tale Authority, dal che la maggioranza dei cittadini italiani risulta essere priva di una figura di garanzia che li tuteli nei confronti degli atti amministrativi irregolari assunti dai Comuni.

Regione Lombardia è intervenuta e, per ovviare al vuoto venutosi a creare, ha modificato la legge regionale n. 18 del 2010, che ora all'articolo 9 prevede la possibilità di concludere idonee convenzioni tra il Difensore Regionale e i singoli Comuni per fornire ai cittadini la tutela civica nei confronti degli atti di tali Enti.

Di fatto attualmente, forse per una carenza di informazione, solo pochissimi sindaci lombardi hanno inteso sottoscrivere una tale convenzione.

Ciò fa sì che il Difensore regionale, nel caso riceva la segnalazione di una qualche disfunzione che riguardi le attività amministrative di un Comune non convenzionato, intervenga esclusivamente in forza del principio di leale collaborazione tra le amministrazioni, senza poter svolgere alcuna ulteriore attività, quale, ad esempio, la convocazione del responsabile del procedimento, nel caso in cui il comune interpellato, come a volte capita, non dovesse fornire alcun riscontro all'Ufficio.

L'auspicio di chi scrive è che sia possibile assumere iniziative di sensibilizzazione presso i Sindaci lombardi in merito alla opportunità di stipulare le convenzioni con il Difensore regionale, nell'attesa che il Legislatore nazionale possa intervenire con l'introduzione di una norma, se del caso di carattere transitorio, che, nell'attesa della costituzione dei garanti provinciali, assegni le funzioni già del Difensore civico comunale, al Difensore regionale.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Il legislatore ha, nel tempo, introdotto figure di authority di garanzia nazionali, quali il Garante Nazionale delle Persone Private della Libertà ed il Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, ma non ha inteso istituire la figura del Difensore Civico Nazionale (anche se la sua istituzione viene incidentalmente prevista dall'articolo 16 della Legge 127 del 1997).

Tale situazione appare obiettivamente ingiustificata, sol che si consideri come l'Italia, tra i paesi fondatori della UE, Unione Europea, sia l'unica Nazione non dotata di una simile autorità di garanzia e che oggi la presenza nell'ordinamento di un difensore civico nazionale sia considerata parametro di democraticità quando si debba valutare la richiesta di adesione alla UE di un nuovo Stato. È peraltro opportuno evidenziare come tale carenza sia stata brillantemente superata dal Coordinamento dei Difensori Regionali, tra i cui componenti viene eletto un Presidente che lo riunisce periodicamente per l'esame e lo studio di problematiche connesse all'esercizio delle competenze attribuite ai singoli difensori, e che, all'occorrenza, assume anche funzioni di rappresentanza.

L'auspicio è che, nell'attesa dell'istituzione della figura del Difensore Nazionale, tale funzione possa essere in qualche modo riconosciuta dal Legislatore al Coordinamento ed al suo Presidente.

Per previsione statutaria e di legge, come già detto, il Difensore svolge anche le funzioni di garante dei pensionati, del contribuente (limitatamente ai tributi regionali), di garante del consumatore (con riferimento ai servizi erogati dalla Regione, da Enti ad essa riconducibili, da privati a seguito di convenzioni stipulate con la Regione) di garante del diritto alla salute e di garante dei detenuti.

Tra le competenze connesse al mandato conferitomi, quelle di garante dei detenuti è, sul piano personale, la più coinvolgente.

Negli istituti di pena da me visitati ho trovato una umanità insospettata, fatta di impegno, professionalità ed esperienza, sia tra gli operatori (Direttori, agenti, educatori e volontari), che tra gli ospiti.

In tali occasioni ho potuto rilevare come i tanti problemi che caratterizzano oggi il mondo carcerario, primo fra tutti il sovraffollamento, e che si manifestano tragicamente nel numero impressionante di suicidi, potrebbero trovare una parziale soluzione in una maggiore offerta di opportunità lavorative ai detenuti, anche alla luce del fatto che,

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

secondo dati ufficiali forniti dal CNEL, consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il tasso di recidiva tra i reclusi, che risulta essere del 70%, crolla al 3% se riferito a coloro che, durante il periodo detentivo, abbiano potuto svolgere una qualche attività lavorativa.

Ciò ha portato ad un mio particolare impegno nella ricerca ed individuazione di iniziative che, anche attraverso un'opera di sensibilizzazione del ceto produttivo, valgano a convincere sempre più imprenditori della convenienza, non solo economica, ma anche sociale, di offrire un lavoro a persone che si trovino in stato di detenzione.

Col prosieguo della lettura della relazione sarà possibile conoscere analiticamente e valutare nello specifico i risultati del lavoro svolto dall'Ufficio nell'anno trascorso, che ha visto un significativo incremento delle questioni trattate rispetto all'anno precedente.

Da ultimo, mi sia consentito in questa sede esprimere, un caloroso ringraziamento a tutti i collaboratori dell'Ufficio, in particolare al nuovo Dirigente, per l'assistenza ed i preziosi consigli avuti, ed al personale tutto che, con fattivo impegno ed eccezionali capacità e competenza, mi ha consentito di assolvere in modo adeguato il mandato conferitomi dal Consiglio Regionale.

Milano 31 marzo 2025

Il Difensore

Gianalberico De Vecchi

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Sommario

INTRODUZIONE	10
L'attività dell'Ufficio del Difensore regionale della Lombardia	11
DIFESA CIVICA	14
ASSETTO ISTITUZIONALE	14
Vigilanza e controllo degli enti locali	14
Atti documenti e registri pubblici	16
Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa. Privacy	17
Servizi di pubblica utilità	19
ORDINAMENTO DEL PERSONALE PUBBLICO	22
SICUREZZA SOCIALE	24
Assistenza sociale	24
Previdenza	28
Il sistema regionale dei servizi abitativi – Edilizia Residenziale Pubblica	30
TERRITORIO	30
AMBIENTE	36
ISTRUZIONE, CULTURA, INFORMAZIONE	38
AGRICOLTURA, INDUSTRIA E TERZIARIO	41
I GARANTI	43
IL GARANTE PER LA SALUTE	43
INTRODUZIONE	43
TEMATICHE RICORRENTI	45
1.1 Tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni sanitarie	45

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

1.2 Il sistema delle cure primarie.....	49
1.3 Dimissioni protette	50
ATTIVITA' DI RACCORDO INTERISTITUZIONALE.....	51
IL GARANTE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE	53
Premessa	53
Iniziativa del Garante lombardo per la promozione della stabilizzazione dell'esenzione dalla tassa regionale per i detenuti studenti universitari	54
Il progetto "Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere"	54
Protocollo d'intesa interistituzionale d'iniziativa della Prefettura di Varese	56
Attività significative e criticità ricorrenti	57
Diritto all'affettività.....	59
Calendario visite garante detenuti presso istituti di pena 2024.....	60
Il Garante in numeri	60
IL GARANTE PER LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ.....	62
IL GARANTE DEL CONTRIBUENTE	66
L'ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE.....	68

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Introduzione

L'attività del Difensore regionale, organo di garanzia previsto dall'articolo 61 dello Statuto di Autonomia, è disciplinata dalla legge regionale **n.18 del 2010, "Disciplina del Difensore regionale" e successive modifiche.**

Negli anni, i compiti della difesa civica regionale sono stati successivamente implementati con contenuti che hanno ampliato le competenze del Difensore affidandogli funzioni di Garanzia più specifiche che vanno ad aggiungersi alla tradizionale attività di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini in relazione ai procedimenti amministrativi regionali.

Il Difensore regionale, infatti, svolge anche le funzioni di Garante per la tutela del diritto alla Salute, Garante per le persone private della libertà (Garante dei detenuti, da Statuto regionale), Garante del contribuente regionale e, fino al 19 marzo 2024, Garante per la tutela delle persone con disabilità.

Le figure delle Authority regionali di Garanzia sono state oggetto di una importante riforma a seguito dell'approvazione della legge regionale 8 agosto 2022, n. 18, la quale ha istituito – con effetto dal 19 marzo 2024 - la nuova figura del Garante per la tutela dei minori e delle fragilità di Regione Lombardia e ha provveduto a una differente attribuzione delle funzioni in capo al Difensore regionale e al nuovo Garante per la tutela dei minori e delle fragilità.

La legge regionale n. 18 del 2022 è stata successivamente modificata dalla legge regionale 27 dicembre 2023, n. 8, per il periodo precedente l'entrata in vigore della nuova figura di Garanzia.

Al nuovo Garante regionale sono state attribuite le funzioni che la normativa regionale del Garante per l'infanzia e l'adolescenza (legge regionale 30 marzo 2009, n. 6), del Garante per la tutela delle vittime di reato (legge regionale 6 dicembre 2018, n. 22) e del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità (legge regionale 24 giugno 2021, n. 10). Da ultimo, la legge regionale 23 luglio 2024, n. 11, ha nuovamente conferito al Difensore regionale le funzioni di Garante per il diritto alla salute, con effetto dal 26 luglio 2024.

In data 21 novembre 2024 la Legge regionale 21 novembre 2024 - n. 18 ha istituito il Garante regionale per i diritti delle persone anziane le cui funzioni sono attribuite al Garante per la tutela dei minori e delle fragilità.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Pertanto, oggi il Difensore esercita anche le funzioni di:

- Garante per le persone private della libertà (Garante dei detenuti, da Statuto regionale)
- Garante per la tutela del diritto alla salute
- Garante dei contribuenti regionale
- Tutela dei pensionati, consumatori e utenti (articolo 61 dello Statuto di autonomia)

L'attività dell'Ufficio del Difensore regionale della Lombardia

Il Difensore regionale, sia nell'esercizio della difesa civica sia nelle sue più specifiche competenze di Garante, interviene, a richiesta dei cittadini oppure d'ufficio, nei casi di cattiva amministrazione, mancata risposta, irregolarità amministrative, diritto d'accesso o di informazione negato, carenza qualitativa dei servizi, ritardi ingiustificati, ecc., svolgendo ove utile e possibile, anche attività di mediazione.

Gli enti e gli uffici verso cui interviene sono:

- gli uffici di Regione Lombardia e degli altri enti del sistema regionale lombardo (ad esempio Aler, Aziende sanitarie, Arpa, enti parco, consorzi di bonifica)
- concessionari o gestori di servizi pubblici regionali ai sensi della legislazione regionale vigente e delle concessioni o convenzioni di gestione (Gestori di servizi energetici, rifiuti, trasporti ...)
- gli enti locali e i concessionari o gestori di servizi pubblici locali, presenti sul territorio regionale - qualora non sia nominato il Difensore civico territoriale: la legge 42 del 26 marzo 2010, pubblicata nella Gazzetta ufficiale 72 del 27 marzo 2010, ha infatti soppresso la figura del Difensore civico "comunale" e previsto che le sue funzioni possano essere attribuite, a mezzo di un'apposita convenzione, ai Difensori civici della Provincia in cui l'ente locale è compreso, che assumono la denominazione di "Difensori civici territoriali". A tale proposito, il comma 2 dell'articolo 9 della legge regionale n.18 del 2010, "Disciplina del Difensore regionale", come modificato dalla legge regionale 8 agosto 2022 n. 18, prevede anche la possibilità di stipulare apposite convenzioni con i Comuni.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

- gli uffici periferici dello Stato e i concessionari o gestori di servizi pubblici nazionali (INPS, Ufficio scolastico regionale ...), secondo i limiti e le modalità stabilite dalla legge statale.

L'attività del Difensore regionale è organizzata in due macroaree:

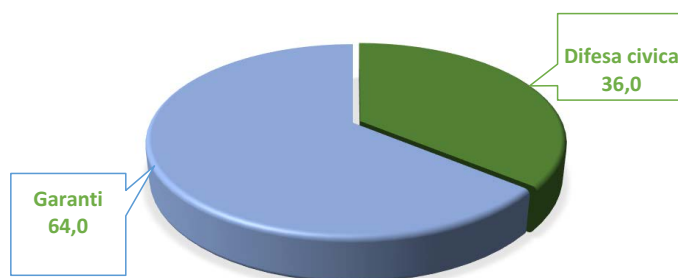
Difesa
civica

Istituti di
garanzia

In totale, nel 2024 il Difensore regionale ha ricevuto e istruito 1743 nuove istanze che, rispetto alle 1032 del 2023, rappresentano un incremento del 69% rispetto all'anno precedente.

L'incremento totale delle richieste ha riguardato entrambe le macroaree, ma in maniera particolarmente consistente l'area degli **istituti di garanzia**

INCIDENZA DI CASI PER MACRO AREA

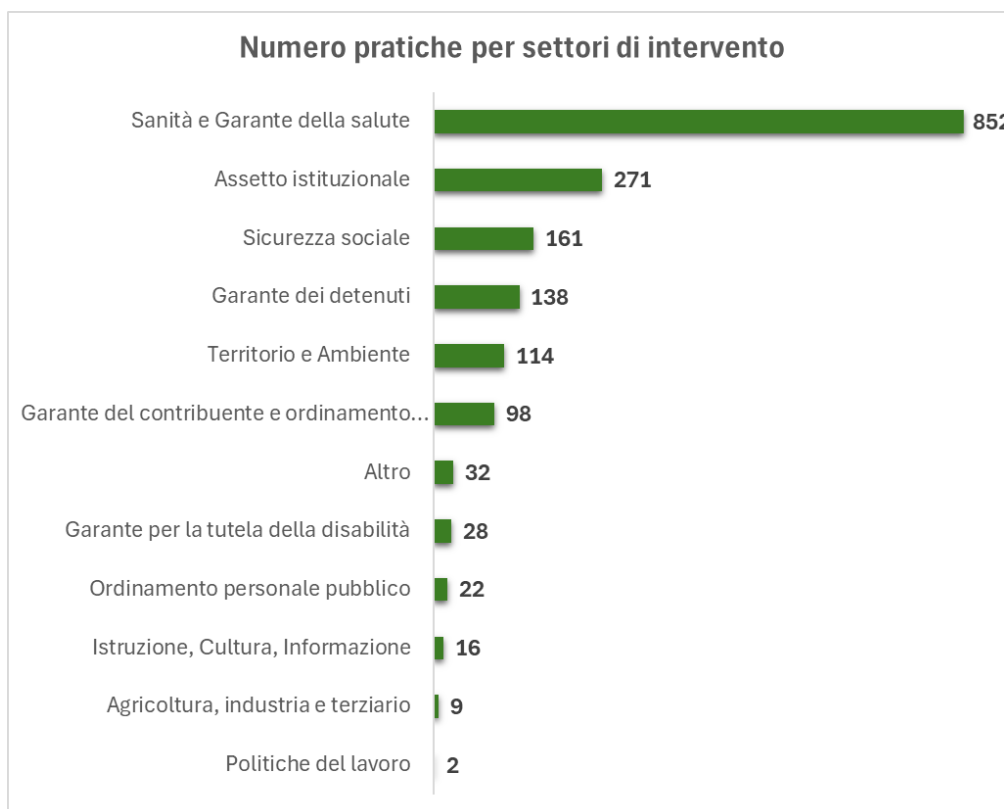


Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Tra le diverse materie di competenza del Difensore regionale, alcune hanno un impatto particolarmente rilevante sulla vita dei cittadini e rappresentano quelle per cui l'ufficio riceve il maggior numero di segnalazioni.

Nel dettaglio, per ogni singola materia, i numeri sono i seguenti:



Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

DIFESA CIVICA

Assetto istituzionale

Gli argomenti di questa sezione riguardano le modalità attraverso le quali gli enti e gli uffici presso cui il Difensore è competente a intervenire, governano le relazioni con i cittadini e i soggetti della società civile (associazioni, imprese, comitati).

La competenza è estesa anche ai rapporti tra fornitori e gestori di servizi di pubblica utilità, come acqua, gas e elettricità e gli utenti.

Vigilanza e controllo degli enti locali

Nel corso dell'anno 2024 sono state aperte 23 pratiche nel settore. Si registra, pertanto, un incremento numerico rispetto alle istanze pervenute nel precedente anno, che erano 14.

Si sono rivolti al Difensore alcuni cittadini, ma la maggior parte delle richieste è stata presentata da consiglieri comunali facenti parte di gruppi politici di opposizione oppure ex consiglieri comunali.

Le questioni sottoposte all'Ufficio hanno riguardato contestazioni relative a: mancata istituzione di commissioni consiliari; diffusione di un opuscolo redatto dall'amministrazione locale; divieto di utilizzo di spazi comunali; modalità di presentazione di osservazioni al piano di governo del territorio; convenzione per la gestione in forma associata dell'ufficio di segreteria comunale; dichiarazioni di inammissibilità di emendamenti al piano di diritto allo studio; istituti di partecipazione popolare.

In questo settore il Difensore regionale interviene in modalità interlocutoria richiamando la normativa contemplata dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e le disposizioni contenute negli statuti e nei regolamenti approvati dai Consigli comunali.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Viene svolta soprattutto una attività di mediazione tra l'istante e gli organi dell'ente locale finalizzata a fornire chiarimenti sulle ragioni che stanno alla base delle decisioni assunte dall'amministrazione comunale.

L'azione del Difensore regionale è volta a non interferire sull'autonomia in ambito politico-istituzionale degli enti coinvolti.

I sindaci e i segretari comunali interpellati dall'Ufficio in base al principio di leale collaborazione hanno quasi sempre dimostrato disponibilità a chiarire le vicende e le osservazioni sollevate dai cittadini o dai consiglieri comunali.

Poche volte è emerso un atteggiamento meno disponibile ma, comunque, limitato ai casi in cui era presente una forte tensione con i consiglieri di minoranza. Questi ultimi, infatti, alle volte tendono ad utilizzare il ricorso al Difensore regionale quale ulteriore strumento di opposizione.

In diverse occasioni l'Ufficio ha dovuto chiarire all'istante di non disporre di poteri di annullamento delle deliberazioni comunali o del potere di imporre all'amministrazione l'adozione di provvedimenti.

Si è chiarito, inoltre, che le questioni di opportunità esulano dalla competenza del Difensore regionale, essendo il suo ambito di competenza limitato al procedimento di formazione dell'atto amministrativo e non al suo contenuto.

Anche le interpretazioni di disposizioni statutarie e regolamentari dell'ente locale competono allo stesso organo che le ha adottate nell'ambito della sua autonomia.

In merito all'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore regionale dall'art. 136 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) l'Ufficio ha spiegato che esso è limitato ai casi in cui sia stato omissivo il compimento di un atto obbligatorio per legge, cioè un atto espressamente previsto dalla legge con una precisa determinazione dell'azione che deve essere compiuta e che non preveda alcuna forma di discrezionalità.

La nomina di un commissario ad acta in alcune regioni è stata disattivata proprio in quanto incide pesantemente sull'autonomia istituzionale dell'ente.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Atti documenti e registri pubblici

Le richieste di intervento pervenute nell'anno 2024 sono state 46. Il numero delle istanze protocollate nel precedente anno era 35.

Il settore ricomprende tutte le problematiche inerenti ad ogni tipo di documento o registro pubblico atto a fare pubblica fede. In via esemplificativa, si tratta di questioni concernenti certificati anagrafici, di stato civile, registri catastali, autenticazioni, atti notori, dichiarazioni sostitutive di atti notori, permessi di soggiorno, richieste di cittadinanza.

Gli interlocutori dell'Ufficio sono, in maggioranza, i servizi di anagrafe e stato civile dei Comuni, le Questure e le Prefetture.

L'Ufficio si è occupato, in particolare, di problematiche relative a richieste di iscrizioni anagrafiche. In tali casi si è fatto presente che gli adempimenti di anagrafe e stato civile e l'iscrizione nei relativi registri rientrano nelle funzioni statali svolte dal Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo.

I provvedimenti di diniego di iscrizione o di cancellazione anagrafica devono quindi essere formalmente contestati tramite ricorso al Prefetto territorialmente competente e l'intervento del Difensore regionale non interrompe né sospende il termine entro cui proporre ricorso.

Gli uffici di stato civile interpellati dal Difensore regionale hanno comunque prestato la loro collaborazione consentendo di fornire all'istante i chiarimenti da questo ritenuti necessari.

La richiesta di intervento di un cittadino che contestava la cancellazione dall'Anagrafe della Popolazione Residente da parte di un Comune lombardo è stata presa in carico dall'Ufficio in quanto ritenuta fondata. La cancellazione era avvenuta a seguito delle risultanze negative di un accertamento anagrafico effettuato dal messo comunale presso l'indirizzo conosciuto. L'Ufficio ha sollecitato l'Amministrazione comunale ad esaminare l'istanza di riesame del provvedimento di cancellazione, presentata dal cittadino e corredata da atti documentali certi (bollette delle utenze telefoniche, contratto di affitto e ricevute di pagamento canoni) che comprovavano l'effettiva dimora all'indirizzo conosciuto ed erano pertinenti al periodo contestato (cd. "buco di residenza").

Il Comune, dopo aver esaminato la copiosa documentazione, ha comunicato di aver provveduto ad esercitare i poteri di autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies della legge 7

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

agosto 1990 n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), annullando l'atto con il quale era stata disposta la cancellazione anagrafica per irreperibilità con conseguente ripristino dell'iscrizione all'Anagrafe della Popolazione Residente nel territorio comunale. Tale annullamento rivestiva particolare importanza per il cittadino in quanto la cancellazione costituiva un impedimento nella partecipazione a quei bandi ed avvisi pubblici che attribuiscono rilevanza, mediante il conferimento di un punteggio, al requisito della permanenza ininterrotta nel territorio comunale per un determinato lasso di tempo, come ad esempio l'assegnazione di un alloggio pubblico.

Alcune istanze hanno riguardato contestazioni relative al procedimento di concessione della cittadinanza italiana.

Si sono riscontrate criticità in merito alla lunghezza dei tempi di rilascio sebbene il termine di conclusione del procedimento sia stato ridotto a ventiquattro mesi dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173. I ventiquattro mesi possono essere prorogati fino ad un massimo di trentasei mesi, nei casi di istruttoria particolarmente complessa. Tale nuovo termine si applica solo per le istanze di cittadinanza presentate a partire dal 19 dicembre 2020, ossia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione di tale decreto. La domanda deve essere presentata esclusivamente in via telematica.

Si applica invece il termine di centoventi giorni dal ricevimento degli atti da parte dell'ufficio di stato civile del Comune di residenza solo per i figli di genitori stranieri, nati e cresciuti in Italia, che al compimento dei diciotto anni presentino una dichiarazione di volontà al Comune ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge 5 febbraio del 1992, n. 91, che disciplina l'acquisizione della cittadinanza italiana per *ius sanguinis*, ovvero la trasmissione della cittadinanza per discendenza dai genitori ai figli.

Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa. Privacy

Il settore 'Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa. Privacy' riguarda prevalentemente la gestione delle istanze concernenti le funzioni del Difensore regionale in materia di accesso documentale, di cui al comma 4 art. 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, di accesso civico e accesso civico generalizzato, di cui all'art. 5, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Per il settore in esame nell'anno 2024 sono state aperte in totale 175 pratiche.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Rispetto all'anno 2023 si è registrata un leggero aumento del numero totale delle pratiche pervenute: infatti, nel 2023 sono state 163.

In tema di accesso alla documentazione amministrativa, ad oggi, le tipologie di accesso possono essere le seguenti:

- “*accesso documentale*”: si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990;
- “*accesso civico*”: si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione;
- “*accesso generalizzato*”: si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza.

L'accesso ai sensi della Legge 241/90 artt. 22 e ss. è definito anche *accesso documentale* ed è il classico e tradizionale accesso agli atti amministrativi: la domanda può provenire solo da un soggetto privato, comprese le associazioni rappresentative di un interesse diffuso o pubblico, che abbia un interesse diretto, concreto ed attuale all'esercizio del diritto di ostensione, corrispondente ad una situazione giuridicamente rilevante, tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. L'istanza inoltre va motivata al fine di limitare l'esercizio di un diritto finalizzato al controllo generalizzato della Pubblica Amministrazione.

L'*accesso civico* è disciplinato dall'articolo 5, primo comma, del decreto legislativo n.33 del 2013. Questo tipo di richiesta è una reazione del cittadino all'inerzia della Pubblica Amministrazione che non ha reso pubblico un documento che aveva l'obbligo di farlo. Infatti, la Pubblica Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare determinati documenti sul proprio sito internet, nella sezione «amministrazione trasparente» per il principio di pubblicità obbligatoria previsto dall'art. 3 del citato decreto legislativo: se ciò non avviene, ogni cittadino può chiedere la pubblicazione delle informazioni che l'ente pubblico era tenuto a divulgare.

Infine, la legge prevede l'*accesso civico generalizzato* che è stato introdotto dal decreto legislativo n. 97 del 2016 all'articolo 5 bis. Si tratta di uno strumento della trasparenza amministrativa, ulteriore rispetto all'accesso documentale e aggiuntivo rispetto all'accesso civico “semplice”: per proporre una istanza di accesso civico generalizzato, al contrario di quanto avviene con l'accesso documentale, non è richiesta alcuna legittimazione soggettiva, l'accesso è garantito a “chiunque” e quindi il richiedente non

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

deve dimostrare, nell'istanza che inoltra all'amministrazione, alcuna relazione qualificata con i documenti e i dati che intende conoscere. Inoltre, non è necessario esternare alcuna motivazione sul perché si intende conoscere la documentazione richiesta.

L'accesso civico generalizzato si pone su un piano diverso rispetto all'accesso documentale ex 241/90 che è caratterizzato da un rapporto qualificato con i documenti che si intendono conoscere, derivante proprio dalla titolarità, in capo al soggetto richiedente, di una posizione giuridica tutelata dall'ordinamento.

Naturalmente, pur non richiedendo alcuna qualificazione e motivazione, l'accesso civico generalizzato potrebbe essere negato qualora compromettesse interessi pubblici/privati particolarmente rilevanti.

È evidente, quindi, che l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi.

Se si osservano le diverse tipologie di accesso agli atti, si riscontra che, rispetto alle pratiche pervenute, a far la parte maggiore sono state le richieste di accesso agli atti ex legge 241/90 cd. "documentali" con 140 richieste di riesame contro le 26 richieste di accesso civico (2) e accesso civico generalizzato (24); 3 pratiche si sono risolte semplicemente fornendo pareri e 1 pratica ha riguardato le cd. informazioni ambientali, in base al decreto legislativo del 19 agosto 2005, n. 195 in attuazione della direttiva comunitaria 2003/4/CEE.

Servizi di pubblica utilità

Il settore ricomprende tutte le questioni inerenti al servizio di fornitura ed erogazione dell'energia elettrica e del gas, al servizio idrico integrato ed al servizio postale.

Nell'anno 2024 le istanze dei cittadini pervenute all'Ufficio sono state 24, numero pressoché equivalente a quello delle richieste di intervento protocollate nel corso dell'anno precedente.

Le fattispecie sottoposte all'Ufficio hanno riguardato problematiche relative a: variazioni delle condizioni contrattuali di fornitura dell'energia elettrica e del gas; modalità e procedure di rimborso di fatture con importo negativo; ricalcoli di importi pagati in bollette precedenti; spese per oneri di sistema; richieste di rateizzazione di importi fatturati;

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

richieste di intervento urgente per perdite idriche; mancata comunicazione delle condizioni contrattuali di rinnovo del contratto fornitura gas.

Alcune contestazioni pervenute al Difensore regionale hanno avuto ad oggetto la carenza di informazioni e la mancanza di trasparenza da parte dei fornitori del servizio. Aspetti che causano una scarsa consapevolezza degli utenti rispetto ai costi pagati in bolletta. La conoscenza analitica delle diverse voci di cui si compone la fattura riveste, infatti, fondamentale importanza in quanto pone il cliente nella condizione di poter decidere se e quando cambiare fornitore.

L'intervento dell'Ufficio ha consentito all'utente di ottenere il ricevimento di riscontri attesi da tempo. Le società interpellate hanno complessivamente manifestato buona disponibilità a fornire le informazioni richieste.

In merito alle istanze in cui il cittadino lamentava la mancanza di risorse economiche per far fronte ai pagamenti richiesti in fattura, l'Ufficio, verificata l'assenza di irregolarità attribuibili al gestore, non ha potuto far altro che consigliare all'istante di rivolgersi agli uffici dei servizi sociali di residenza per presentare una domanda di aiuto economico finalizzata al pagamento delle bollette e cercare, in tal modo, di evitare la sospensione della fornitura e la risoluzione del contratto per inadempimento.

Si segnalava, inoltre, la possibilità di richiedere un bonus per disagio economico, nel rispetto dei requisiti di ammissibilità previsti dalla normativa.

Il bonus consiste in uno sconto applicato in modo automatico sulla bolletta elettrica, del gas e idrica, disciplinato dalle disposizioni approvate dall'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) con deliberazione n. 63/2021/r/com del 23 febbraio 2021 (Modalità applicative del regime di riconoscimento automatico agli aventi diritto dei bonus sociali elettrico, gas e idrico per disagio economico).

Per attivare la procedura di riconoscimento dei bonus è necessario presentare annualmente una Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) all'INPS e ottenere un'attestazione di ISEE entro la soglia di accesso ai bonus.

Il nucleo familiare può avere diritto anche al bonus sociale per disagio fisico se nella casa di abitazione vive una persona gravemente malata che necessita di apparecchiature elettromedicali per supporto vitale. In tal caso la domanda va presentata presso il

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Comune di residenza del titolare della fornitura elettrica (anche se diverso dalla persona inferma) utilizzando gli appositi moduli o presso un Centro di Assistenza Fiscale abilitato.

Nell'ambito delle pratiche riguardanti i servizi postali, un cittadino si è rivolto al Difensore regionale per lamentare la mancata risposta ai reclami inviati a Poste Italiane con i quali evidenziava di essere una persona di età avanzata e ipovedente e di incontrare grosse difficoltà nell'utilizzo dei totem touch screen presenti nelle sedi degli uffici postali di Milano. L'istante rilevava, in particolare, che i totem non erano dotati del dispositivo che permette di ingrandire le dimensioni dei caratteri del testo.

L'Ufficio si è rivolto all'azienda richiamando i principi stabiliti dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4 (Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici).

Poste Italiane ha assicurato che il problema evidenziato è stato preso in carico dalle competenti strutture tecniche aziendali al fine di individuare gli interventi atti a migliorare l'accesso.

Due pratiche hanno riguardato procedimenti di competenza del Comitato Regionale per le Comunicazioni (Co.Re.Com.) della Regione Lombardia, organo che offre un servizio di assistenza gratuita e di conciliazione per la risoluzione delle controversie tra gli utenti di telefonia, Internet, pay tv e le compagnie delle telecomunicazioni.

Nel primo caso il cittadino si era rivolto al Difensore regionale per lamentare la mancata corresponsione da parte dell'operatore di comunicazioni elettroniche del rimborso riconosciuto all'utente in sede di conciliazione.

Il relativo verbale di accordo, che comporta la cessazione della materia del contendere e costituisce titolo esecutivo ai sensi della legge 14 novembre 1995, n. 481, prevedeva l'erogazione del rimborso entro novanta giorni dalla firma del verbale.

Il Difensore si è rivolto al Co.Re.Com. che si è prontamente attivato richiedendo all'operatore di telefonia firmatario del verbale le opportune verifiche circa l'inadempimento, in esito alle quali è stato tempestivamente liquidato quanto dovuto.

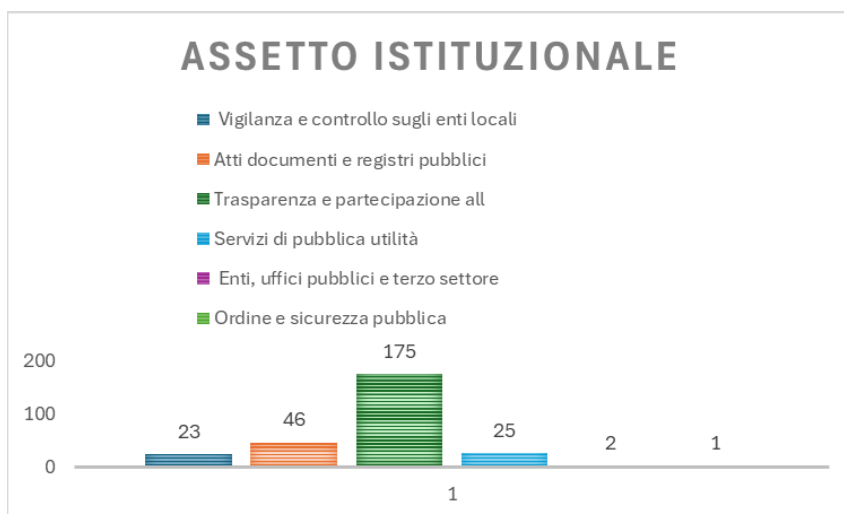
Nell'altra questione pervenuta all'Ufficio l'istante contestava il provvedimento di archiviazione di una istanza presentata al Co.Re.Com. in merito ad una controversia con un gestore di telefonia.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Anche in questo caso il Co.Re.Com. ha prestato una solerte e fattiva collaborazione che ha permesso di fornire al cittadino esaustive informazioni circa le motivazioni del provvedimento di archiviazione e le procedure di risoluzione delle controversie gestite tramite la piattaforma ConciliaWeb.

Riepilogo settore



Ordinamento del personale pubblico

Nel 2024 sono pervenute 22 richieste di intervento per vicende relative a personale pubblico.

Le istanze riguardano diversi aspetti del lavoro pubblico. Un'istanza ha riguardato il mancato riconoscimento al dipendente, in sede di cessione del contratto di lavoro da un ente di un comparto di contrattazione nazionale a un altro, di un assegno *ad personam* riassorbibile calcolato in esito alla valutazione comparativa da effettuare all'atto del trasferimento in relazione al trattamento retributivo globale goduto in precedenza, in virtù del divieto di *reformatio in pejus*, affermato costantemente dalla Corte di cassazione.

Un altro caso sottoposto all'ufficio da un dipendente comunale che si è dimesso per assumere servizio presso un altro comune, riguarda l'attuazione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 18 gennaio 2024, relativa alla monetizzazione, in

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

favore del dipendente cessato dal servizio, delle ferie non godute nel caso in cui il dipendente non abbia avuto la possibilità di fruirne o il datore di lavoro non abbia incoraggiato il dipendente a fruirne o non abbia informato il dipendente che le ferie non godute non possono formare oggetto di monetizzazione. Il comune di precedente impiego ha anche rifiutato la compensazione dell'indennità di mancato preavviso dovuta dal dipendente con l'indennità sostitutiva delle ferie maturate ma non godute dovuta dal Comune. Il comune, più volte contattato, non ha mai dato riscontro all'ufficio.

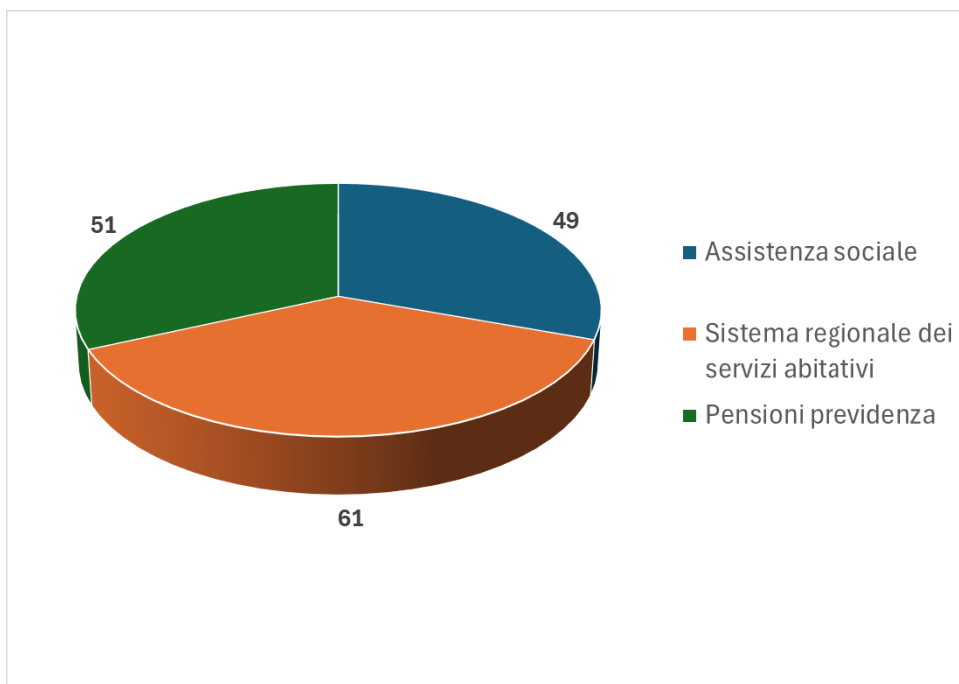
Un altro caso trattato riguarda la scarsa chiarezza del bando per l'attribuzione della progressione economica orizzontale al dipendente pubblico in ordine ai titoli valutabili. Il dipendente, titolare di un attestato di formazione svolto su richiesta del datore di lavoro, ha presentato, nei termini, alcune osservazioni sul punto della natura obbligatoria o meno dei corsi di formazione svolti dal personale e valutati dalla Commissione giudicatrice della procedura. A giudizio dell'istante, la mancata espressa indicazione da parte dell'Amministrazione dei corsi aventi natura obbligatoria (e, pertanto, non valutabili) avrebbe ingenerato confusione tra i dipendenti. Il datore di lavoro ha ritenuto di non poter accogliere la richiesta del dipendente di valutazione del corso di formazione obbligatoria rivelatosi valutabile solo ex post, sul presupposto che il bando fosse conforme al contratto collettivo decentrato integrativo di disciplina della procedura.

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Sicurezza sociale

Le materie relative alla sicurezza sociale riguardano quei settori che insieme, costituiscono un sistema integrato di interventi e servizi sociali che attengono alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, a favore di singoli o gruppi di cittadini.

Per l'intero settore, nel 2024, il Difensore regionale ha trattato 161 casi relativi all'assistenza sociale, al sistema regionale dei servizi abitativi e a questioni pensionistiche e di previdenza.



Assistenza sociale

Il settore annovera le questioni inerenti al sistema di protezione sociale e alla rete di servizi ed interventi di varia natura finalizzati al sostegno e alla tutela delle persone che si trovano in condizioni di svantaggio o di fragilità economico-sociale ed a rischio di esclusione sociale, oltre che interventi volti a prevenire la povertà o lo stato di vulnerabilità di famiglie, anziani, minori.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Nell'anno 2024 sono pervenute all'Ufficio 49 richieste di intervento, numero di poco superiore a quelle protocollate nel precedente anno.

Come nel recente passato il Difensore regionale si è occupato di problematiche riguardanti l'**Assegno Unico e Universale** (AUU), una misura entrata in vigore il 1° marzo 2022 con l'obiettivo di favorire la natalità, sostenere la genitorialità e soprattutto promuovere l'occupazione femminile.

L'assegno unico consiste in un beneficio economico mensile attribuito, per ogni figlio a carico, con criteri di universalità e progressività, sulla base della condizione economica del nucleo familiare, individuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente).

Le difficoltà riscontrate dall'Ufficio nel corso del precedente anno riguardavano la peculiare condizione di genitori affidatari di minori.

Come previsto dall'art. 6, c. 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 (Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46) la domanda di assegno unico e universale può essere presentata dal tutore o dall'affidatario nominato ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori) e la prestazione viene riconosciuta nell'interesse esclusivo del tutelato ovvero del minore in affido familiare, anche preadottivo.

I problemi registrati nei primi due anni di applicazione della normativa e portati all'attenzione dell'Ufficio, riguardavano i casi in cui anche i genitori naturali del minore avevano presentato la domanda di assegno unico per il figlio che, però, non viveva più con loro, ma era stato collocato presso la famiglia affidataria. Tale domanda bloccava la presentazione della legittima istanza da parte della famiglia affidataria e rendeva impossibile a quest'ultima l'accesso al contributo.

Nei casi pervenuti, il Difensore si era rivolto all'INPS che, dopo aver effettuato le opportune verifiche, era intervenuto sul sistema informatico effettuando, per ogni singola istanza, una rielaborazione della domanda presentata per consentire la corretta erogazione dell'assegno alla famiglia affidataria e revocare quella inoltrata dai genitori naturali.

Tali criticità sono state finalmente superate dall'INPS con il messaggio Hermes del 21 febbraio 2024, n. 773, che ha messo fine ai dubbi e alle prassi non omogenee,

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

affermando chiaramente che il provvedimento di affidamento disposto dal servizio sociale locale o dal tribunale per i minorenni, documento da allegare obbligatoriamente alla domanda, consente il riconoscimento alla famiglia affidataria del diritto all'assegno.

L'importo dell'assegno viene determinato sulla base del valore ISEE del minore, in quanto il minore in affidamento è considerato nucleo familiare a sé, fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare.

Alcune istanze hanno riguardato l'**Assegno di Inclusione** (ADI), sostegno economico previsto dal primo gennaio 2024 e disciplinato dal decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro) convertito, con modificazioni, della legge 3 luglio 2023, n. 85.

I beneficiari della misura sono i nuclei familiari che abbiano al loro interno almeno una persona minorenni, una persona con più di 60 anni, una persona con disabilità o seguita dai servizi sociosanitari perché in condizione di grave svantaggio.

La complessità della nuova misura ha comportato, perlomeno inizialmente, un certo disorientamento dei cittadini riguardo ai requisiti e alle procedure necessarie per accedervi, che si sono tradotti sia in uno scoraggiamento, specie per i soggetti più fragili, a presentare la domanda, sia in un alto numero di domande non accolte, con conseguenti richieste di attivazione, a fini compensatori, di aiuti economici locali.

Le istanze di intervento pervenute all'Ufficio hanno avuto ad oggetto, in particolare, contestazioni dei provvedimenti di decadenza dall'ADI adottati dall'INPS e problematiche relative all'attestazione della condizione di svantaggio.

In merito a quest'ultimo aspetto il Difensore regionale è intervenuto nei casi in cui l'iter per l'accettazione della domanda si presentava alquanto tortuoso con rilevanti ripercussioni sulle tempistiche della sua definizione.

La condizione di svantaggio è uno dei requisiti per l'accesso alla misura ADI, è disciplinata dal decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 13 dicembre 2023, n. 154 (Assegno di inclusione), che specifica i casi in cui ricorre la condizione. Il richiedente, in fase di presentazione della domanda, deve auto dichiarare di avere la certificazione relativa allo stato di svantaggio.

La condizione di svantaggio e l'inserimento in programmi di cura e assistenza di servizi sociosanitari sono certificate dalle pubbliche amministrazioni competenti e devono essere antecedenti, oltre che sussistere, al momento di presentazione della domanda ADI.

Nella prima metà dell'anno 2024 l'Ufficio ha riscontrato problematicità in merito alla impossibilità di alcune pubbliche amministrazioni di produrre tale certificazione, difficoltà

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

che hanno causato rilevanti ritardi nella definizione del procedimento di riconoscimento del sostegno economico.

Le problematiche sono state risolte in seguito all'approvazione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 24 giugno 2024, n.104 (Linee di indirizzo aggiornate sugli elementi fondanti la presa in carico e il progetto personalizzato rivolti alle persone in condizioni di svantaggio).

Le contestazioni pervenute al Difensore regionale in merito a provvedimenti di decadenza dall'ADI adottati dall'INPS erano, invece, correlate alla scarsa conoscenza delle nuove modalità previste per la concessione del sostegno economico da parte dei cittadini che avevano presentato la domanda. Carenza che, in alcuni casi, ha comportato la perdita del beneficio economico.

Ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), i beneficiari dell'Assegno di Inclusione sono, infatti, obbligati a presentarsi per il primo appuntamento presso i Servizi sociali entro centoventi giorni dalla sottoscrizione del Patto di attivazione digitale.

La mancata presentazione, senza un giustificato motivo, comporta, in un primo momento, la sospensione e poi la decadenza dalla misura, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, lettera a), del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro).

Con il messaggio 5 giugno 2024, n. 2132, l'INPS ha fornito specifiche indicazioni in merito all'obbligo di presentazione dei nuclei familiari beneficiari dell'Assegno di inclusione al primo appuntamento presso i Servizi sociali.

I cittadini che si sono rivolti all'Ufficio per lamentare la decadenza sostenevano di non sapere che era obbligatorio recarsi all'appuntamento oppure di non avere visto la comunicazione dei Servizi sociali. Il disagio derivava in alcuni casi, a detta degli istanti, dal fatto che la precedente misura del Reddito di Cittadinanza, sostituita dal 1° gennaio 2024 con l'ADI, prevedeva la possibilità di essere riconvocati dai Servizi in caso di mancata presentazione al primo appuntamento, senza alcuna conseguenza negativa. Mentre ora, il cittadino ha l'obbligo di presentarsi, pena la decadenza dal beneficio, e l'eventuale giustificato motivo deve essere comunicato e documentato, di regola, entro la data e l'ora stabiliti per l'appuntamento. Le norme che disciplinano l'attuale Assegno di inclusione richiedono, infatti, un concreto coinvolgimento e una corresponsabilità da parte dei cittadini. Il ruolo dei Servizi sociali è fondamentale per valutare i bisogni del nucleo familiare e definire il Patto per l'inclusione.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Alcune richieste di intervento del Difensore regionale hanno avuto ad oggetto il **Supporto per la Formazione e il Lavoro** (SFL), una misura prevista dall'art. 12 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro) finalizzata a favorire l'attivazione del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale.

Essa si sostanzia nell'erogazione di una indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa, condizionata alla effettiva adesione alle attività. L'accesso alla misura comporta, infatti, un preciso impegno a prendere parte alle iniziative di attivazione lavorativa e ad accettare le offerte di lavoro.

I casi sottoposti all'Ufficio hanno riguardato il mancato pagamento di alcune mensilità dovuto al fatto che l'INPS non riceveva i flussi informativi provenienti dai gestori delle politiche attive e cioè i centri per l'impiego, gli istituti di formazione e le agenzie per il lavoro. Tramite l'attività di mediazione svolta dall'Ufficio è stato possibile risolvere le criticità.

Nell'anno 2024 sono pervenute anche richieste concernenti: contestazioni sull'aumento delle rette di frequenza dell'asilo nido comunale; modalità di elezione della commissione della mensa scolastica; domande di Bonus asilo nido; misura Nidi gratis della Regione Lombardia; misura regionale per l'emergenza abitativa a sostegno delle famiglie in affitto nel mercato privato; richieste di supporti economici comunali per persone in condizioni di disagio economico e sociale.

Previdenza

Nel corso dell'anno 2024 sono pervenute in materia previdenziale 51 istanze, di cui 5 sono ancora in istruttoria in quanto l'Ente interpellato non ha ancora fornito una risposta oppure ha fornito una risposta non definitiva. Tutte le istanze sono state presentate da singoli cittadini e hanno riguardato questioni di competenza dell'INPS, senza quindi interessare altri Enti previdenziali o Casse professionali.

I principali motivi per i quali è stato chiesto l'intervento del Difensore sono stati:

- la mancata o non corretta corresponsione di pensioni o altre indennità;
- i lunghi tempi di erogazione di somme (soprattutto in casi di versamento del trattamento di fine servizio o del trattamento di fine rapporto);

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

- i lunghi tempi per ottenere il rilascio della certificazione del trattamento di fine servizio o del trattamento di fine rapporto per l'anticipo della liquidazione, ai sensi del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni);
- il mancato riconoscimento di periodi contributivi;
- la mancata risposta da parte dell'Istituto previdenziale a domande di riscatto di periodi non coperti da contribuzione.

Tutti gli interventi hanno avuto come interlocutrici le sedi provinciali INPS, ad eccezione di due istanze per le quali, ai fini della sistemazione della posizione previdenziale, sono stati richiesti chiarimenti ai datori di lavoro. Si constata che, nella maggior parte dei casi, gli Uffici interpellati hanno risposto con sufficiente celerità e precisione alle richieste formulate, consentendo quindi di dare agli istanti un esauriente riscontro in tempi brevi. In alcuni altri casi, non numerosi, si sono al contrario rilevati ritardi, anche molto prolungati, nel fornire una risposta oppure c'è stata la totale mancanza di qualsiasi riscontro. Al riguardo si fa notare che, non essendo l'INPS Ufficio regionale o Ente del Sistema Regione, in caso di mancata risposta il Difensore regionale è impossibilitato a convocare il responsabile del procedimento, con la conseguenza che l'istanza del cittadino può rimanere senza alcuna forma di riscontro.

Per alcune pratiche si è ritenuto di non intervenire in quanto relative a problematiche per le quali il Difensore è privo di competenza ma, anche in questi casi, è stata sempre fornita all'istante una risposta con le motivazioni che ne hanno impedito la trattazione. In alcune altre circostanze non c'è stato bisogno di alcun intervento perché l'Istituto previdenziale ha risolto il problema prima che il Difensore si attivasse.

Di seguito un riepilogo degli esiti delle varie istanze:

- numero istanze in cui l'Ente ha fornito una risposta senza solleciti: 13;
- numero istanze in cui l'Ente ha fornito una risposta dopo uno o più solleciti: 8;
- numero istanze rimaste ancora senza risposta: 1;
- numero istanze non trattate per difetto di competenza del Difensore oppure perché l'Ente ha risposto prima dell'intervento del Difensore: 13.

A titolo esemplificativo si accenna all'istanza inoltrata da una cittadina, collocata a riposo in data 1° agosto 2022, che lamentava il mancato ricalcolo della pensione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro periodo 2019-2021,

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

sottoscritto in data 2 novembre 2022. L'INPS, rimasto inerte a seguito di una prima richiesta da parte dell'Ufficio, dopo un sollecito ha provveduto a liquidare l'importo richiesto, dandone comunicazione all'Ufficio.

Il sistema regionale dei servizi abitativi – Edilizia Residenziale Pubblica

Il Sistema regionale dei servizi abitativi si occupa della regolazione e dello sviluppo delle politiche di inclusione abitativa, supportando gli enti territoriali nella programmazione dell'offerta abitativa. Promuove modelli e strumenti innovativi per l'accesso e il mantenimento dell'abitazione principale e coordina le Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale per migliorarne efficienza e sostenibilità. Definisce il quadro normativo dei servizi abitativi sociali, gestisce il sistema di accreditamento e monitora i fabbisogni abitativi attraverso l'Osservatorio regionale. Inoltre, assicura il coordinamento delle attività relative agli Aiuti di Stato per i Servizi di Interesse Economico Generale nel settore abitativo.

La legge regionale 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), individua cinque Aziende regionali per l'edilizia residenziale (ALER). In alcuni casi, le ALER gestiscono anche alloggi SAP di proprietà comunale. L'ufficio del Difensore regionale ha consolidati rapporti di collaborazione con le ALER, fondati sul rispetto delle rispettive attribuzioni.

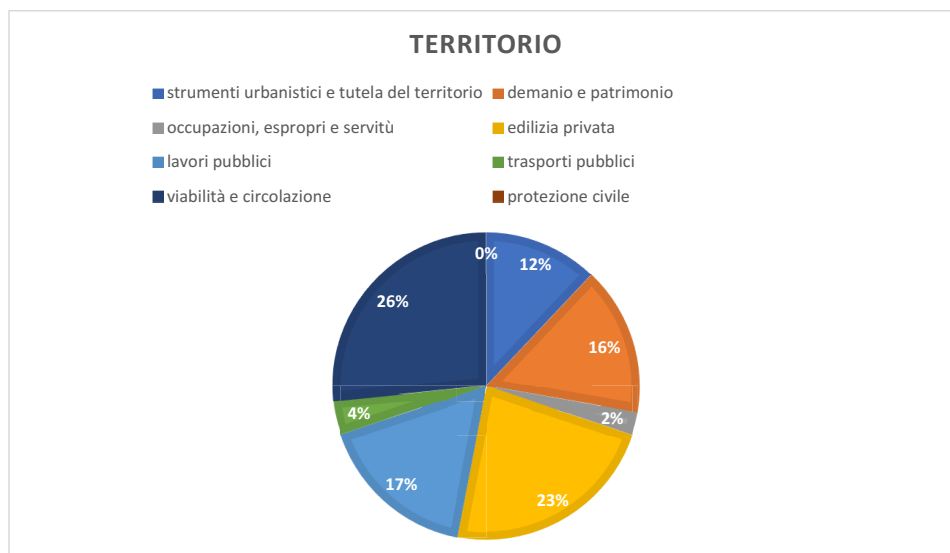
Nel 2024, il Difensore regionale ha trattato 61 casi che hanno riguardato principalmente le condizioni di manutenzione degli immobili e delle parti comuni. Nella gran parte dei casi l'intervento del Difensore regionale ha contribuito alla positiva risoluzione dell'anomalia segnalata dal cittadino.

Territorio

Nel settore Territorio, che ricomprende al suo interno le materie strumenti urbanistici e tutela del territorio, demanio e patrimonio, occupazioni, espropri e servitù, edilizia privata, lavori pubblici, trasporti pubblici, viabilità e circolazione e protezione civile, il numero di istanze pervenute nel 2024 (**85**) non ha fatto registrare significativi scostamenti rispetto all'anno precedente.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024



I soggetti istituzionali interpellati dall'Ufficio, che, considerata la tipologia delle problematiche rappresentate, sono stati prevalentemente Enti Locali, hanno, seppur con qualche eccezione, collaborato fattivamente e l'interlocuzione instaurata ha nella maggior parte dei casi condotto a risultati soddisfacenti.

In materia di **Strumenti urbanistici e Tutela del Territorio** le pratiche aperte sono state **10** e le questioni trattate hanno riguardato soprattutto le destinazioni delle aree disposte dai Piani di Governo del Territorio (PGT) e dalle loro varianti.

Inoltre, per quanto attiene alla pianificazione urbanistica attuativa, sono pervenute istanze concernenti lo svolgimento della procedura di verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) relativa a Piani Attuativi in variante al PGT, che, come precisato dall'Ufficio ai richiedenti, i quali avevano erroneamente interpellato sul problema la Giunta regionale, è di esclusiva competenza e responsabilità delle singole amministrazioni comunali.

L'art. 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) definisce, infatti, le competenze attribuite per la VAS all'Autorità competente e all'Autorità procedente, che devono essere individuate all'interno della Pubblica Amministrazione che elabora il piano o il programma ovvero, nel caso in cui il soggetto che predispone il piano o il programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, della Pubblica Amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano o il programma.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Con riferimento alla normativa regionale, la VAS è disciplinata dall'art. 4 della l.r. 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e dai relativi provvedimenti attuativi (deliberazione del Consiglio regionale 13 marzo 2007, n. VIII/351, deliberazione della Giunta regionale 10 novembre 2010, n. IX/761 e deliberazione della Giunta regionale 25 luglio 2012, n. IX/3836), che ribadiscono la competenza sopra richiamata.

Le pratiche aperte nel 2024 in tema di **Demanio e Patrimonio** sono state **13**, attinenti per la maggior parte alle concessioni cimiteriali, sulla cui disciplina molte amministrazioni comunali sono recentemente intervenute apportando modifiche oggetto di doglianza da parte dei concessionari.

Di particolare rilievo è la questione dell'abrogazione delle concessioni cimiteriali perpetue rilasciate antecedentemente all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803 (Regolamento di polizia mortuaria, sostenuta da alcuni Comuni che hanno richiesto ai titolari il rinnovo delle concessioni o in alternativa lo svuotamento dei sepolcri).

In proposito è opportuno precisare che sia il regio decreto 25 luglio 1892, n. 448 (Regolamento speciale di polizia mortuaria) sia il regio decreto 21 dicembre 1942, n. 1880 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria) prevedevano la stipula, oltre che di concessioni a tempo determinato, di concessioni perpetue.

La legittimità del rilascio di concessioni perpetue è, pertanto, rimasta indiscussa fino a che l'art. 93 del decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803 ha stabilito la durata massima di 99 anni per le concessioni rilasciate successivamente alla sua entrata in vigore e previsto che le concessioni a tempo determinato di durata eventualmente eccedente i 99 anni, rilasciate anteriormente alla sua entrata in vigore, potessero essere revocate quando fossero trascorsi 50 anni dalla tumulazione dell'ultima salma, ove si verificasse una grave situazione di insufficienza del cimitero rispetto al fabbisogno del comune e non fosse possibile provvedere tempestivamente all'ampliamento o alla costruzione di nuovo cimitero.

Il decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria", che ha abrogato la precedente normativa, ha statuito all'art. 92 che le concessioni sono a tempo determinato e di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo e ha previsto che per quelle di durata eventualmente eccedente i 99 anni, rilasciate anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente della

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803, la revoca possa essere disposta unicamente alla contestuale ricorrenza delle tre condizioni sopra citate.

Conformemente alla previsione normativa richiamata, l'orientamento giurisprudenziale maggioritario ha ritenuto che le concessioni cimiteriali perpetue rilasciate in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803 mantengono il carattere di perpetuità e non possono essere incise unilateralmente da provvedimenti dell'amministrazione comunale volti a comprimerne l'estensione temporale.

Nei casi sottoposti alla sua attenzione, il Difensore regionale ha, pertanto, precisato ai Comuni che, alla luce della normativa sopra richiamata e delle pronunce giurisprudenziali in materia, sembra pacifico che le concessioni perpetue rilasciate in data anteriore a quella di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803 rimangono assoggettate al regime giuridico vigente al momento del loro rilascio e conservano il carattere della perpetuità, nonostante la normativa sopravvenuta abbia introdotto i limiti temporali oggi dettati dall'art. 92 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285. Dalle stesse scaturiscono, infatti, diritti acquisiti che, fino all'adozione di una nuova disciplina di legislazione primaria, espressamente riferita anche alle concessioni perpetue rilasciate anteriormente al 1975, non consentono ad una successiva regolamentazione comunale di introdurre modifiche *in peius*.

L'Ufficio è, tuttavia, ancora in attesa di riscontro da alcuni dei Comuni interpellati.

Sempre in materia di concessioni cimiteriali, sono state presentate anche istanze aventi ad oggetto contestazioni in merito ai costi di servizi quali l'estumulazione delle salme o la traslazione delle ceneri in ossari, a fronte delle quali il Difensore regionale ha invitato i competenti uffici comunali a fornire chiarimenti al fine di verificare la rispondenza dei corrispettivi richiesti ai cittadini alle disposizioni del Regolamento di Polizia Mortuaria Comunale e delle relative deliberazioni attuative.

Per quanto concerne l'**Edilizia privata** nel 2024 sono state aperte **19** pratiche, tra le quali maggiormente ricorrenti sono state, come di consueto, quelle afferenti alla segnalazione di presunte irregolarità edilizie riguardanti l'immobile del vicino, relativamente alle quali il Difensore regionale è intervenuto sollecitando l'Ente locale all'esercizio delle funzioni di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale, di sua competenza ai

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

sensi dell'art. 27 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia).

La questione più frequentemente rappresentata dagli istanti è stata quella relativa al mancato rispetto delle distanze dai confini nella costruzione di strutture aggettanti e finestrate e di balconi realizzati dal confinante. In tali casi l'Ufficio ha ribadito che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nella verifica dell'osservanza delle distanze di cui all'art. 9, del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n.765) vanno considerati i balconi, nonché tutte le sporgenze destinate, per i loro caratteri strutturali e funzionali, ad ampliare la superficie abitativa dei vani che vi accedono (Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 2023, n. 8834). In particolare, è stato precisato che i balconi devono sempre essere considerati ai fini del calcolo della distanza tra edifici e tra questi ed il confine. Le sole parti delle quali può non tenersi conto, in detto calcolo, sono quelle aggettanti, aventi una funzione esclusivamente artistica ed ornamentale, quali fregi, sculture in aggetto e simili (Cass. civ., sez. II, 17 settembre 2021, n. 25191; T.A.R. Puglia - Bari, 2 aprile 2019, n. 485; Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2024, n. 3398).

Nel 2024 le richieste di intervento afferenti ai **Lavori pubblici** sono state **14** e hanno fatto, pertanto, registrare un lieve decremento rispetto al 2023, mentre ricorrente negli anni è la tipologia di problematiche lamentate dai cittadini, aventi ad oggetto prevalentemente la manutenzione delle strade e delle loro pertinenze.

Il più delle volte la doglianza degli istanti ha riguardato l'inerzia degli Enti Locali interpellati e l'assenza di riscontro anche a fronte di ripetute formali segnalazioni degli inconvenienti. I soggetti istituzionali con i quali il Difensore regionale ha instaurato interlocuzioni hanno, tuttavia, dimostrato buona disponibilità a collaborare e, pur con i limiti dettati dalle spesso insufficienti risorse finanziarie, si sono adoperati al fine di pervenire alla soluzione delle criticità rappresentate.

Nella categoria **Viabilità e Circolazione** sono state avviate **22** pratiche, di cui 6 relative a sinistri su fondo stradale dissestato con conseguenti richieste risarcitorie rivolte agli enti proprietari delle strade.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

È opportuno precisare che in tali fattispecie accade frequentemente che al momento del sinistro, soprattutto se di lieve entità, non venga chiesto da parte del danneggiato l'intervento delle Forze di Polizia.

L'assenza di un verbale che attesti il nesso eziologico tra il danno subito e la buca o il dissesto stradale presente costituisce, pertanto, la motivazione ricorrente, non sindacabile nel merito dal Difensore regionale, sottesa al diniego espresso dalla compagnia assicuratrice dell'Ente Locale, alla quale quest'ultimo trasmette la pratica in seguito all'apertura del sinistro.

Nel 2024, inoltre, è stata affrontata per la prima volta la questione dell'autorizzazione alla sosta nei cosiddetti "parcheggi rosa" riservati alle donne in gravidanza e ai genitori con un bambino di età non superiore ai due anni, che due istanti lamentavano di aver richiesto ai rispettivi Comuni di residenza senza, tuttavia, alcun esito.

L'art. 188 bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, ha, infatti, previsto che gli enti proprietari della strada, per consentire ed agevolare la mobilità dei soggetti sopra citati, possano allestire spazi per la sosta, mediante la segnaletica necessaria, secondo le modalità stabilite nel regolamento.

A fronte di detta facoltà, il Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per le Disabilità, ha emanato il Decreto 7 aprile 2022 (Definizione delle modalità di concessione dei contributi in favore dei comuni che provvedono ad istituire spazi riservati destinati alla sosta gratuita dei veicoli delle donne in stato di gravidanza o di genitori con un bambino in età non superiore a due anni).

Inoltre, con nota prot. U.0006936.22-06-2022 della Divisione 2 - Direzione Generale per la Sicurezza Stradale e l'Autotrasporto - Dipartimento per la Mobilità Sostenibile del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili sono state fornite indicazioni sulla segnaletica stradale relativa agli "stalli rosa".

Alla luce delle disposizioni richiamate, l'Ufficio ha interpellato i Comuni interessati, che, tuttavia, hanno comunicato di non poter applicare il disposto normativo a causa dell'assenza di un decreto attuativo a livello nazionale che definisca le modalità con cui i contrassegni, da rilasciare alle persone in possesso dei previsti requisiti, debbano essere stampati.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

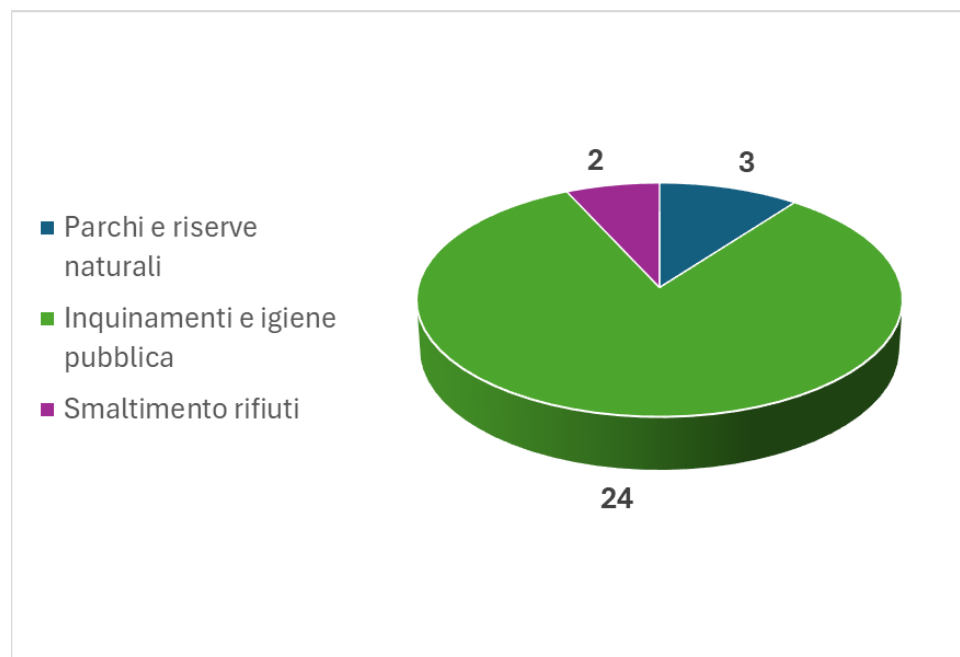
Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Detti Enti hanno, peraltro, rilevato che il citato Decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili 7 aprile 2022, oltre a prevedere dei contributi per gli enti che decidono di dotarsi dei suddetti spazi riservati, ha disposto le caratteristiche degli stalli e la relativa segnaletica orizzontale e verticale senza però dare indicazioni circa il rilascio dell'autorizzazione, che viene quindi demandata alla regolamentazione locale in quegli enti che hanno deciso di dotarsi degli stalli, senza alcuna uniformità a livello nazionale.

Entrambi i Comuni coinvolti hanno, comunque, manifestato l'intento di provvedere al rilascio dei pass in argomento qualora intervengano modifiche del quadro normativo statale che ne definiscano le modalità.

Ambiente

Nel settore Ambiente l'attività svolta nel 2024 non ha fatto registrare in termini quantitativi significativi scostamenti rispetto al 2023. Delle 29 richieste di intervento pervenute 3 hanno riguardato la categoria **Parchi e Riserve Naturali**, 24 la materia **Inquinamenti e Igiene pubblica** e 2 lo **Smaltimento Rifiuti**.



La preponderanza delle istanze concernenti l'inquinamento acustico e atmosferico, che ha rappresentato una costante negli ultimi anni, denota da un lato un incremento delle

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

emissioni e dall'altro la frequente inerzia delle amministrazioni locali anche a fronte di ripetute segnalazioni rivolte loro dai cittadini, singoli o associati.

Le molestie acustiche oggetto di doglianze sono state prevalentemente quelle provenienti da attività produttive e da pubblici esercizi. In particolare, sono state frequenti le segnalazioni riguardanti il rumore provocato da bar e locali di intrattenimento, nei quali alla musica ad alto volume, che si protrae spesso fino a tarda sera, si aggiunge il vociare dei suoi avventori, pregiudicando la quiete e il riposo notturno dei residenti in prossimità dagli stessi.

Si rammenta in proposito che ai sensi della legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico) e della legge regionale 10 agosto 2001, n. 13 (Norme in materia di inquinamento acustico) competono al Comune le funzioni di vigilanza e controllo in materia di inquinamento acustico nel territorio comunale - da svolgersi con il supporto tecnico dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA) per l'effettuazione di sopralluoghi e delle rilevazioni fonometriche - e le funzioni amministrative inerenti alla verbalizzazione, alla comminazione delle sanzioni e all'emissione di ordinanze nei confronti dei trasgressori.

Il consistente numero di doglianze relative alle molestie acustiche che sono pervenute alle amministrazioni comunali negli ultimi anni ha spesso reso necessario, che le stesse, al fine di richiedere lo svolgimento delle rilevazioni sopra menzionate, come previsto anche nelle "Linee Guida per la gestione degli esposti" emanate da ARPA Lombardia relativamente al controllo del rumore, individuassero gli interventi prioritari sulla base della sensibilità del recettore (ad es. scuola, casa di cura o di riposo, zona residenziale, ecc.), della vicinanza con la sorgente di rumore, del periodo in cui viene lamentato il disturbo (notturno - massima priorità, diurno - priorità inferiore) e della numerosità degli esposti relativi ad una stessa sorgente.

Gli enti locali, sollecitati dal Difensore regionale all'esercizio delle funzioni suddette, hanno nella maggior parte dei casi risposto prontamente, richiedendo all'ARPA l'effettuazione dei rilievi fonometrici e adottando, sulla base delle loro risultanze, le conseguenti determinazioni.

Nel 2024 è stata posta all'attenzione dell'Ufficio anche la questione del presunto inquinamento luminoso cagionato dall'insegna di un esercizio commerciale, in merito al

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

quale un cittadino aveva da un anno presentato un esposto al Comune senza, tuttavia, alcun esito.

In particolare, l'istante ha lamentato che l'insegna in questione, a causa dell'elevatissima luminosità e della sua accensione per l'intera notte, impediva il sonno a tutta la sua famiglia, tra cui un neonato, abitante nel condominio antistante.

Si precisa in proposito che la legge regionale 5 ottobre 2015, n. 31 (Misure di efficientamento dei sistemi di illuminazione esterna con finalità di risparmio energetico e di riduzione dell'inquinamento luminoso) persegue l'efficientamento degli impianti di illuminazione esterna attraverso l'impiego di sorgenti luminose a ridotto consumo e a elevate prestazioni illuminotecniche, il risparmio energetico mediante il contenimento dell'illuminazione artificiale, la salvaguardia delle condizioni naturali nelle zone di particolare tutela dall'inquinamento luminoso e la riduzione dell'inquinamento luminoso sul territorio regionale, nell'interesse della tutela della salute umana dei cittadini, della biodiversità e degli equilibri ecologici.

I Comuni, alla luce delle funzioni di vigilanza e controllo attribuite loro da detta legge, devono disporre l'adeguamento degli apparecchi o degli impianti di illuminazione esterna, indicando anche il termine per l'adeguamento alle norme regionali inapplicate. Fino all'avvenuto adeguamento, gli apparecchi o gli impianti devono rimanere spenti o, in caso di possibile pregiudizio delle condizioni di sicurezza, devono essere utilizzati in modo da limitare al massimo il flusso luminoso. Spettano, inoltre, ai comuni l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni.

Nel caso di specie, il Comune di residenza dell'esponente, interpellato dal Difensore regionale, ha riferito di aver già espresso diversi dinieghi abilitativi in ordine alle segnalazioni certificate di inizio attività inerenti alle insegne di esercizio in questione e, in seguito all'intervento dell'Ufficio, ha intimato all'esercente lo spegnimento con effetto immediato e la successiva rimozione dei manufatti pubblicitari alla base del lamentato eccesso di irradiazione luminosa.

Istruzione, cultura, informazione

Il settore dell'Istruzione, Cultura e Informazione comprende ambiti quali la tutela del diritto allo studio, la qualità dell'istruzione pubblica e l'organizzazione scolastica, oltre alla salvaguardia del patrimonio culturale e alla promozione delle attività artistiche.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Nel 2024 sono pervenute nel Settore **16** richieste di intervento, delle quali 8 afferenti all'Istruzione e al Diritto allo Studio e 8 alle materie Beni culturali e Manifestazioni artistiche e culturali.

Per quanto concerne l'**Istruzione e il Diritto allo Studio** le questioni trattate sono state alquanto varie e hanno riguardato la rinuncia agli studi universitari, le problematiche di iscrizione alla scuola secondaria di secondo grado e le criticità nella presentazione della domanda di dote scuola.

Inoltre, per la prima volta è stata presentata all'Ufficio un'istanza avente ad oggetto la contestazione avverso la sottoscrizione dell'Assicurazione Integrativa d'Istituto per l'anno scolastico 2024/2025, proposta, come accade in molti istituti, da una Scuola Primaria Statale ai genitori degli alunni.

In particolare, nel caso di specie l'istante ha rilevato che la normativa vigente prevede già la copertura assicurativa degli alunni contro gli infortuni e voleva conferme dall'Istituto Scolastico che la mancata adesione alla proposta non costituisse elemento ostativo alla partecipazione di suo figlio alle uscite didattiche.

L'esame della legislazione in materia ha effettivamente mostrato la fondatezza di quanto sostenuto dal genitore.

Infatti, l'art. 18 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, ha disposto, per l'anno scolastico e accademico 2023/2024, l'estensione dell'obbligo di assicurazione di cui all'art. 1, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) anche allo svolgimento delle attività di insegnamento-apprendimento per gli studenti e il personale scolastico delle scuole del sistema nazionale di istruzione e delle scuole non paritarie.

Come precisato nella Circolare dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) n. 45 del 26 ottobre 2023 - trasmessa, tra gli altri, ai Dirigenti scolastici delle istituzioni scolastiche statali con nota del Direttore Generale della Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) del 27 ottobre 2023 - nella sopra richiamata tutela assicurativa sono incluse tutte le attività organizzate e autorizzate dagli istituti scolastici e formativi, quali per esempio le attività

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

di mensa, le attività ricreative, le uscite didattiche, i viaggi d'istruzione, le visite guidate, i viaggi di integrazione della preparazione di indirizzo e le attività ludico sportive (giochi della gioventù).

L'art. 9 del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113 (Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico) ha esteso anche all'anno scolastico 2024/2025 la tutela assicurativa degli studenti e degli insegnanti del sistema nazionale di istruzione e formazione, di cui all'articolo 18 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, prevista originariamente per il solo anno scolastico 2023/2024.

L'Istituto Scolastico, a cui il Difensore regionale ha richiamato la normativa sottesa alla questione e chiesto chiarimenti, ha prontamente risposto affermando la natura facoltativa dell'Assicurazione Integrativa d'Istituto da loro proposta e l'assenza di impedimenti alle uscite didattiche dello studente in caso di mancata adesione, seppur precisando che la stessa include alcune coperture assicurative aggiuntive, attinenti prevalentemente alla responsabilità civile, non ricomprese nella polizza INAIL.

In materia di **Manifestazioni artistiche e culturali**, come ormai da alcuni anni, le richieste di intervento hanno avuto ad oggetto perlopiù le doglianze di gestori di circhi a causa del silenzio o del diniego delle amministrazioni comunali a fronte delle loro richieste di autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico per lo svolgimento di spettacoli circensi, disattendendo la normativa, peraltro risalente, che disciplina la materia.

In tali fattispecie l'Ufficio è, pertanto, intervenuto precisando ai Comuni che l'art. 9 della legge 18 marzo 1968, n. 337 (Disposizioni sui circhi equestri e sullo spettacolo viaggiante) pone a carico delle amministrazioni comunali l'obbligo di individuare, nell'ambito dei loro territori, adeguati spazi per l'installazione di circhi equestri e di spettacoli viaggianti e prevede che l'elenco delle aree disponibili sia aggiornato almeno una volta all'anno.

Inoltre, il riconoscimento da parte dello Stato della funzione sociale dei circhi equestri e dello spettacolo viaggiante e il sostegno del consolidamento e dello sviluppo del settore è espressamente sancito dall'art. 1 della legge 18 marzo 1968, n. 337 e l'obbligatorietà della previsione normativa di cui al citato art. 9 è stata ribadita da numerose pronunce dei Tribunali Amministrativi e dalla Circolare del Ministero dell'Interno 599/c12488 13500 del 19 luglio 1995.

In particolare, in detta "Circolare" è stato chiarito che nemmeno ragioni di ordine urbanistico o di pubblico interesse possono essere all'origine di provvedimenti di mancata

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

autorizzazione per non arrecare grave danno economico agli esercenti e che i Comuni che non abbiano ancora ottemperato a quanto disposto dall'art. 9 dovranno rilasciare ai richiedenti concessione di suolo pubblico, pur in assenza dell'elenco delle aree per le attività dello spettacolo viaggiante e del regolamento comunale che ne disciplini le modalità di assegnazione.

Il richiamo al rispetto delle disposizioni menzionate e del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione effettuato dal Difensore regionale, seppure con qualche eccezione, è stato accolto dalle amministrazioni comunali che hanno provveduto al rilascio dell'autorizzazione richiesta.

Agricoltura, industria e terziario

Fanno parte di questo settore le questioni che attengono alla competenza regionale in materia di:

- agricoltura come, a titolo esemplificativo, gli incentivi e gli interventi di carattere tecnico economico, piuttosto che questioni attinenti alle coltivazioni, alle iniziative finalizzate alla promozione della produzione agricola, la zootecnia, la caccia e la pesca;
- finanziamenti ed agevolazioni a favore delle piccole e medie imprese, alla produzione di energia e al risparmio energetico o alle problematiche in materia di artigianato.
- disciplina ed esercizio del commercio fisso, in concessione su aree pubbliche o itinerante, compreso fiere ed esposizioni
- Promozione e sviluppo del turismo e dell'attività sportiva

È un settore che tradizionalmente registra una scarsa affluenza di segnalazioni e il trend è confermato anche per il 2024 con l'istruttoria di 9 richieste di intervento.

Si riporta, soprattutto per il valore storico della questione, in quanto non sono emersi spazi di intervento per l'ufficio, la questione proposta da un istante rispetto all'annoso caso del superamento delle cosiddette "quote latte" (regime europeo di limitazione della produzione nazionale di latte rimasto in vigore fino al 31 marzo 2015): al superamento della quota latte a lui assegnata, l'agricoltore subiva una tassazione detta prelievo supplementare, di importo tale da rendere fortemente antieconomica la

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

sovraproduzione. Il Difensore regionale non fare altro che spiegare all'istante l'impossibilità di intervenire nelle questioni decise dalla Magistratura o nei confronti di pubbliche amministrazioni nazionali prive di sedi periferiche in Lombardia.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

I Garanti

II GARANTE PER LA SALUTE

INTRODUZIONE

Il Garante per la tutela del diritto alla salute è stato istituito in Lombardia, in attuazione dell'art. 2 della legge 8 marzo 2017, n. 24, con la legge regionale 28 dicembre 2017, n. 37, che ha modificato l'art. 8 della legge regionale 6 dicembre 2010, n. 18 di disciplina del Difensore regionale.

La funzione è stata trasferita, con la legge regionale 8 agosto 2022, n. 18 e a far tempo dal 19 marzo 2024, al Garante dei minori e delle fragilità e, infine, è stata riassegnata, a far tempo dal 26 luglio 2024, al Difensore regionale, con la legge regionale 23 luglio 2024, n. 11.

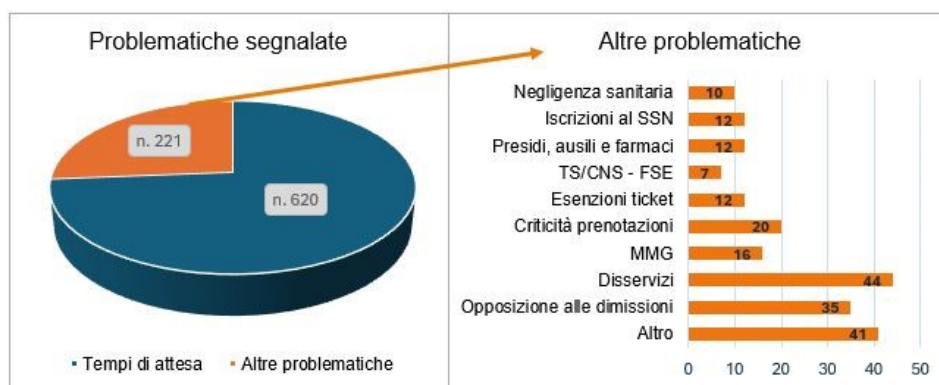
Il suddetto trasferimento di competenza, della durata di circa quattro mesi, non ha determinato particolari conseguenze in merito alla trattazione delle pratiche, in quanto entrambe le figure di garanzia utilizzano il medesimo personale assegnato all'Ufficio Supporto giuridico agli organi di tutela e garanzia regionale. L'unica criticità è stata rappresentata dal fatto che il Garante dei minori e delle fragilità, nella funzione di Garante della salute, nel periodo sopra indicato, non ha potuto procedere alla convocazione dei responsabili del procedimento, prerogativa prevista dalla legge regionale 6 dicembre 2010, n. 18 in capo al Difensore regionale: la legge regionale 8 agosto 2022, n. 18, infatti, nel trasferire la funzione, non ha declinato alcuna specifica disciplina per gli aspetti procedurali inerenti all'istruttoria delle segnalazioni. Tale criticità è stata superata con la riattribuzione della funzione al Difensore regionale.

Al Garante della salute possono essere segnalate disfunzioni nel sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria; può intervenire nei confronti dell'amministrazione regionale, degli enti pubblici regionali, delle unità d'offerta sanitaria e sociosanitaria, nonché dei soggetti gestori pubblici e privati accreditati, per assicurare l'accesso alle prestazioni e l'efficacia nell'erogazione dei servizi.

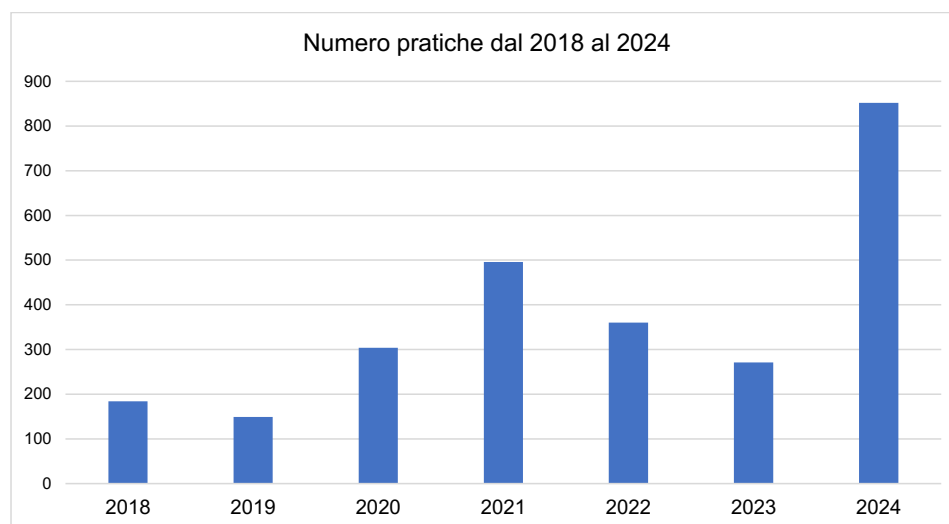
Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Il numero delle segnalazioni in materia di sanità, nel corso del 2024, è più che triplicato, a causa di un notevole incremento delle doglianze relative ai tempi di attesa per la prenotazione delle prestazioni. Nel complesso, le pratiche aperte sono state n. **852** (n. **271** nel 2023) di cui n. **620** relative ai tempi di attesa (n. **110** nel 2023).



L'aumento esponenziale delle pratiche è da attribuirsi alla più generale diffusa conoscenza del Garante della salute, dovuta anche all'efficacia dei suoi interventi: molti cittadini, in particolare, riferiscono di essere stati informati dell'esistenza di tale figura di garanzia dai medici di medicina generale e dai farmacisti.



Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

TEMATICHE RICORRENTI

1.1 Tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni sanitarie

Il notevole incremento delle segnalazioni dei cittadini che lamentano, per la prenotazione di prestazioni ambulatoriali, il mancato rispetto dei tempi di attesa previsti dal codice di priorità indicato nella prescrizione è da attribuirsi non tanto ad un ulteriore acuirsi del problema - già presente da qualche anno, a causa dell'ormai cronica carenza dei medici - quanto ad una maggiore conoscenza, da parte degli utenti, degli strumenti normativi per l'attivazione del percorso di tutela. Anche il decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73, convertito nella legge 25 luglio 2024, n. 107, ha ribadito che ai cittadini deve essere **garantita la prestazione nei tempi previsti** dalla classe di priorità individuata nel Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa (PNGLA). In caso di impossibilità a rispettare tali tempi con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN), la prestazione dovrà essere erogata ricorrendo all'intramoenia, facendo corrispondere al cittadino il solo importo del ticket, se previsto. Il suddetto decreto prevede un nuovo **sistema di monitoraggio più efficace, mediante l'istituzione, presso l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), di una piattaforma nazionale delle liste di attesa**, finalizzata a realizzare l'interoperabilità con le piattaforme per le liste di attesa relative a ciascuna regione e provincia autonoma. È prevista, poi, l'istituzione, presso il Ministero della Salute, dell'Organismo di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria, che ha titolo ad accedere presso le aziende sanitarie, in caso di inadempienza. Inoltre, presso ciascuna Regione deve essere identificato un **Responsabile unico regionale dell'assistenza sanitaria (RUAS)**, che deve individuare gli interventi utili a correggere le problematiche emerse a seguito dei controlli dell'Organismo.

In realtà, come già detto nelle relazioni degli scorsi anni, il percorso di tutela era già previsto sia dal PNGLA 2019/2021 sia da numerose deliberazioni della Giunta regionale, le prime risalenti al 2018 (deliberazione della giunta regionale 17 gennaio 2018, n. X/7766 e deliberazione della giunta regionale 17 dicembre 2018, n. XI/1046) e le successive dal 2019 al dicembre 2024 (deliberazione della giunta regionale 9 luglio 2019, n. XI/1865, deliberazione della giunta regionale 16 dicembre 2019, n. XI/2672, deliberazione della giunta regionale 21 dicembre 2021, n. XI/5747, deliberazione della giunta regionale 23 gennaio 2023, n. XI/7819, deliberazione della giunta regionale 26 giugno 2023, n. XII/511, deliberazione della giunta regionale 22 aprile 2024, n. XII/2224 e deliberazione della

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

giunta regionale 30 dicembre 2024, n. XII/3720), ma raramente veniva attivato dai cittadini, che non ne erano a conoscenza.

Con la nota circolare G1.2024.0013957 del 15 aprile 2024 la Direzione generale Welfare ha fornito specifiche indicazioni agli enti erogatori affinché - qualora sul territorio dell'Agenzia di Tutela della Salute (ATS) di riferimento non fossero presenti le disponibilità richieste - la struttura a cui inizialmente si è rivolto il cittadino, pubblica o privata accreditata, inserisca il cittadino in una lista di attesa predisposta da ciascun ente e programmi l'appuntamento entro i tempi previsti dalla classe di priorità indicata nella prescrizione, dandone informazione al cittadino autonomamente o con il supporto del call center regionale. Nella citata nota è stato, altresì, specificato che, qualora il cittadino si sia rivolto al call center regionale e lo stesso non riesca a trovare una disponibilità in tutta l'ATS di riferimento, il call center inoltrerà la richiesta del cittadino all'Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) o all'Istituto di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) di competenza, che dovrà farsi carico della richiesta e garantire l'appuntamento nei tempi coerenti con la classe di priorità.

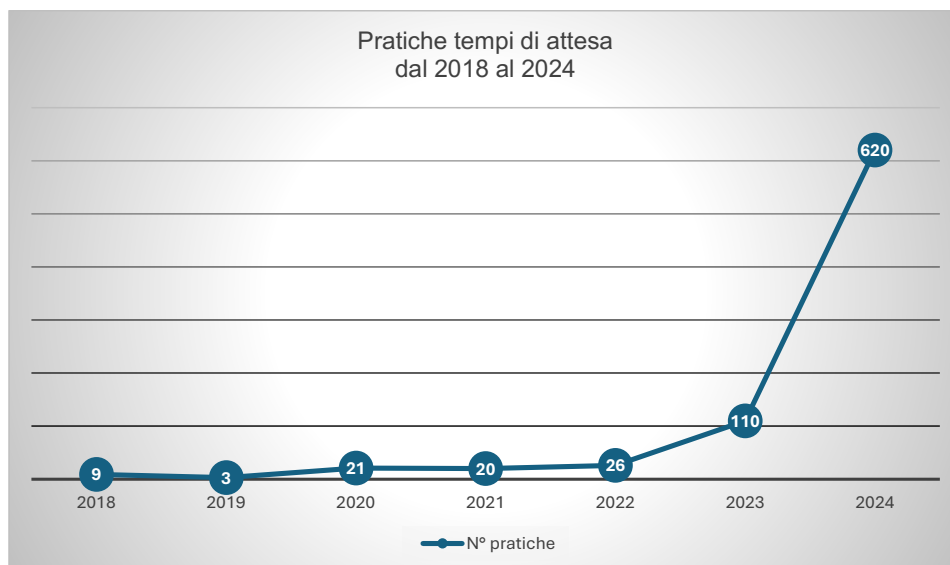
Solo la prima parte della suddetta procedura trova in realtà applicazione, in quanto non risulta in alcun modo a questo Ufficio che l'attivazione del percorso di tutela avvenga anche per il tramite del call center regionale. Anzi, spesso gli operatori non forniscono alcuna informazione utile in proposito al cittadino, limitandosi a comunicare l'indisponibilità di appuntamenti o la chiusura delle agende, pratica - come noto - vietata dalla legge.

Molte strutture sanitarie, poi, subordinano l'inserimento del nominativo nell'apposita lista ad un accesso allo sportello aziendale, prassi non prevista dalle indicazioni regionali sopra richiamate e stigmatizzata da questo Ufficio, che continua a suggerire agli utenti di inviare comunicazioni per iscritto.

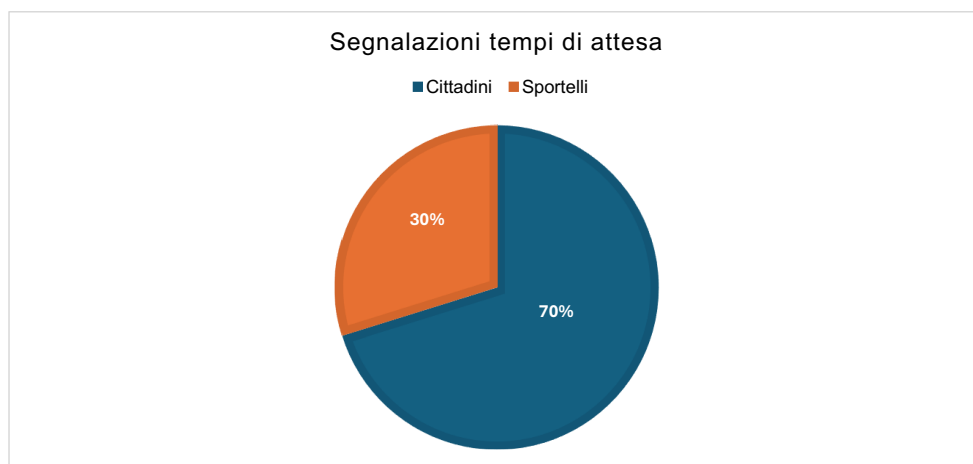
L'aumento esponenziale delle richieste di attivazione del percorso di tutela da parte dei cittadini è stato determinato sia dal fatto che il problema dei tempi di attesa ha formato oggetto di discussione in molti programmi televisivi (non sempre, peraltro, in modo giuridicamente corretto), sia, come già detto, dalla recente apertura sul territorio di molti Sportelli salute.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024



Circa un terzo delle segnalazioni inerenti al mancato rispetto dei tempi massimi di attesa provengono dagli Sportelli, che nell'attivare il percorso di tutela per conto dei singoli cittadini trasmettono la richiesta per conoscenza anche al Difensore regionale/Garante della salute, sia perché la semplice circostanza di aver coinvolto tale figura di garanzia spesso determina un esito positivo della richiesta, sia per consentirne l'intervento, in caso di mancata risposta.



Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

In molti casi, peraltro, l'Ufficio deve contattare direttamente i cittadini coinvolti per dare indicazioni correttive del procedimento: a volte, infatti, il medico di medicina generale non ha compilato correttamente la ricetta oppure il cittadino attiva il percorso di tutela anche per le prestazioni di controllo prescritte da medici specialisti. In questi casi, si suggerisce all'interessato di rivolgersi per iscritto alla struttura sanitaria dove opera il medico prescrittore, per chiedere la prenotazione delle prestazioni sanitarie dallo stesso prescrittore, in un tempo coerente con quello indicato nel referto della visita. In caso di mancata risposta, l'Ufficio interviene a sostegno della richiesta del cittadino, facendo richiamo ai provvedimenti statali e regionali che disciplinano la materia. Tra le più recenti deliberazioni regionali, si citano: l'allegato 3 della deliberazione della giunta regionale 31 gennaio 2024, n. XII/1827, per cui i pazienti già presi in carico dagli enti, riconducibili a percorsi interni, "restano in carico agli enti stessi, i quali dovranno provvedere alla gestione completa del percorso di cura (prescrizione, prenotazione, erogazione e monitoraggio)"; la deliberazione della giunta regionale 22 aprile 2024, n. XII/2224, che prevede come, in presenza della prescrizione dei medici ospedalieri, la prenotazione della prestazione debba essere garantita all'interno della propria struttura; da ultimo, la deliberazione della giunta regionale 30 dicembre 2024, n. XII/3720, che ha ulteriormente ribadito come gli enti erogatori pubblici e privati accreditati a contratto debbano garantire percorsi di cura interni, intesi come prenotazione ed erogazione di prestazioni necessarie al paziente e prescritte da uno specialista interno all'ente, in seguito ad un primo accesso.

Solo di recente si è avuto modo di verificare come molte strutture, soprattutto pubbliche, diano finalmente attuazione alle suddette disposizioni, mediante prenotazione diretta da parte dello specialista prescrittore presso la medesima struttura, già al termine della visita, garantendo la presa in carico dell'assistito.

Seppure debba essere considerata positiva l'iniziativa assunta dagli Sportelli, è opportuno rilevare che talvolta l'azione svolta dagli stessi si limita alla consegna di moduli o facsimili ai cittadini per la compilazione, senza una reale verifica delle situazioni specifiche, circostanza che può ostacolare l'esito positivo delle pratiche, rendendo più oneroso l'impegno dell'Ufficio, che deve contattare il cittadino per fornirgli indicazioni risolutive.

Nella maggioranza dei casi i cittadini che si rivolgono direttamente al Difensore regionale, inviandogli per conoscenza le richieste trasmesse alle strutture sanitarie, utilizzano modulistica o facsimili reperiti sul web, in cui il Difensore regionale risulta già inserito tra

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

i destinatari. Uno dei facsimili più utilizzati contiene il riferimento alla Azienda Sanitaria Locale (ASL) quale destinataria della richiesta – e induce in “errore” i cittadini lombardi, che inviano l’istanza all’ATS (che però non eroga prestazioni sanitarie e non ha la disponibilità delle agende), e non all’ASST o alle strutture sanitarie private accreditate, come dovrebbe invece accadere. In questi casi, l’utente viene contattato dall’Ufficio per le vie brevi (telefono o mail), affinché indirizzi la medesima istanza al destinatario corretto, per evitare che il percorso di tutela non abbia seguito.

Da quanto appena descritto, appare evidente lo sforzo - sia quantitativo sia qualitativo - che ha dovuto sostenere l’Ufficio nel corso del 2024 per gestire le richieste inerenti ai tempi di attesa, che hanno peraltro avuto tutte esito positivo, con grande soddisfazione dell’utenza.

Non si è potuto, invece, dare seguito alle richieste di rimborso delle spese sostenute dai cittadini che, senza preventivamente attivare il percorso di tutela, abbiano fatto ricorso, in modo autonomo e volontario, alla prenotazione e all’erogazione della prestazione in regime privato o libero professionale.

1.2 Il sistema delle cure primarie

Sono rimaste pressoché costanti le segnalazioni relative alla mancata assegnazione dei medici di medicina generale (MMG), con conseguente necessità, per i cittadini, di rivolgersi agli ambulatori medici temporanei (AMT): l’Ufficio è intervenuto per sollecitare le aziende sanitarie quantomeno ad aumentare gli ambulatori e gli orari di apertura, al fine di consentire un maggiore accesso da parte degli assistiti. Costanti, poi, sono state le segnalazioni in merito alla difficoltà di contatto del MMG, con attese troppo lunghe per ottenere una visita e la mancanza di una relazione diretta con il medico, sempre meno disponibile a causa dell’aumento degli assistiti (il massimale per ciascun MMG è stato aumentato in Lombardia a 1.800 assistiti), con conseguenze sulla percezione della qualità delle cure e sulla soddisfazione dei pazienti. Per agevolare e ottimizzare la gestione dei contatti, i MMG stanno sempre più facendo ricorso all’utilizzo di piattaforme per fissare gli appuntamenti o per la richiesta di prescrizioni da parte degli assistiti. Seppure tali piattaforme siano molto funzionali e spesso apprezzate dagli stessi pazienti, devono essere proposte con una certa flessibilità e non in modo esclusivo, per evitare che gli anziani e i soggetti fragili, privi di un supporto familiare, possano subire un pregiudizio. L’Ufficio ha segnalato alcuni casi alle ASST competenti, che hanno chiesto

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

ai medici coinvolti di modificare le indicazioni relative alle modalità di prenotazione, esplicitando la possibilità di fissare gli appuntamenti sia tramite la piattaforma, sia tramite i canali tradizionali.

Si era già accennato, nella Relazione del Difensore regionale 2022, all'iniziativa assunta dall'amministrazione regionale con deliberazione della giunta regionale 28 dicembre 2022, n. XI/7758, al dichiarato scopo di far fronte alla carenza dei MMG e di garantire assistenza ai cittadini residenti nel territorio lombardo, di limitare ad un periodo massimo di cinque anni l'iscrizione - annuale e rinnovabile - di cittadini residenti in altre regioni, ma che dimorano abitualmente in Lombardia per motivi di lavoro, di studio o di salute, in base a quanto disposto dalla circolare del Ministero della Salute 11 maggio 1984, n. 1000.116 e dall'Accordo Stato Regioni 8 maggio 2003. Numerose sono state, pertanto, nel 2024 le segnalazioni da parte di cittadini che, avendo superato il limite dei cinque anni, si sono visti negare il rinnovo dell'iscrizione al Servizio Sanitario Regionale (SSR). L'ASST Cremona, poi, dando luogo ad una interpretazione estensiva del provvedimento regionale, ha previsto l'applicazione di tale limite anche ai soggetti residenti in altri comuni lombardi, diversi da quello del domicilio. L'Ufficio - che già a suo tempo aveva espresso dubbi in merito alla possibilità di stabilire una durata massima dell'iscrizione per i residenti fuori regione, non trovando la stessa conforto nella normativa statale di riferimento - ha contestato tale interpretazione estensiva, chiedendo all'amministrazione regionale di fornire chiarimenti in proposito, con conseguente decisione, da parte della stessa, di eliminare del tutto il vincolo del tempo massimo di iscrizione al SSR (deliberazione della giunta regionale 30 dicembre 2024, n. XII/3720). L'Ufficio ha, così, provveduto a darne informazione ai cittadini interessati, affinché si recassero agli sportelli scelta e revoca delle ASST coinvolte per chiedere il rinnovo dell'iscrizione al SSR.

1.3 Dimissioni protette

Sono raddoppiate le segnalazioni dei cittadini che contestano l'adeguatezza della presa in carico dei pazienti, da parte dei soggetti preposti, al termine del ricovero presso strutture ospedaliere o di riabilitazione, al fine di garantire la continuità delle cure, mediante l'organizzazione di un'appropriata assistenza domiciliare o l'individuazione di una struttura per cronici in cui inserire l'assistito. In questi casi, l'Ufficio - che riceve in copia le note di opposizione alle dimissioni ospedaliere - fornisce indicazioni agli istanti sulle procedure e sui servizi territoriali a cui rivolgersi per una valutazione complessiva dei bisogni del paziente, finalizzata all'orientamento e all'accompagnamento al percorso

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

sociosanitario più adeguato. Nell'ipotesi in cui emergano criticità e ritardi nella presa in carico da parte dell'ASST competente per territorio, con particolare riferimento a soggetti multiproblematici e particolarmente fragili, l'Ufficio sollecita la definizione di un progetto individuale di continuità assistenziale, mediante l'attivazione dell'unità di valutazione multidimensionale (UVM). In caso, poi, di difficoltà a sostenere l'onere della quota socioassistenziale della retta per l'eventuale ricovero in residenze sanitarie assistenziali (RSA), vengono fornite informazioni agli interessati in merito alla possibilità di presentare al Comune di residenza dell'assistito una richiesta di intervento economico, in coerenza con quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159 e successive modificazioni. Si auspica che con la completa attivazione delle case di comunità, strutture preposte anche a garantire le dimissioni protette, possano essere superate le criticità tuttora esistenti.

ATTIVITA' DI RACCORDO INTERISTITUZIONALE

È proseguita, anche nel 2024, l'attività di raccordo e di collaborazione con gli Uffici di Pubblica Tutela (UPT), che - come noto - sono stati istituiti dal legislatore regionale lombardo già negli anni '80 (legge regionale 7 gennaio 1986, n. 1; legge regionale 16 settembre 1988, n. 48), precorrendo i tempi rispetto alla successiva previsione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 maggio 1995, dell'istituzione delle commissioni miste conciliative presso le aziende sanitarie. La diffusione ed il consolidamento di tale strumento di tutela ha fatto sì che in Lombardia non venissero mai istituite le suddette commissioni, per evitare una duplicazione di organismi, inutile e contraria ai principi di economicità, semplificazione ed efficienza.

Il Garante della salute partecipa alle riunioni degli UPT, che si tengono almeno due volte all'anno e che rappresentano un momento di confronto tra le varie esperienze, nonché di verifica delle criticità tuttora presenti nell'organizzazione, da parte degli enti di riferimento, degli stessi UPT. In merito alla problematica dei tempi di attesa, il Garante ha ribadito come debba essere particolarmente attivo il ruolo svolto dagli UPT presso le aziende di appartenenza, affinché venga garantita la corretta applicazione del percorso di tutela, senza che si verifichino ritardi tali da pregiudicare la prenotazione delle prestazioni entro i tempi massimi previsti nelle prescrizioni.

Come già specificato nella relazione dello scorso anno, il Garante della salute ha condiviso la richiesta formulata dal Coordinamento UPT regionale di apportare modifiche

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

alla deliberazione della giunta regionale 2 ottobre 2023, n. XII/1036, con cui è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 23-bis della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 e successive modifiche in merito all'organizzazione e al funzionamento degli UPT, nonché ai requisiti per la nomina del responsabile, allo scopo di modificare e aggiornare la precedente disciplina (deliberazione della giunta regionale 23 dicembre 2009, n. VIII/10884).

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

IL GARANTE DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Premessa

Il 2024 è stato un anno molto critico per il mondo del carcere, in particolare per il tasso di sovraffollamento e il numero dei suicidi: è stato infatti l'anno del triste record di novanta suicidi negli istituti di pena italiani, superando il precedente degli ottantaquattro gesti estremi del 2022.

Il sistema penitenziario appare in notevole difficoltà ed è portatore di una crescente complessità. Gli interventi di autorità come Papa Francesco e del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella testimoniano la necessità di introdurre urgentemente un nuovo approccio. Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel sottolineare l'alto numero di suicidi ha affermato che il dato è indice di condizioni inammissibili, dovendo il rispetto della dignità di ogni persona e dei suoi diritti essere sempre garantito.

Diverse sono state le mobilitazioni per sensibilizzare la società e la politica su questi temi, da parte della Conferenza dei Garanti, delle Camere Penali e del terzo settore. L'appello dei Garanti ha ricordato le parole del Presidente della Repubblica e il loro senso concreto e operativo.

Anche il report del Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale riporta i dati sui fenomeni critici segnalando che fra le prime regioni per suicidi nel 2024 compare anche la Lombardia con nove suicidi, oltre alla Campania, al Veneto e alla Toscana e che dei 54 istituti in cui si sono verificati i suicidi, 51 registrano un indice di sovraffollamento superiore a 100. È ipotizzabile una correlazione tra suicidi e condizioni di sovraffollamento: è probabile che all'aumentare del sovraffollamento si possa associare un incremento degli atti autolesivi, considerando gli eventi critici espressione del disagio detentivo.

Le visite agli istituti e i colloqui effettuati dal Garante regionale nel 2024 confermano che la popolazione detenuta si è ulteriormente fragilizzata: negli istituti sono presenti persone sempre più marginali, senza risorse e strumenti, prive di reti sociali ed affettive, non è raro nel corso dei colloqui con i ristretti ravvisare situazioni di persone molto disorientate, prive di ogni riferimento esterno familiare e sociale.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Queste persone sono state oggetto di diverse segnalazioni alle Direzioni degli istituti affinché possano essere intercettate, prese in carico dalle équipes e dagli psicologi ed inserite in progetti di integrazione già all'interno dell'istituto, anche al fine di scongiurare potenziali gesti estremi autolesivi.

Si osserva che spesso al termine della pena mancano alternative reali, lasciando ampio spazio alle possibilità di incorrere nella recidiva.

Le soluzioni auspicabili passano dalla costruzione di virtuose sinergie tra la comunità penitenziaria, le istituzioni e il tessuto sociale e produttivo esterno: i dati ci dicono infatti che investendo su istruzione, formazione, lavoro e progetti trattamentali si ottengono buoni risultati.

Iniziativa del Garante lombardo per la promozione della stabilizzazione dell'esenzione dalla tassa regionale per i detenuti studenti universitari

L'istruzione, e in senso più ampio la cultura, sono strumenti fondamentali per favorire la riabilitazione e il reinserimento sociale di un detenuto. L'articolo 19 della Legge 26 Luglio 1975, n. 354 Ordinamento Penitenziario afferma che negli istituti penitenziari "È agevolato il compimento degli studi dei corsi universitari ed equiparati", tramite convenzioni o protocolli di intesa con le istituzioni universitarie e successivi provvedimenti legislativi e regolamentari hanno posto l'attenzione sulla necessità adottare, all'interno degli istituti, condizioni che facilitino i detenuti che intendano impegnarsi in percorsi di studio universitari.

In questa linea d'azione tracciata a livello normativo si inserisce l'iniziativa di promozione sostenuta dal Garante regionale lombardo per l'esenzione stabile dal pagamento della tassa regionale per il diritto allo studio universitario, attualmente di 140 euro, a favore dei detenuti iscritti presso una delle Università lombarde, disposizione che era già stata inizialmente introdotta nel 2022 temporaneamente e limitatamente al solo anno accademico 2023/2024.

Dal 2024, grazie anche all'impegno in questa direzione da parte del Garante, l'accesso all'agevolazione con la legge regionale 8 Agosto 2024, n. 14, art. 4, comma 1 è stata resa stabile.

Il progetto "Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere"

Sempre nel solco di nuovi strumenti di cambiamento si inserisce la giornata di lavori del 16 aprile 2024, organizzata dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

dal Ministero della Giustizia per la presentazione del progetto “Recidiva zero” a cui il Garante regionale lombardo ha partecipato.

Il Ministero della giustizia e il CNEL hanno sottoscritto il primo accordo per il programma “Recidiva zero” già nel 2023. Il programma ha l'obiettivo di ridurre drasticamente il tasso di recidiva, sviluppando all'interno degli istituti penitenziari programmi specifici per l'inserimento nel mondo del lavoro dei detenuti. L'obiettivo finale è dunque quello di promuovere la piena occupazione dei detenuti, per ridurre la recidiva e fornire conseguentemente contributo all'economia.

La recidiva comporta un aumento della pena che può variare da un terzo fino a due terzi, a discapito dell'autore del reato, ma anche dello Stato conducendo di fatto al sovraffollamento delle carceri ed alle spese correlate.

Secondo i dati CNEL il 68.7 % dei detenuti torna a delinquere (circa 2 su 3). I dati cambiano drasticamente se si considerano solo i detenuti che hanno svolto percorsi di formazione o di lavoro in carcere: il tasso di recidiva per questi ultimi è pari solo al 2%. Le ricerche dimostrano che i detenuti che partecipano a programmi di formazione in carcere e che trovano un lavoro sia durante l'esecuzione della pena sia a fine pena, hanno un tasso di recidiva più basso di chi non partecipa a tali programmi. Ridurre la recidiva potrebbe aiutare anche ad affrontare il problema del sovraffollamento, a ridurre i costi del mantenimento dei detenuti, nonché a garantire di conseguenza contrastando la pericolosità sociale degli autori di reato la sicurezza di tutti i cittadini.

L'obiettivo dovrebbe essere raggiunto attraverso la sottoscrizione di una serie di intese in particolare tra CNEL e Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per attivare i nuovi programmi di formazione e lavoro all'interno delle strutture penitenziarie.

Anche il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha espresso il suo sostegno al progetto, sottolineando come la formazione e il lavoro siano una concreta occasione di reinserimento sociale dei detenuti una volta usciti dal carcere.

In questa direzione anche il disegno di legge n. 1169 con cui il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) intende dare coerente attuazione al percorso. L'iniziativa legislativa è stata presentata nell'esercizio delle attribuzioni conferite al CNEL dall'articolo

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

99, terzo comma, della Costituzione, recependo proprio gli esiti della giornata di lavoro del 16 aprile 2024.

Attraverso una rivisitazione complessiva dell'attuale quadro normativo e regolamentare in materia di ordinamento penitenziario si intende quindi concorrere alla strutturazione di una rete interistituzionale integrata in grado di gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità sia in carcere sia nella fase successiva alla dimissione.

Occorre attrarre stabilmente risorse esterne capaci di garantire sia risorse economiche sia apporti di competenze.

Il disegno di legge è dunque volto a offrire ai decisori pubblici strumenti giuridici idonei a migliorare, sul piano sia dell'efficacia sia dell'efficienza, l'attuale sistema di governance, agevolando al contempo l'elaborazione di una politica pubblica nazionale sul tema del lavoro in carcere in grado, da un lato, di supportare lo sviluppo delle migliori progettualità esistenti, e dall'altro di attivare progetti nei territori meno organizzati, in coerenza con le specificità dei contesti e con il reale fabbisogno dell'utenza degli istituti di pena.

Protocollo d'intesa interistituzionale d'iniziativa della Prefettura di Varese

Anche l'iniziativa della Prefettura di Varese della sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra le istituzioni interessate si inserisce nel solco della promozione dell'inserimento lavorativo, la sinergia interistituzionale sottesa all'accordo è volta a sostenerlo per le persone detenute, ex detenute e in esecuzione penale esterna.

Prodromica alla sottoscrizione del protocollo è stata l'organizzazione della Tavola rotonda dal titolo "Carcere e lavoro: Diritto, Rieducazione, Opportunità" che si è tenuta il 22 marzo 2024 presso la "Casa Don Guanella" di Ispra (VA) sulla tematica della formazione e del lavoro dei detenuti all'interno e all'esterno dei luoghi di detenzione e sulla legge 22 giugno 2000, n. 193, cosiddetta "legge Smuraglia".

Il Garante lombardo, fra i relatori, si è soffermato sulla situazione attuale della restrizione della libertà personale ed ha illustrato sinteticamente le varie tipologie delle misure alternative, specificando le differenze tra il lavoro all'esterno e all'interno del carcere.

In particolare, ha messo in evidenza come l'esperienza della formazione e dell'attività lavorativa – anche di breve durata – si sia rivelata significativa e di riscatto sociale a beneficio del detenuto e dell'intera collettività.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

L'auspicio della giornata è la maggiore presa di coscienza della necessità di creare una rete tra i vari enti pubblici e privati, gli enti di formazione, il mondo datoriale, il mondo sindacale e il terzo settore.

Al protocollo, sottoscritto in data 19 Luglio 2024, hanno aderito oltre al promotore, il prefetto di Varese, il presidente della Provincia di Varese, il sindaco di Varese, i direttori delle case circondariali di Varese e Busto, il presidente di Confindustria e il presidente di Camera di Commercio di Varese, il dirigente dell'Ufficio scolastico provinciale, il cappellano della Casa Circondariale di Busto Arsizio anche in rappresentanza della cooperativa La Valle di Ezechiele, il direttore generale dell'agenzia di tutela della salute (ATS) Insubria, le due aziende ospedaliere, la Croce Rossa, l'università dell'Insubria, i sindacati, le forze dell'ordine e il garante regionale dei detenuti.

Con questo protocollo sono state avviate concretamente, anche mediante incontri periodici, importanti sinergie fra le istituzioni del territorio per l'impegno comune di promuovere e garantire opportunità sia all'interno degli istituti, sia alla dimissione per il reingresso socio lavorativo.

Attività significative e criticità ricorrenti

IPM BECCARIA -10 maggio 2024 -Visita congiunta con "Commissione speciale Tutela dei diritti delle persone private della libertà personale e condizioni di vita e di lavoro negli istituti penitenziari"

Fra le criticità che si sono verificate nel corso dell'anno si segnalano i disordini ricorrenti all'interno dell'Istituto Penale Minorile "Cesare Beccaria".

Tali episodi sono stati oggetto di attenzione da parte del Garante e della Commissione Consiliare speciale, nonché della tempestiva organizzazione di una visita congiunta presso l'istituto.

In particolare, la visita del 10 maggio è stata programmata a seguito della notizia stampa delle risultanze di un'indagine penale a carico di alcuni agenti della Polizia Penitenziaria in servizio presso l'IPM e dai conseguenti tentativi di rivolta da parte dei minori nel maggio 2024.

L'Istituto Penale Minorile è l'unico in Lombardia, è il più grande e capiente d'Italia, potendo ospitare potenzialmente fino a ottanta ristretti.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Nel corso della riunione, prodromica alla visita, la Direzione ha riferito che, per quanto riguarda la popolazione carceraria, la metà è composta dai cosiddetti minori stranieri non accompagnati (MSNA) i quali si concentrano principalmente a Milano città e in Lombardia attratti dalle migliori condizioni di vita. I reati sono prevalentemente di tipo predatorio e comportano pene detentive minori, maggiore è però la complessità dei soggetti presenti in quanto soggetti problematici a causa dei traumi subiti, chi per il passaggio per i campi di detenzione libica, chi per la traversata del Canale di Sicilia o anche per la permanenza nelle carceri del Nord Africa.

I tradizionali meccanismi premiali non funzionerebbero a causa dei problemi di dipendenze. Altra questione cardine è la carenza nell'organico di personale adeguatamente formato a gestire ragazzi problematici per il vissuto e le dipendenze da sostanze: i centri di formazione dedicati al personale di Polizia Penitenziaria preposto agli istituti minorili sono stati chiusi per esigenze di razionalizzazione, la formazione è, pertanto, la medesima del personale che opera negli istituti per adulti.

I provvedimenti cautelari, irrogati nell'ambito dell'indagine, hanno di fatto dimezzato il personale. Per ovviare a tale carenza, sono state inviate unità di personale da Roma e dagli Uffici interdistrettuali per l'esecuzione penale esterna.

A seguito della segnalazione da parte della Direzione della necessità di garantire soluzioni abitative ai giovani agenti della Polizia Penitenziaria provenienti da altri territori, anche il Garante lombardo, oltre alla Presidente della Commissione consiliare speciale, ha interloquito con i referenti dell'Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale (ALER) e sono state individuate soluzioni alloggiative per un contingente di personale fra gli agenti penitenziari in missione.

Presa in carico sociosanitaria di pazienti ristretti

La presa in carico sanitaria delle persone detenute e dei pazienti ristretti è una questione ricorrente e rivela le stesse difficoltà riscontrate dai cittadini in carico al servizio sanitario regionale.

In diverse occasioni il Garante è infatti intervenuto per sollecitare visite mediche specialistiche e interventi chirurgici per i ristretti che hanno segnalato notevoli ritardi nella programmazione a causa della tempistica conseguente alle liste di attesa.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Altra criticità ricorrente è l'individuazione di comunità sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria per l'inserimento di minori e giovani adulti portatori di disagio psichico e/o con disturbi da uso di sostanze in carico ai servizi sanitari/sociosanitari regionali e della giustizia minorile a causa dell'insufficienza delle comunità presenti sul territorio lombardo.

Al fine di affrontare questa problematica, con la deliberazione della giunta regionale lombarda n. XII / 2676 del 1° luglio 2024, è stata disposta l'attivazione e l'accreditamento di nuove comunità di questa specifica tipologia.

Anche il reperimento di residenze sanitarie assistenziali per persone anziane non autosufficienti e portatrici di disabilità a fine pena ma prive di abitazione e familiari che le possano ospitare è stata oggetto di intervento del Garante, sollecitato dalla stessa Direzione dell'istituto di pena, affinché fosse garantita a seguito della dimissione l'inserimento della persona nella struttura e la necessaria integrazione economica da parte dell'ente locale per il pagamento della relativa retta.

Diritto all'affettività

Il diritto soggettivo all'affettività è riconosciuto componente imprescindibile della dignità della persona, oltre che risorsa preziosa in un virtuoso percorso trattamentale, è sancito formalmente anche dalla sentenza della Corte Costituzionale del 26 gennaio 2024 n.10, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui non prevede che alla persona detenuta sia consentito, quando non ostino ragioni di sicurezza, di svolgere colloqui intimi anche a carattere sessuale con la persona convivente non detenuta, senza che sia imposto il controllo a vista da parte del personale di custodia.

Di fatto, però, la sentenza menzionata non ha ancora trovato attuazione per la carenza di spazi adeguati.

Nel corso delle visite agli istituti lombardi, alla richiesta di informazioni da parte del Garante alla mancata attuazione della sentenza, le risposte da parte delle Direzioni sono state tutte orientate a ricondurre le ragioni di tale situazione non a resistenze di tipo giuridico, ma ad aspetti essenzialmente di natura organizzativa degli spazi.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Calendario visite garante detenuti presso istituti di pena 2024

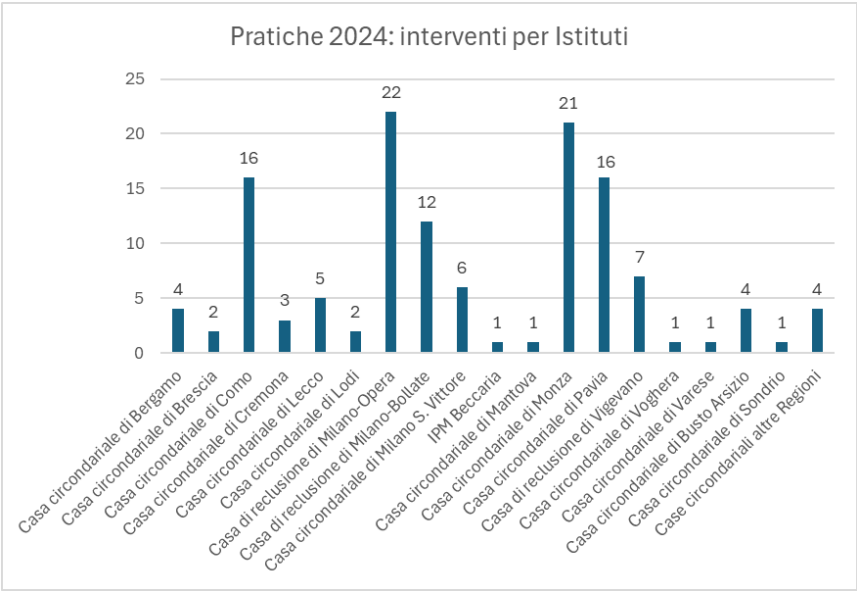
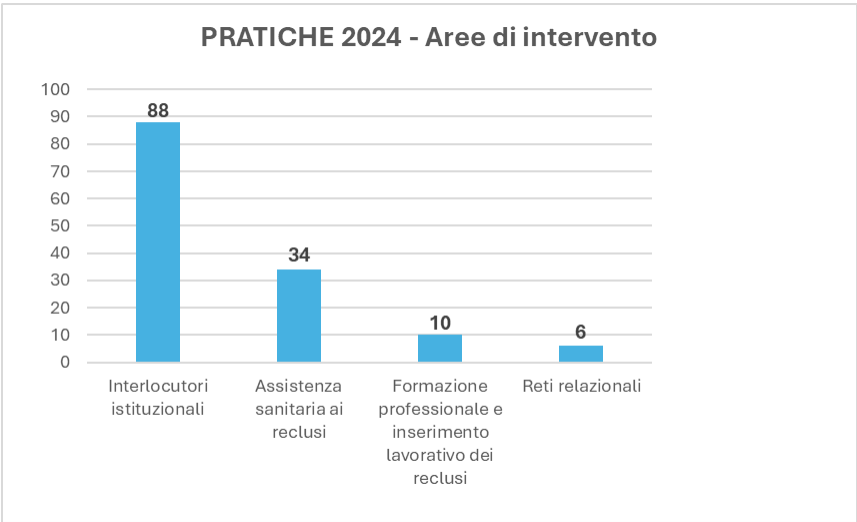
1	30/01/2024	C.C. di Pavia
2	06/02/2024	C.C. di Lecco
3	07/02/2024	IPM Beccaria
4	03/04/2024	C.C. Monza
5	10/05/2024	IPM Beccaria - Visita congiunta con "Commissione speciale Tutela dei diritti delle persone private della libertà personale e condizioni di vita e di lavoro negli istituti penitenziari"
6	15/05/2024	C.R. Milano Opera
7	17/05/2024	IPM Beccaria con il Sottosegretario alla Giustizia Sen. Avv. Andrea Ostellari
8	28/05/2024	C.C. di Bergamo
9	04/06/2024	C.R. Bollate
10	17/09/2024	C.C. Brescia Monbello
11	20/09/2024	C.R. Vigevano – Conferenza stampa presentazione nuova filiera lavorativa
12	19/11/2024	Tribunale di sorveglianza MI
13	20/11/2024	C.C. Lodi
14	23/11/2024	C.R. Bollate Presentazione nuovo plesso industriale Coimec spa

Il Garante in numeri

ANNO 2024			
COLLOQUI VISIVI E A DISTANZA CON I RISTRETTI			
n.	DATA colloqui/video colloqui	ISTITUTO DI PENA	NUMERO DI RISTRETTI
1	2024.01.30	Casa Circondariale di Pavia	5
2	2024.02.06	Casa Circondariale di Lecco	5
3	2024.04.03	Casa Circondariale di Monza	4
4	2024.05.15	Casa Circondariale di Opera	3
5	2024.07.17	Casa Circondariale di Monza	4
6	2024.09.24	Casa Circondariale di Monza	1
7	2024.10.15	Casa Circondariale di Como	3
8	2024.11.26	Casa Circondariale di Monza	3
TOTALE			28

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024



Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

II GARANTE PER LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

Il Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità è stato istituito dal Consiglio regionale della Lombardia (legge regionale 24 giugno 2021, n. 10) con l'obiettivo di assicurare, promuovere e garantire i diritti e il benessere delle persone con disabilità, residenti o domiciliate nel territorio regionale, nel rispetto dei principi dettati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, dall'articolo 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Convenzione della Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Il legislatore regionale ha inteso configurare il Garante come un punto di riferimento per l'ascolto delle istanze provenienti dai soggetti in condizione di disabilità, dalle loro famiglie e dai loro rappresentanti legali. Nell'esercizio delle proprie funzioni, il Garante riceve le segnalazioni concernenti violazioni di diritti e interviene invitando le pubbliche amministrazioni coinvolte ad assumere le iniziative atte a rimuoverne le cause.

Le competenze assegnate dalla legge regionale all'Autorità, ai fini della tutela delle persone con disabilità nei differenti contesti sociali, sono numerosissime. L'elenco delle funzioni, declinato dall'articolo 3 della succitata legge regionale istitutiva, è ampio e prevede, tra le altre, le attività di vigilanza, segnalazione e sensibilizzazione; la promozione della piena accessibilità ai servizi e alle prestazioni di prevenzione, di cura e di riabilitazione; il contrasto ai fenomeni di discriminazione o di mancata tutela delle persone con disabilità; il sostegno di attività orientate a diffondere nel tessuto sociale la conoscenza della disabilità e la cultura del rispetto; l'avvio di iniziative formative e la raccolta o l'elaborazione di dati, anche in collaborazione con le istituzioni nazionali; il supporto a studi e ricerche.

In particolare, le tematiche di cui si occupa il settore sono cinque:

- Assistenza: interventi assistenziali, servizi e benefici economici a favore di soggetti con disabilità;
- Mobilità e barriere architettoniche;
- Inclusione e integrazione scolastica;
- Invalidità civile e handicap: procedura per il riconoscimento dello stato di invalidità civile e di handicap, erogazione dei relativi benefici e provvidenze economiche;
- Inclusione lavorativa e occupazionale.

Le funzioni del Garante sono state esercitate dal Difensore regionale fino al 19/03/2024,

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

data in cui le competenze relative alla tutela delle persone con disabilità sono state trasferite, in forza delle disposizioni contenute nella legge di riorganizzazione degli organi di garanzia regionali (legge regionale 8 agosto 2022, n. 18), al Garante per la tutela dei minori e delle fragilità. Fino alla data del 19/03/2024, il Difensore regionale, nelle vesti di Garante per la tutela delle persone con disabilità, ha ricevuto le segnalazioni concernenti violazioni di diritti, sollecitando le pubbliche amministrazioni competenti ad intraprendere azioni volte ad eliminarne le cause.

Le istanze protocollate dal 01/01/2024 al 19/03/2024 sono state, in tutto, 28. Non rientrano in tale conteggio le richieste di intervento riguardanti questioni di competenza del Garante della Salute, come quelle pervenute da parte di cittadini con disabilità in materia di accesso alle prestazioni sanitarie.

Nel breve periodo di riferimento, il Garante ha svolto un ruolo determinante nella tutela dei diritti delle persone con disabilità, assicurando interventi tempestivi e un supporto concreto nella risoluzione delle criticità evidenziate.

Le segnalazioni hanno riguardato, in maniera preponderante, le **barriere architettoniche**, ossia gli ostacoli che impediscono la piena fruizione degli spazi e dei servizi alle persone con disabilità. La loro presenza compromette non soltanto l'autonomia individuale, ma rappresenta altresì una forma di discriminazione, in quanto limita la partecipazione attiva alla vita sociale delle persone con disabilità.

Nel novero delle barriere architettoniche vanno comprese non soltanto quelle fisiche, ma anche quelle senso-percettive o comunicative. Ad esempio, l'assenza di segnali tattili o sonori rende oltremodo difficoltoso l'orientamento delle persone con disabilità visive o uditive; allo stesso modo, l'assenza di una segnaletica chiara impedisce una corretta informazione alle persone con disabilità cognitive.

Il Garante si è impegnato attivamente nel promuovere l'abbattimento di queste barriere, dialogando con le amministrazioni competenti per assicurare un accesso equo alle infrastrutture e ai servizi a tutte le persone con disabilità, nel rispetto dei principi di inclusione e di pari opportunità. Su sollecitazione del Garante, ad esempio, una delle amministrazioni comunali interpellate si è impegnata al ripristino della segnaletica orizzontale di uno stallo per disabili, divenuto scarsamente visibile a causa dei lavori stradali effettuati *in loco*.

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Sempre su impulso del Garante, il Sindaco di un piccolo Comune lombardo ha reso noto all'Ufficio di aver avviato l'*iter* procedurale per la programmazione degli interventi di manutenzione straordinaria su un tratto di una strada comunale. Tale iniziativa ha posto le basi per la risoluzione di una problematica annosa, segnalata dall'istante alle amministrazioni comunali succedutesi nel corso degli ultimi venti anni, relativa al mancato rifacimento del manto stradale in prossimità dell'abitazione di un cittadino con grave invalidità.

Nel corso dell'attività istituzionale, il Garante ha più volte ricevuto segnalazioni concernenti il **riconoscimento dello stato di invalidità civile e di handicap**, con particolare riferimento al procedimento medico-legale con cui tali condizioni venivano valutate.

Le disfunzioni di varia natura segnalate riguardo all'accertamento dell'invalidità (dinieghi non adeguatamente motivati, ritardi nelle viste medico-legali o nella corresponsione di benefici economici e assistenziali), hanno indotto il Garante a interpellare l'INPS, soggetto gestore del procedimento, che si è mostrato disponibile, nella maggior parte dei casi, a collaborare per una concreta risoluzione delle problematiche sollevate.

In tali occasioni, è stato talvolta necessario fornire chiarimenti agli istanti in merito alle modifiche normative intervenute a partire dal luglio del 2020, che hanno introdotto la possibilità, per le Commissioni Mediche, di emettere i verbali di invalidità sulla base della sola documentazione sanitaria prodotta, senza necessità di una visita medica diretta. Tale facoltà, già prevista dall'articolo 29 ter del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, è stata successivamente confermata dal Messaggio INPS n. 1060 del 17 marzo 2023, che ha ribadito la possibilità di definire l'istruttoria su base documentale, garantendo, così, una maggiore semplificazione e tempestività del procedimento.

Il Garante, pertanto, ha svolto un ruolo di chiarimento e di orientamento nei confronti dei cittadini, contribuendo a una corretta applicazione delle disposizioni vigenti in materia di accertamento dell'invalidità civile.

Nel corso della propria attività, inoltre, il Garante ha avuto un ruolo chiave nella definizione di un caso segnalato da un genitore di un minore con disabilità, frequentante un centro riabilitativo. Veniva comunicata, infatti, la mancata erogazione dell'indennità di frequenza, prevista dall'articolo 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289. A seguito dell'intervento del Garante, l'INPS, invitato a svolgere gli opportuni controlli, ha accertato

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

la validità della richiesta, riconoscendo all'interessato le spettanze dovute. In tal modo si è garantito il diritto del minore alla prestazione assistenziale, finalizzata a sostenere il percorso riabilitativo e scolastico, come previsto dalla normativa vigente.

In definitiva, pur nella brevità del periodo di riferimento, il Garante ha svolto un ruolo decisivo a supporto delle persone con disabilità. L'impegno profuso ha prodotto risultati significativi, contribuendo a rafforzare le tutele previste dall'ordinamento e a garantire l'effettiva fruizione dei diritti alle persone con disabilità.

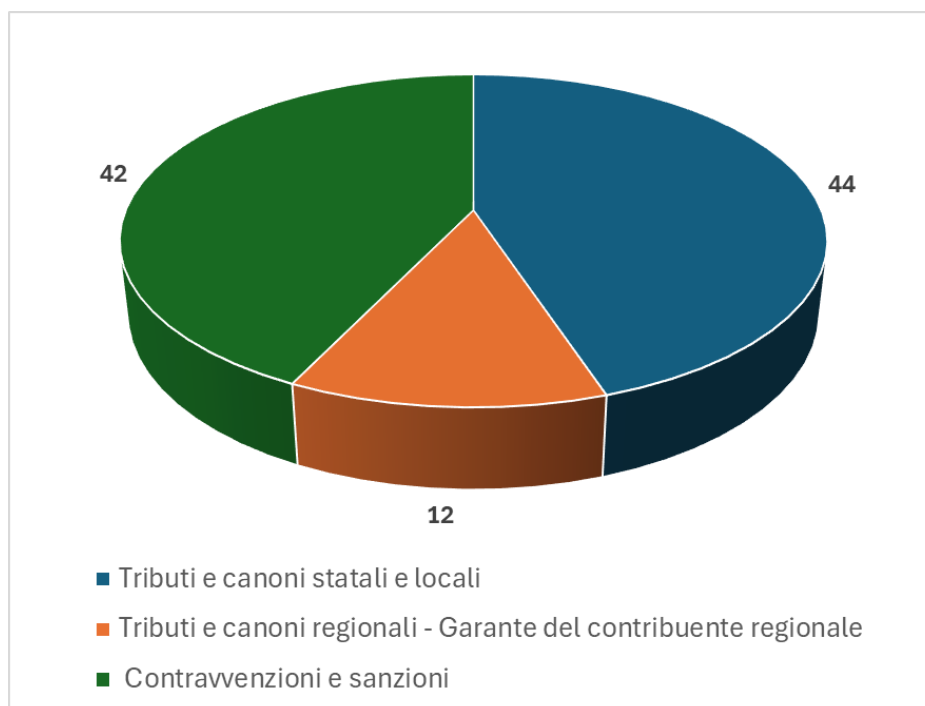
Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

II GARANTE DEL CONTRIBUENTE

Nel 2024 sono state trattate 98 istanze relative a tributi e contravvenzioni così suddivise:

- 12 nella competenza propria del Garante del contribuente regionale, riguardando tributi e canoni regionali.
- 42 istanze hanno riguardato contravvenzioni e sanzioni, principalmente per infrazioni al codice della strada.
- 44 istanze hanno riguardato tributi e canoni statali e locali.



Nei pochi casi in cui l'istanza concerneva tributi nazionali, che formano oggetto della competenza del Garante del contribuente istituito con la legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente), il contribuente è stato invitato a rivolgersi a quest'ultimo.

Uno dei casi trattati ha riguardato l'IMU applicata dal Comune sull'abitazione principale del coniuge residente in abitazione diversa rispetto all'altro coniuge. Il divieto di riconoscere l'esenzione dell'IMU a entrambi i coniugi era previsto prima dal decreto-legge

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

6 dicembre 2011, n. 201, e poi dall'art. 1, comma 741, lettera b), secondo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Tali norme sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza 13 ottobre 2022, n. 209. I Comuni di residenza dei due coniugi avevano negato a entrambi l'esenzione dall'IMU sull'abitazione principale. Mentre il Comune di residenza dell'altro coniuge ha proceduto al rimborso dell'IMU non dovuta, il Comune di residenza del marito ha rifiutato il rimborso. Il Difensore regionale ha svolto un primo intervento nei confronti del Comune, che, pur non disponendo alcun rimborso, ha preannunciato che non avrebbe rimborsato l'IMU pagata dal contribuente mediante ravvedimento operoso. Con un secondo intervento, il Difensore regionale ha segnalato al Comune che le istanze di rimborso devono essere accolte, se presentate entro il termine decadenziale, sia che il tributo sia stato assolto su invito del Comune o a seguito di ravvedimento operoso spontaneo. L'esame dell'istanza da parte del Comune era ancora in corso alla fine del 2024.

In un altro caso sottoposto al Difensore regionale, il Comune ha richiesto al contribuente il pagamento della TARI per un immobile di edilizia residenziale pubblica di propria proprietà per il periodo successivo alla cessazione della locazione e al trasferimento anagrafico del contribuente presso altro Comune. Dopo l'intervento del Difensore regionale, il Comune, in applicazione del proprio regolamento TARI, ha annullato gli avvisi di accertamento emessi nei confronti del contribuente per il periodo successivo alla cessazione della locazione.

Infine, un cittadino si è rivolto al Difensore regionale in merito alla gestione, da parte della sede secondaria di Milano dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di un immobile, oggetto di confisca, di cui il cittadino era conduttore. A seguito dell'intervento dell'ufficio, l'Agenzia ha dato ampio riscontro alle richieste di chiarimenti del cittadino.

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

L'attività di comunicazione

Il Difensore regionale ha un proprio sito web, difensoreregionale.lombardia.it, regolarmente aggiornato, di facile consultazione, nel quale gli utenti possono trovare tutte le informazioni sulle competenze, le modalità di inoltro delle richieste di intervento e utili approfondimenti.

Dispone, inoltre, di canali social sulle piattaforme Facebook e Instagram, sulle quali è attiva una campagna social calibrata sulle caratteristiche specifiche del Difensore regionale, a seconda dello strumento social utilizzato.

Ogni settimana vengono pubblicati almeno 2 o 3 post su tutti i canali aperti, replicati nelle stories per quanto riguarda il canale Instagram.

2024 - I social in numeri

Facebook

La pagina è seguita da **4187** followers, il 61% donne e 39% uomini, per la maggior parte dalla provincia di Milano.

101 post

3193 visualizzazioni

Numero di post pubblicati 67

Instagram

Follower **138**, 55,5% donne e 45,5% uomini, per la maggior parte dalla provincia di Milano.

97 post e **4** storie pubblicate

570 visualizzazioni

Difensore regionale della Lombardia – Relazione 2024

Ufficio supporto giuridico agli Organi di tutela e garanzia regionali

Riccardo Caccia – Dirigente

Maria Josè Bottini

Annalisa Cavallo

Maria Teresa Celli

Emilio Colombo

Oriana De Rosa

Laura Grieco

Antonio Marcattili

Chiara Piccolo

Tiziana Ricci

Marco Rondena

Antonella Scianò

Francesca Sulis

Nunzia Bramante

Daniela De Paoli

Daniela Landi

Patrizia Minervino

Paolo Mossi

Simona Ricci

Antonietta Robert

Luisella Tasca

Claudia Turzo

Enrico Vaglio Tanet

Ufficio Supporto giuridico
agli Organi di Tutela e Garanzia regionale



191280140470