

# SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XVIII LEGISLATURA

---

**Doc. CXXVIII**  
**n. 4**

## RELAZIONE

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

(Anno 2017)

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

**Presentata dal Difensore civico della regione Lombardia**

---

**Comunicata alla Presidenza il 13 giugno 2018**

---



# Relazione 2017

# Sommario

*Premessa di Carlo Lio*

## **Relazione**

L'attività dell'Ufficio

### 1. Assetto istituzionale

1.1 - Vigilanza e controllo sugli enti locali

1.2 - Servizi pubblici

1.3 - Trasparenza e partecipazione attività amministrativa

### 2. Ordinamento del personale pubblico .

### 3. Ordinamento finanziario

3.1 - Tributi e canoni statali

3.2 - Tributi e canoni regionali

3.3 - Tributi e canoni locali

### 4. Territorio

4.1 - Edilizia residenziale pubblica

### 5. Ambiente

### 6. Sicurezza sociale

6.1 - Assistenza sociale

6.2 - Invalidità civile

6.3 - Previdenza

### 7. Sanità e igiene

### 8. Istruzione, cultura, informazione

### 9. Agricoltura e caccia

### 10. Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

10.1 Mutamenti legislativi regionali

10.2 Ambiti operativi di intervento

10.3 Rapporti istituzionali con gli interlocutori regionali

10.4 Visite negli istituti

Appendice

Tabelle



E trascorso quasi un anno dalla mia nomina a Difensore regionale della Lombardia e la relazione annuale si presta ottimamente alla formulazione di un primo bilancio dell'attività di questi mesi. L'ufficio del Difensore regionale, Difensore civico prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 18 del 2010, è attivo ormai da decenni e nel corso della sua attività ha aiutato diverse migliaia di cittadini a risolvere i problemi incontrati con la pubblica amministrazione.

Il Difensore regionale infatti, con le sue funzioni di garanzia e di tutela si inserisce in quella zona dei rapporti tra pubblico e privato che proprio per la loro specificità assumono caratteristiche più fluide. Le leggi e i regolamenti della pubblica amministrazione regolano necessariamente rapporti generali, disegnano linee valide per tutti e che tutti devono rispettare, non si occupano però del caso specifico del Sg. Verdi o della Sg.ra Rossi, o dell'Associazione Blu o dell'impresa Giallo e via dicendo. Ma in concreto sono proprio questi ultimi che si rapportano alla Regione, al Comune alle Aziende sanitarie ecc. Le regole sono astratte, ma i loro effetti hanno conseguenze reali sulle persone e a volte si generano incomprensioni, ingiustizie e in alcuni casi purtroppo anche abusi.

Il Difensore regionale si trova qui in mezzo. È un punto d'ascolto degli interessi reali della comunità ed è un canale di dialogo con chi rappresenta l'interesse pubblico. È un mediatore e proprio per la sua particolare posizione, in cui può beneficiare di una visione più complessiva e distaccata delle questioni, nel massimo rispetto della legalità, può suggerire comportamenti nuovi, atteggiamenti più creativi e più consoni ai reali bisogni della collettività.

Nonostante in Italia non esista la figura del Difensore civico nazionale e dal 2010 siano stati aboliti i Difensori civici comunali, la legge ha affidato al Difensore civico ulteriori funzioni, come quelle sull'accesso civico e l'accesso civico generalizzato e le funzioni di Garante del diritto alla salute, che la legge regionale ha recepito nel dicembre 2017.

A questo punto il problema che si pone in evidenza è la scarsa conoscenza che la maggioranza dei cittadini ha circa la possibilità di ricorrere a questa Authority, pertanto il primo obiettivo che mi sono posto è quello di fare il possibile perché i cittadini lombardi conoscano e utilizzino questo importante strumento.

A questo scopo ho promosso e stipulato dei protocolli d'intesa con tutti i soggetti e le associazioni che ci permettano di avvicinare la difesa civica ai cittadini nel territorio dove vivono. Quindi il confronto parte dagli amministratori locali, i Sindaci attraverso l'ANCI Lombardia che sta già dando i suoi frutti e ci sta aiutando a veicolare le informazioni sull'attività del Difensore direttamente ai



loro cittadini. Analoghi protocolli sono stati siglati con UPEL , CONORD, FEDERCASA e ALER Milano.

Per quanto riguarda il merito ed il contenuto delle istanze, rinvio alla lettura della relazione che come sempre tratta ampiamente ed esaurientemente l'argomento, sia dal punto di vista statistico che del contenuto, con l'approfondimento di casi che per la loro particolarità possono costituire un'interessante lettura.

Carlo Lio  
Difensore regionale

## L'ATTIVITA' DELL'UFFICIO

Nel corso dei precedenti anni della X Legislatura sono stati utilizzati diversi strumenti per estendere la conoscenza dei servizi offerti dal Difensore regionale sul territorio lombardo: ad esempio l'apertura di Centri di raccolta delle istanze, la possibilità per i comuni di convenzionarsi con il Difensore regionale, una pagina dedicata all'Authority su Facebook, l'utilizzo della Newsletter del Consiglio per veicolare le informazioni.

In parte tali azioni sono state efficaci per far crescere sul territorio della Lombardia la conoscenza dei servizi offerti dal Difensore regionale, ma nonostante il numero di contatti sia aumentato, si è ritenuto necessario proseguire nella pubblicizzazione delle attività dell'Authority, con l'obiettivo di rivolgersi al maggior numero possibile di cittadini che abbiano necessità di usufruire dei servizi del Difensore regionale anche in località periferiche. Infatti si è rilevato che la maggior parte delle istanze provengono ancora dall'area della Città Metropolitana di Milano e dalla provincia di Monza e Brianza.

E questo attraverso la sottoscrizione di protocolli di intesa con varie Associazioni.

Infatti L'art. 8 della legge che disciplina l'istituto del Difensore regionale prevede che il Difensore possa formulare proposte alle amministrazioni pubbliche per perseguire "obiettivi di buon andamento, imparzialità, trasparenza e legalità".

Un primo contatto, sull'esempio di quanto avvenuto in Emilia Romagna, è stato stabilito con ANCI Lombardia per la sottoscrizione di un accordo volto alla diffusione della conoscenza della Difesa civica nei comuni, con la possibilità di aprire nuovi Centri di raccolta delle istanze ove sia presente un Ufficio Relazioni con il pubblico.

ANCI ha inoltre redatto un programma di comunicazione che prevede l'utilizzo della rivista *Strategie Amministrative*, distribuita a tutti gli amministratori lombardi, la promozione sui *Social network*, la diffusione di materiali informativi presso i comuni e la realizzazione di un video dedicato al Difensore regionale, in collaborazione con l'Ufficio per il Difensore regionale e con l'Ufficio Comunicazione e eventi del Consiglio.

Altre intese a fini collaborativi sono state stabilite con Associazioni di comuni quali Upel e Conord e con Federcasa e Aler Milano per le questioni relative all'edilizia economica popolare.

Sempre nell'ambito della promozione delle attività della difesa regionale e per la sensibilizzazione dei giovani e degli insegnanti, anche quest'anno vi è stata una presenza costante di personale dell'Ufficio nel corso delle visite istituzionali al Consiglio regionale, con una breve presentazione dell'Authority, diffondendo stampati e invitando a visitare il sito web.

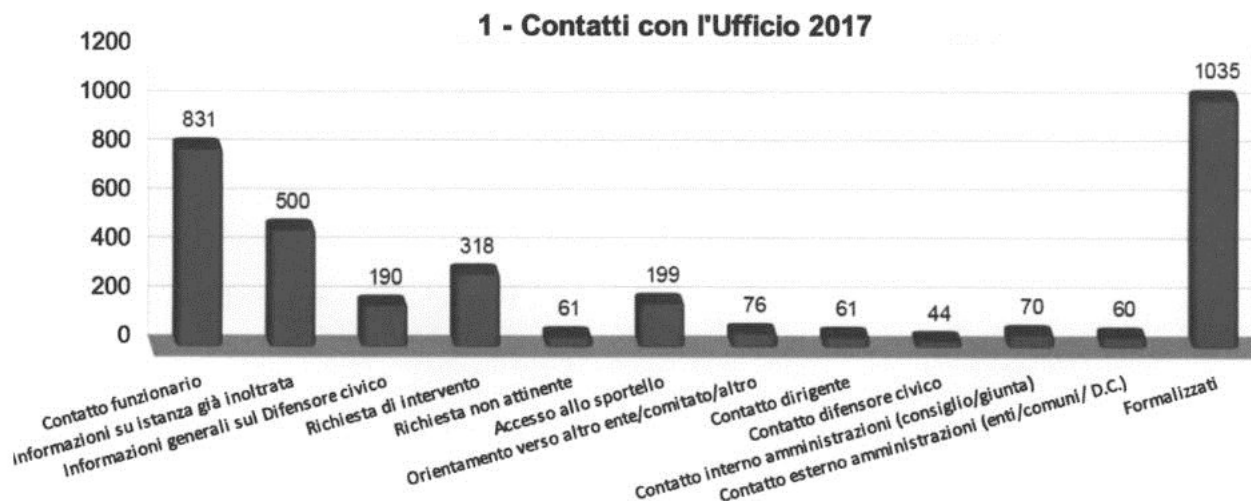
La partecipazione del Difensore regionale ad alcune trasmissioni televisive di reti locali, (oltre alla pagina Facebook dedicata, che già esiste da qualche anno) si è rivelata un fattore utile ad indirizzare gli utenti al sito web, da cui possono, previa iscrizione, inviare direttamente le istanze e seguire l'iter della propria pratica.

Infatti grazie al *software* di trattamento delle istanze interamente progettato e realizzato dall'Ufficio in collaborazione con una Società di informatica e in *open source* (Di.As.Pro), nonostante vi siano ancora cittadini che non avendo accesso ai mezzi informatici o non avendone dimestichezza continuano a rivolgersi all'Ufficio inviando, per posta o fax, una

lettera scritta a mano, le comunicazioni tra l'Ufficio e i vari enti interlocutori avvengono prevalentemente per posta elettronica (4.628) e le istanze presentate direttamente *on line* nel 2017 sono state 565 contro le 446 dell'anno precedente.

Questo nonostante ritardi nell'affidamento del servizio di assistenza del software abbiano comportato un certo rallentamento delle iscrizioni dirette dei cittadini.

Per quanto riguarda invece i contatti telefonici, il grafico sottostante ne illustra la tipologia; come si può notare, sono soprattutto numerosi i cittadini che chiedono di parlare direttamente con un funzionario o che chiedono informazioni circa la propria istanza:



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

Un'altra attività ha riguardato la verifica del rispetto della legge Del Rio sulla parità di genere nelle Giunte dei comuni lombardi con popolazione superiore ai 3000 abitanti: è emerso che **su 722 comuni 232** non hanno rispettato la legge in parte (ossia vi è una presenza femminile ma inferiore a quella prevista) o del tutto (nessuna presenza femminile).

Dopo un confronto con ANCI, a tali comuni nel corso del 2018 verrà inviata una lettera del Difensore regionale con l'invito ad adeguarsi. In caso di mancato adeguamento si dovrà ricorrere alla nomina di commissari *ad acta*.

Per quanto riguarda l'apertura dei **Centri di raccolta delle istanze**, che consentono anche a persone prive di strumentazione informatica di potere accedere ai servizi *on line*

del Difensore regionale, vi è stata una nuova importante adesione, come evidenziato nell'elenco sottostante:

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

\* Apertura 2017

Poiché l'apertura di questi Centri di raccolta presso alcune Case di reclusione ha facilitato soprattutto l'invio di istanze al Garante dei detenuti, i quali ovviamente hanno maggiori difficoltà a comunicare con l'esterno, si auspica di riuscire ad ampliare il numero di istituzioni penitenziarie coinvolte.

Per quanto riguarda le istanze pervenute, nella tabella che segue si mette a confronto il complesso dell'attività svolta dall'Ufficio nel corso del 2017 con l'anno precedente.

	2017						2016					
	P.N.	%	P.C.	%	P.A.	%	P.N.	%	P.C.	%	P.A.	%
Agricoltura	3	0,28	0	0,00	2	0,20	3	0,31	2	0,45	5	0,50
Ambiente	20	1,85	47	10,15	21	2,08	21	2,15	49	11,06	26	2,61
Assetto istituzionale	226	20,95	66	14,25	195	19,29	165	16,87	60	13,54	165	16,57
Garante dei detenuti	125	11,58	57	12,31	117	11,57	149	15,24	49	11,06	146	14,66
Industria	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,10	0	0,00	1	0,10
Istruzione, cultura, informazione	10	0,93	6	1,30	14	1,38	8	0,82	7	1,58	9	0,90
Lavoro	6	0,56	2	0,43	5	0,49	9	0,92	4	0,90	11	1,10
Oggetto da definire	80	7,41	0	0,00	79	7,81	78	7,98	1	0,23	79	7,93
Ordinamento finanziario	90	8,34	22	4,75	84	8,31	76	7,77	13	2,93	70	7,03
Ordinamento personale pubblico	54	5,00	25	5,40	52	5,14	35	3,58	27	6,09	39	3,92
Patrocinio in giudizio	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	0,20	0	0,00	2	0,20
Rapporti tra privati	8	0,74	2	0,43	8	0,79	11	1,12	3	0,68	13	1,31
Sanità e igiene	137	12,70	43	9,29	127	12,56	111	11,35	39	8,80	113	11,35
Sicurezza sociale	159	14,74	109	23,54	164	16,22	173	17,69	93	20,99	162	16,27
Territorio	151	13,99	82	17,71	139	13,75	131	13,39	94	21,22	150	15,06
Terziario	10	0,93	2	0,43	4	0,40	5	0,51	2	0,45	5	0,50
<b>Totali</b>	<b>1079</b>	<b>100,00</b>	<b>463</b>	<b>100,00</b>	<b>1011</b>	<b>100,00</b>	<b>978</b>	<b>100,00</b>	<b>443</b>	<b>100,00</b>	<b>996</b>	<b>100,00</b>

Segue una sintetica analisi dei dati relativi alle istanze settore per settore:

**Assetto istituzionale:** nel settore **vigilanza e controllo sugli enti locali** gli interventi, come del resto negli anni precedenti, sono stati posti in essere quando la gravità del caso lo richiedeva, contando sulla disponibilità al dialogo dell'amministrazione interpellata, sulla base del principio generale di collaborazione tra istituzioni e nel più totale rispetto dell'autonomia giuridico-amministrativa della stessa.

Nel settore dei **servizi pubblici** le richieste pervenute nel 2017 sono state 20, seguendo, quindi, il trend dello scorso anno. Permane come problema principale, relativamente ai servizi di fornitura di energia elettrica, gas e sistema idrico, l'erronea o tardiva fatturazione dei consumi ed un insufficiente grado di trasparenza delle informazioni fornite dai gestori ai clienti finali.

In materia di **accesso agli atti** la principale novità è costituita dalle richieste di **accesso civico generalizzato**, uno strumento della trasparenza amministrativa ulteriore rispetto all'accesso documentale e aggiuntivo rispetto agli obblighi di pubblicazione. Nel 2017 sono pervenute 154 istanze classificate come "Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa" e di queste circa un 20% riguardano proprio ricorsi relativi a questa possibilità di accesso agli atti. Nella sezione dedicata verranno illustrate anche le iniziative legislative e amministrative del Consiglio regionale in materia.

**Ordinamento del personale pubblico :** Il settore ha registrato un considerevole incremento delle pratiche (più del doppio rispetto a quelle dell'anno precedente).

Le istanze pervenute hanno riguardato questioni insorte sia nella fase prodromica all'instaurazione del rapporto di lavoro (concorso pubblico) sia nella fase successiva.

**Ordinamento finanziario:** nell'ambito dei **tributi regionali** propri come di consueto il tributo che ha richiesto più interventi è la tassa automobilistica regionale, il bollo auto.



Le vicende segnalate sono state le più varie e hanno trovato nella quasi totalità dei casi una soluzione positiva, grazie soprattutto alla collaborazione con gli uffici competenti della Giunta regionale. Gran parte delle istanze hanno però riguardato come sempre i **tributi e canoni locali**: ICI, IMU, TARSU, TARES, TARI e TASI sono infatti le tasse più soggette ai ricorsi da parte dei cittadini.

**Territorio**: si è verificato un aumento delle istanze pervenute di circa il 30% rispetto al 2016. La crescita più rilevante ha riguardato le pratiche aperte **in materia di viabilità e circolazione e di lavori pubblici**, mentre costante, seppur sempre consistente, è stato il numero di quelle in materia di **edilizia privata**. Nessuna significativa differenza quantitativa si è invece riscontrata nelle richieste concernenti tutela del territorio, strumenti urbanistici, occupazioni, espropri e servitù, acque pubbliche, lavori pubblici e trasporti.

In materia di **edilizia residenziale pubblica** l'attività ha riguardato soprattutto, secondo una tendenza registrata anche negli anni precedenti, questioni attinenti alla manutenzione degli immobili del patrimonio abitativo pubblico di proprietà dei comuni e delle ALER e i procedimenti di assegnazione degli alloggi. La collaborazione con Federcasa e ALER Milano, che potrà essere estesa anche ad altre ALER del territorio lombardo, sarà quindi molto importante in futuro per risolvere situazioni critiche.

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

**Sicurezza sociale**: Il numero delle richieste di intervento inerenti **l'assistenza sociale** è stato all'incirca equivalente a quello del precedente anno; la tipologia delle istanze è stata varia ed eterogenea ed ha riguardato servizi e provvidenze a favore di anziani, minori, indigenti e soggetti portatori di *handicap*; per quanto riguarda invece **l'invalidità civile** i cittadini si sono rivolti all'Ufficio per segnalare per lo più problematiche inerenti al riconoscimento dei benefici in materia di cecità, sordità, *handicap* e disabilità, con riferimento sia alle varie fasi amministrative e sanitarie sia ai tempi di erogazione delle prestazioni. Nella sezione dedicata vengono illustrati alcuni casi specifici.

In materia di **previdenza** vi è stato un ulteriore incremento delle pratiche pervenute (54) rispetto allo scorso anno, che hanno riguardato per la maggior parte richieste di restituzione da parte di INPS di somme indebitamente percepite (24), questioni relative alla pensione (15), domande per lavoratori rimpatriati e frontalieri, pratiche di ricongiunzione. Come si è già rilevato lo scorso anno, metà delle pratiche trattate riguarda richieste di restituzione di indebito da parte dell'INPS.

**Sanità e igiene**: si è assistito ad un ulteriore incremento delle pratiche in materia di assistenza sanitaria. L'attivazione della campagna informativa volta a far meglio conoscere le funzioni dell'Ufficio di Difesa civica, nel determinare un generale aumento delle pratiche, ha confermato come proprio le questioni in materia sanitaria siano tra quelle che coinvolgono in modo particolare la cittadinanza.

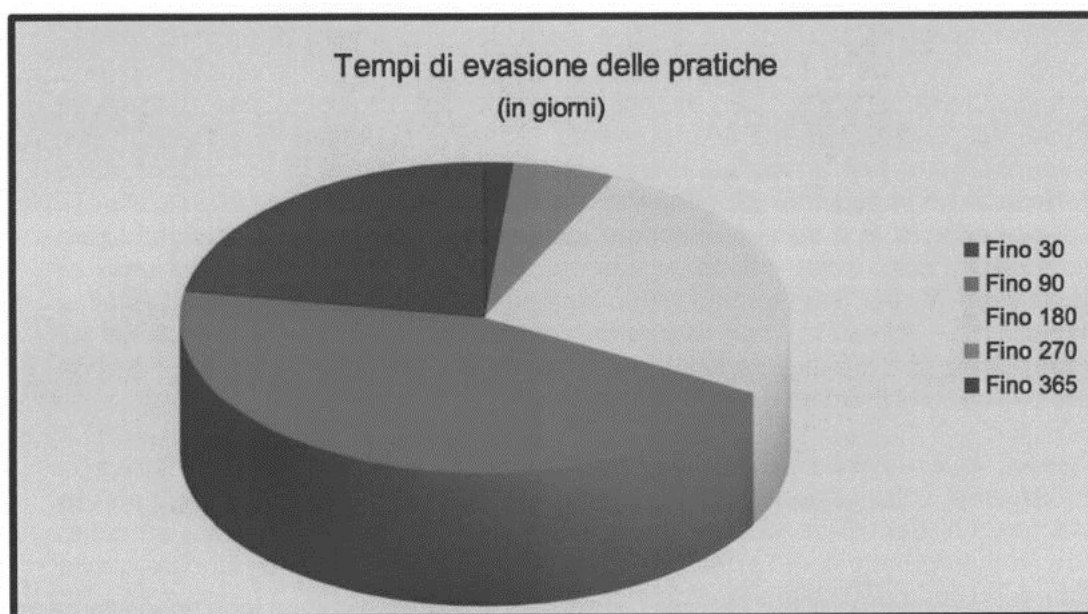
**Istruzione, cultura e informazione**: il numero di istanze pervenute si è discostato di poco da quello degli ultimi anni, così come si è ripetuta la varietà delle questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio, tra le quali si citano, a titolo esemplificativo, contestazioni relative alla mancata concessione di borse di studio, a ritardi nel procedimento di riconoscimento del titolo di studio straniero, alla mancata attivazione del servizio di trasporto scolastico ed

al procedimento di erogazione del rimborso della spesa sostenuta per l'acquisto dei libri di testo.

**Agricoltura e caccia:** hanno prevalso i reclami di agricoltori volti a sollecitare il pagamento degli indennizzi per i danni causati a produzioni agricole, pascoli e allevamenti da fauna selvatica.

**Tutela dei detenuti:** il maggior numero di istanze pervenute all'Ufficio del Garante ha riguardato, come nell'anno precedente, i rapporti con gli Enti gestori in quanto soggetti istituzionalmente competenti per l'ambito oggetto di segnalazione, mentre si è registrato un aumento delle doglianze aventi ad oggetto l'assistenza sanitaria e riguardanti l'insoddisfazione degli istanti per i contenuti e le tempistiche delle prestazioni sanitarie ricevute o l'inadeguatezza delle cure rispetto a stati di salute di particolare complessità. Sono invece diminuite le richieste di intervento nell'ambito della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo, oltre che le segnalazioni concernenti la tutela delle relazioni familiari dei ristretti. Per quanto riguarda le novità introdotte sotto il profilo legislativo si rimanda alla sezione dedicata.

La tendenza a concludere le pratiche in tempi brevi sembra essere confermata anche quest'anno, sebbene non tutte le questioni sottoposte all'attenzione dell'Authority possano essere risolte rapidamente, in quanto spesso occorrono accertamenti complessi, da condursi in contraddittorio o con la collaborazione di altre amministrazioni.



Interessante è infine il giudizio dei cittadini sull'operato dell'Authority, dati riportati anche nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito web del Consiglio regionale sotto la voce "customer satisfaction":

NR di moduli ricevuti via web	<b>140</b>
Giudizio medio per domanda 1 (Cortesia e disponibilità del personale)	<b>3.33 (83,25%) (buono/ottimo)</b>
Giudizio medio per domanda 2 (Competenza e preparazione professionale del personale)	<b>3.32 (83 %) (buono/ottimo)</b>
Giudizio medio per domanda 3 (Chiarezza delle informazioni ricevute)	<b>3.25 (81,25 %) (buono/ottimo)</b>
Giudizio medio per domanda 4 (Ha trovato la qualità del servizio adeguata alle sue attese?)	<b>17,86 (NO) - 82,14 (SI)</b>
<b>Giudizio complessivo</b>	<b>82,5 % grado di soddisfazione</b>

Per quanto riguarda il personale assegnato all'Ufficio, si rammenta che con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 428 del 19 dicembre 2016 è stata definita per un triennio la dotazione organica, che comprende anche personale a supporto del Garante per l'infanzia e l'adolescenza. (FB)



## 1. ASSETTO ISTITUZIONALE

### 1.1 Vigilanza e controllo sugli Enti locali

La legge 6 dicembre 2010 n. 18 – Disciplina del Difensore regionale - all'art. 9 comma 2 stabilisce che il *“Difensore può intervenire anche nei confronti dei comuni, delle comunità montane e delle province, dei concessionari o gestori di servizi pubblici locali siti sul territorio lombardo quando previsto dalla legge”*.

In attesa che queste leggi vengano approvate, anche quest'anno l'ufficio ha provveduto a svolgere la ormai tradizionale opera di mediazione tra cittadini e amministrazioni locali.

Opera di mediazione che vede aumentare il numero delle richieste di intervento, considerato che spesso il cittadino ha rapporti più frequenti con il singolo ente locale, ed in particolare con il comune, che con altri tipi di amministrazioni.

L'ufficio, come sempre, ha avuto il necessario riguardo per l'autonomia istituzionale dell'ente locale di volta in volta interessato e si è il più delle volte limitato a chiedere chiarimenti sulle vicende segnalate, chiarimenti che, tranne qualche isolato caso, le amministrazioni non hanno mai mancato di fornire tempestivamente ed esaurientemente, talvolta riconoscendo ritardi o intoppi dovuti al proprio operato.

Un consistente numero di istanze di questo settore proviene da consiglieri comunali di minoranza che spesso cercano di utilizzare a fini “politici” il ricorso al Difensore regionale.

Occorre quindi in questi casi illustrare agli istanti che l'ufficio del Difensore regionale non può costituire un ulteriore mezzo per esercitare l'opposizione, né tanto meno costituire una fonte di pareri da poter utilizzare nello stesso senso.

E' noto infatti che il Difensore non può emettere pareri, di legalità come di merito, che oltretutto non avrebbero alcun valore legale, essendo a ciò preposti altri organi dell'ordinamento dello Stato.

Anche il controllo sostitutivo di cui all'art. 136 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 - che prevede la nomina di un commissario *ad acta* da parte del Difensore regionale, qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro un congruo termine, ritardino od omettano il compimento di atti obbligatori per legge - è stato come sempre utilizzato con parsimonia al fine di non invadere l'autonomia politico-amministrativa degli enti di volta in volta interessati.

Rispetto al numero di istanze pervenute in merito, si è dato seguito alla relativa procedura solo quando si rendeva assolutamente necessaria.

E' poi spesso stata sufficiente la semplice diffida ad adempiere per far sì che l'ente interessato si risolvesse al compimento dell'atto obbligatorio.

Il comma 137 art. 1 della legge **7 aprile 2014 n. 56 – la legge cd. Del Rio**,

Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni - stabilisce che nei comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti, le relative Giunte debbano avere una composizione per la quale "nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico".

L'ufficio ha quindi provveduto, come già detto nella parte relativa all'attività dell'Ufficio, ad avviare una indagine volta a rilevare quanti comuni - dei circa 800 con popolazione superiore ai 3000 abitanti - abbiano rispettato la norma in esame, il cui mancato adempimento comporterebbe un intervento ai sensi del citato art. 136 del D. Lgs. 267/2000, trattandosi di un atto obbligatorio per legge.

Il sondaggio è ancora in corso.

Oltre alla considerevole quantità di amministrazioni comunali da contattare occorre tener presente che le elezioni amministrative che di anno in anno interessano alcuni dei comuni in esame fanno slittare i tempi. (ACA)

## 1.2 Servizi pubblici

Le richieste pervenute nel 2017 sono state 20, seguendo, quindi, il *trend* dello scorso anno: 7 pratiche relative alla fatturazione dell'energia elettrica da parte di gestori vari, 6 relativi al sistema idrico integrato, 3 inerenti il servizio di telecomunicazione e 4 pratiche relative a problemi generici misti.

Permane pertanto, come problema principale sentito da parte dei clienti finali, relativamente ai servizi di fornitura di energia elettrica, gas e sistema idrico, l'erronea o tardiva fatturazione dei consumi ed un insufficiente grado di trasparenza delle informazioni fornite dai gestori.

In molti casi l'Ufficio di Difesa regionale ha interessato delle questioni l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, presso la quale è stato istituito lo Sportello per il Consumatore, deputato a fornire informazioni e assistenza sui diritti dei consumatori e, in particolare, il Servizio Conciliazione, introdotto dall'Autorità nell'aprile 2013 per mettere a disposizione dei consumatori una procedura semplice e veloce di risoluzione di eventuali controversie con gli operatori, che prevede l'intervento di un conciliatore appositamente formato, che aiuta le parti a trovare un accordo senza ricorrere a vie giudiziarie.

Un caso interessante relativo al sistema idrico, ed in particolare alla fatturazione del consumo dell'acqua, ha riguardato un istante che si è rivolto al Difensore regionale per segnalare che la suocera aveva un problema di sostituzione del contatore e di alcune bollette che, a suo parere, sfioravano dal normale consumo, considerato soprattutto che risiedeva presso una casa di riposo.

L'istante, nonostante avesse contattato più volte il gestore del sistema idrico sia telefonicamente sia recandosi di persona agli sportelli, non era riuscito a risolvere la questione.

Pertanto il Difensore regionale si è rivolto direttamente al gestore per chiedere spiegazioni sulla questione delineata e per chiedere di risolvere la pratica in modo positivo per il cliente finale, segnalando altresì la problematica all'Autorità del sistema idrico.

Quest'ultima è intervenuta tempestivamente, chiedendo al gestore di relazionare sulla questione e se ci fosse margine per una risoluzione positiva.

Dopo vari scambi di note, infine, il gestore ha comunicato all'interessato che la richiesta era stata accolta e che gli sarebbero stati accreditati tutti gli arretrati. (TR)

### 1.3 Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa.

Il processo di riforma della trasparenza amministrativa nel nostro ordinamento, avviato con l'adozione della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e l'enunciazione del principio di pubblicità tra i principi generali dell'attività amministrativa, ha subito una svolta significativa con l'emanazione della **Legge 27 ottobre 2009, n. 150** e con la codificazione della nozione di trasparenza intesa quale *"(...) accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità (...)".*

Successivamente il legislatore è intervenuto emanando la Legge **6 novembre 2012, n. 190**, la quale prevedeva l'obbligo di adottare un decreto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi definiti nella legge stessa, per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di adempiere a quanto previsto nella legge sopra citata, con il **Decreto legislativo n. 33/2013** il legislatore ha imposto in capo alle pubbliche amministrazioni e ai soggetti tenuti al rispetto della normativa sulla trasparenza una serie di obblighi di pubblicazione di informazioni, dati e documenti sui propri siti istituzionali, prevedendo, in caso di omesso adempimento, la possibilità in capo a chiunque sia interessato, di presentare istanza - che non necessita di motivazione - al fine di ottenerne la pubblicazione.

Il processo di riforma della trasparenza amministrativa si è perfezionato con il **Decreto legislativo 97/2016** il cui elemento di maggiore novità è l'introduzione di una nuova forma di accesso civico "generalizzato", mediante il quale viene riconosciuto a chiunque il diritto di accedere a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria fissati dal legislatore.

L'art. 5, comma 2 del d. lgs. 33/2013, dispone "Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis."

L'**accesso civico generalizzato** è, quindi, uno strumento della trasparenza amministrativa, ulteriore rispetto all'accesso documentale disciplinato dagli artt. 22 e ss. della legge 241/1990 e aggiuntivo rispetto agli obblighi di pubblicazione, di cui agli artt. 12 e ss, del d. lgs 33/2013.

Il decreto prevede che, nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso civico o di mancata risposta entro il termine di trenta giorni ("Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.", art. 5 comma 6), il richiedente possa presentare richiesta di riesame al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che deciderà con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.

L'art. 5, comma 8, inoltre, dispone che qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì **presentare ricorso al Difensore civico competente per ambito territoriale**.

A tal proposito, entrando nel merito dell'attività del Difensore regionale, nel 2017 sono pervenute 154 istanze classificate come "Trasparenza e partecipazione dell'attività amministrativa" e di queste circa un 20% riguardano proprio ricorsi ex art. 5, comma 8 del d.lgs. 33/2013.

In un caso l'Ufficio si è anche dovuto rivolgere al Garante della Privacy così come previsto dall'art. 5, comma 8: *"Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il Difensore civico provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta."*

Anche nel caso dell'accesso civico generalizzato, come per l'Accesso agli atti ex L. 241/90, l'Ufficio ha avuto modo di procedere soprattutto nei confronti delle amministrazioni comunali, adottando la sua ormai tradizionale linea di prudente attenzione all'autonomia delle strutture di volta in volta interpellate e nei limiti della coerenza delle richieste, non sempre ragionevoli, al fine di ottenere comunque risposte chiare ed esaurienti alle rivendicazioni degli istanti, facendo appello allo spirito di collaborazione tra pubblici uffici e di trasparenza dell'azione amministrativa ed ottenendo, nella maggior parte dei casi, il raggiungimento dello scopo prefissatosi.

Preme infine segnalare che, dal punto di vista normativo, il Consiglio regionale ha approvato il PDL 0374 di iniziativa del Presidente della Giunta regionale, che agli artt. 2/4/5 prevedeva le "Modifiche alle leggi regionali 16 settembre 2003, n. 20 istituzione del comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM), 30 marzo 2009, n. 6 istituzione della figura e dell'ufficio del garante per l'infanzia e l'adolescenza e 6 dicembre 2010, n. 18 Disciplina del Difensore regionale".

In particolare, per quanto riguarda il Difensore regionale, si proponeva la modifica dell'articolo 13 della Legge Regionale 6 dicembre 2010, n. 18 "Disciplina del Difensore regionale", al fine di adeguarlo al decreto legislativo 33/2013 e ss. modifiche.

**Il 28 dicembre 2017 è stata, quindi, approvata la L.r. n. 37**, il cui art. 5, comma 1, lett. i, ha modificato il succitato art. 13 "Tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi" di seguito riportato:

*"1. Il Difensore svolge le funzioni di tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 5, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) e dell'articolo 25, comma 4, della legge 241/1990.*

*2. Le pronunce assunte dal Difensore regionale sui ricorsi sono pubblicate in forma sintetica sul proprio sito web nel rispetto delle norme sulla protezione dei dati personali.*

*3. Nei procedimenti ad istanza di parte di competenza dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 9, i provvedimenti di diniego o differimento dei diritti di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi devono contenere l'indicazione circa la possibilità di presentare ricorso al Difensore."*

Sempre nel corso del 2017, il Segretario generale del Consiglio regionale, ha costituito un gruppo interdisciplinare per la elaborazione della disciplina interna in materia di accesso agli atti, composto da dirigenti e funzionari di vari Uffici tra cui l'Ufficio per il Difensore regionale.

Terminati i lavori del gruppo, l'U.d.P. ha deliberato le "Disposizioni organizzative in materia di diritto di accesso documentale e di diritto di accesso civico, semplice e generalizzato, agli atti, informazioni e dati del Consiglio regionale della Lombardia e

determinazione dei costi di riproduzione degli atti.", successivamente pubblicate sul BURL, Serie ord. 48, del 28 novembre 2017. (CP)



## 2. ORDINAMENTO DEL PERSONALE PUBBLICO

Il settore ha registrato, nell'anno di cui si relaziona, un considerevole incremento delle pratiche (più del doppio rispetto a quelle dell'anno precedente).

Le istanze pervenute hanno riguardato questioni insorte sia nella fase prodromica all'instaurazione del rapporto di lavoro (concorso pubblico) sia nella fase successiva.

Sotto il primo aspetto, è interessante il caso della signora M.V., esclusa da un concorso pubblico indetto dal Comune di Sermide per la copertura di un posto di funzionario direttivo tecnico, cat. D3, in quanto priva del requisito, richiesto dal bando, di iscrizione all'Albo dell'Ordine degli ingegneri o degli architetti.

L'interessata che, a seguito del superamento dell'apposito esame di stato, aveva comunque conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione, aveva presentato istanza di riesame della determina di esclusione, supportando la stessa con argomentazioni fondate sull'indirizzo giurisprudenziale prevalente in materia.

La richiesta era stata denegata dall'Amministrazione sul presupposto che la giurisprudenza citata dall'interessata si riferisse ad una casistica cui non era riconducibile la sua istanza.

La signora V. ha pertanto chiesto al Difensore regionale di assisterla nella sua opposizione al diniego.

Il Difensore regionale, accertata la fondatezza della richiesta, è intervenuto presso l'Amministrazione comunale, rappresentando le relative argomentazioni di supporto.

In particolare, rinviando alla giurisprudenza formatasi in materia (si confrontino, Corte Costituzionale sentenza 15.10.2010 n. 296 e TAR Lombardia Milano, sentenza Sez. IV, 27.2.2014 n. 549), l'Ufficio ha fatto presente che, una volta conseguita l'abilitazione, l'iscrizione all'Albo costituisce una *condicio sine qua non* soltanto per l'esercizio della professione e non anche per verificare se il candidato possieda la necessaria capacità professionale, essendo stata quest'ultima già accertata con il superamento dell'esame di abilitazione.

Il Difensore regionale ha poi rammentato che l'iscrizione all'Albo ha essenzialmente una funzione di tutela del titolo e dell'esercizio della professione, a favore sia del professionista sia di terzi.

L'Ufficio ha quindi sottolineato che l'adempimento di che trattasi sarebbe potuto essere richiesto al vincitore del concorso solo al momento della conclusione del contratto di assunzione, ma non avrebbe potuto costituire elemento idoneo a selezionare la platea dei potenziali concorrenti.

Al riguardo, il Difensore regionale ha messo altresì in evidenza che qualora, per converso, esso fosse stato inserito in un bando di concorso pubblico quale requisito essenziale di ammissione, avrebbe limitato in modo arbitrario e irragionevole la partecipazione allo stesso.

In questa ipotesi, invero, esso avrebbe impedito di prendervi parte a coloro che, pur avendo maturato una lunga esperienza nell'ambito professionale di riferimento, non fossero più iscritti all'Albo, mentre ne avrebbe consentito la partecipazione a chi, malgrado una limitata esperienza professionale, fosse comunque iscritto all'Albo.

Alla luce delle considerazioni espresse, il Difensore regionale ha invitato l'Amministrazione comunale a riaprire i termini del procedimento di concorso al fine di consentirne la partecipazione all'interessata e a tutti coloro che fossero stati esclusi per analoghe ragioni.

Il Sindaco ha risposto che, dopo attenta analisi della questione, sarebbe stato

corretto riammettere al procedimento coloro che ne erano stati esclusi perché non iscritti ai pertinenti Albi professionali e che, di conseguenza, l'Amministrazione attuale o quella che si sarebbe insediata di lì a breve, avrebbe assunto ogni determinazione all'uopo necessaria.

Sempre con riferimento alle procedure di concorso pubblico, l'Ufficio si è ritrovato ad affrontare un problema di rilevanza generale, indotto da una prassi di dubbia legittimità, invalsa in molti enti locali (comuni) e del sistema regionale, in particolare, ATS (Agenzia di tutela della salute) e ASST (Azienda socio sanitaria territoriale).

Diversi cittadini si sono rivolti all'Ufficio lamentando di non avere potuto partecipare a concorsi pubblici per assunzioni a tempo determinato, indetti da Comuni o da ATS e ASST, a causa della mancata pubblicazione del relativo bando non solo sulla GURI (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana), ma, talvolta, anche sul BURL (Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia), essendosi i predetti enti limitati a darne notizia *on line*, sui propri siti istituzionali.

Gli interventi espletati sul tema dal Difensore regionale presso i diversi enti hanno avuto come minimo comun denominatore il rammentare agli stessi che la pubblicazione del bando afferente un pubblico concorso - come sostenuto dalla prevalente giurisprudenza in materia (si rinvia, in particolare, a Cons. stato, sez. V, sentenza 8.8.2015 n. 2801; Cons. stato, sez. V, sent. 25.1.2016 n. 227) - costituisce oggetto di un obbligo giuridico che ha fondamento costituzionale negli artt. 51, comma 1, e 87, comma 3, cost..

Come sottolineato dalla giurisprudenza richiamata, invero, la pubblicazione sulla GURI e sul BURL costituisce una regola generale attuativa delle disposizioni costituzionali citate, la cui finalità è quella di consentire in concreto, la massima conoscibilità dell'indizione di un concorso pubblico a tutti i cittadini, indipendentemente dall'ubicazione della loro residenza sul territorio nazionale.

Orbene, né la normativa sui concorsi pubblici né l'indirizzo giurisprudenziale esaminato distinguono tra procedimenti a tempo indeterminato e procedimenti a tempo determinato al fine di pervenire a conseguenze diverse riguardo alle modalità di pubblicazione dei relativi bandi.

In secondo luogo, l'Ufficio ha fatto presente che la regola generale in esame non è stata inficiata dall'art. 32 L. 18.6.2009 n. 69 che, pur avendo previsto che gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi si intendono assolti con la pubblicazione degli stessi sui propri siti informatici, ha peraltro fatto espressamente salva la pubblicità sulla GURI e i relativi effetti giuridici.

Alla stregua delle argomentazioni sopra espresse, il Difensore regionale ha quindi proposto l'annullamento del bando e di tutti gli atti connessi e consequenziali del procedimento e la ripetizione di quest'ultimo con modalità conformi al dettato normativo.

Gli enti interpellati non hanno accolto la proposta dell'Ufficio sul presupposto che il nostro ordinamento giuridico non contempli alcun obbligo di pubblicazione sul BURL e/o sulla GURI dei bandi per corsi a tempo determinato, tanto da essere invalsa, presso tutte le strutture sanitarie lombarde, la prassi di darne notizia soltanto sui propri siti informatici.

L'Ufficio ha pertanto deciso di investire del problema, consideratane la rilevanza generale, la DG Direzione generale Welfare al fine di darvi soluzione e di fissare linee guida di riferimento per tutte le strutture sanitarie lombarde.

Ad oggi, si è in attesa di conoscere l'orientamento della DG interpellata.

Con riferimento ad istanze relative a questioni insorte in costanza di rapporto di lavoro, pare opportuno menzionare quelle con cui i dipendenti hanno lamentato il mancato accoglimento della domanda di mobilità presso altre amministrazioni.



Tra i casi esaminati, merita particolare attenzione quello di una dipendente dell'ASST di Lodi, che aveva chiesto di essere destinata ad altro presidio ospedaliero.

L'Azienda sanitaria aveva denegato il trasferimento facendo riferimento *sic et simpliciter* ad esigenze di servizio.

L'interessata, attraverso il sindacato, si è rivolta al Difensore regionale, sostenendo l'illegittimità del diniego in quanto non motivato.

Il Difensore regionale, ritenendo fondata l'istanza, si è rivolto al Direttore della USC (Unità di struttura complessa) gestione sviluppo risorse umane dell'Azienda, invitandolo a riferire le ragioni, giuridiche e di fatto, del diniego, facendo perno sulle argomentazioni di seguito espresse.

L'Ufficio ha anzitutto rammentato che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. a), par. 3, L. 4.3.2009 n. 15, l'utilizzo della mobilità individuale di cui all'art. 30 D.Lgs 30.3.2001 n. 165, deve avvenire secondo criteri oggettivi finalizzati ad assicurare la trasparenza delle scelte effettuate.

In secondo luogo, è stato fatto presente che, come precisato dall'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni), la mobilità interna del personale rientra nell'ambito delle determinazioni per l'organizzazione degli uffici e delle misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, le quali, ex art. 5, comma 2, D.lgs n. 165/2001, vengono assunte dagli organi di gestione dell'ente con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro.

Tenuto conto che per costante giurisprudenza (si rinvia, per tutte, a Corte di Cassazione, sentenza 14.4.2015 n. 7945), agli atti assunti dalla pubblica amministrazione con la capacità ed i poteri del privato datore di lavoro, si applicano i principi di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 cc., i quali obbligano la stessa ad esternare le ragioni giustificatrici delle scelte operate, il Difensore regionale ha invitato il suddetto Responsabile a specificare la motivazione del diniego.

In riscontro, è pervenuta una risposta inaccettabile sotto il profilo giuridico.

Invero, il Direttore amministrativo della Azienda sanitaria ha risposto che, sul presupposto della correttezza di quanto rammentato dall'Ufficio circa la competenza degli organi di gestione dell'ente a disciplinare la mobilità con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro, il mancato accoglimento dell'istanza di mobilità non poteva che ricondursi ad esigenze organizzative degli uffici, la cui valutazione è di esclusiva competenza del dirigente-datore di lavoro.

Il Difensore regionale, dopo avere fatto presente al Dirigente amministrativo che la sua risposta, laconica e tautologica, non fosse accettabile sotto il profilo logico-giuridico, e dopo avere precisato che l'intento dell'Ufficio fosse quello di supportare il diritto della dipendente non ad essere trasferita (non esiste un diritto alla mobilità richiesta), bensì a conoscere quali siano in concreto – tenuto conto, cioè, delle mansioni dalla stessa svolte e del contesto in cui la sua prestazione viene resa - le esigenze di servizio impedienti la mobilità, ha nuovamente invitato il Responsabile medesimo ad esplicitare le ragioni sottese al diniego.

A seguito di solleciti con cui è stato fatto presente all'Azienda che l'Ufficio in caso di ulteriore ingiustificato silenzio si sarebbe avvalso dei poteri di cui alla L.R. 6.12.2010 n. 18 per definire la questione, il Direttore amministrativo ha risposto comunicando all'Ufficio di avere disposto il trasferimento della dipendente.

Malgrado l'esito positivo della vicenda, è stato spiacevole constatare l'atteggiamento di ostinata e infondata chiusura manifestato dall'Azienda nella persona del Responsabile amministrativo rispetto alla richiesta di motivare la determinazione negativa allora assunta. E ciò in totale spregio degli interessi, anche di tutela, della dipendente.

Poiché l'Azienda ha assunto la stessa posizione in occasione dell'istruttoria di altre

analoghe istanze, Ufficio sta valutando le iniziative da assumere per evitare che la discrezionalità del datore di lavoro nel gestire le risorse personali assegnate, più volte reclamata dal Dirigente amministrativo, non si trasformi in mero arbitrio a danno degli interessi dei lavoratori tutelati dall'ordinamento giuridico.

In materia di Occupazione, le richieste ricorrenti hanno avuto ad oggetto il reperimento di un'occupazione lavorativa.

Nei casi sottoposti, l'Ufficio, che non ha alcuna competenza in merito, non rientrando nel novero dei propri compiti la ricerca di posti di lavoro, ha comunque dato la propria disponibilità ad indirizzare gli interessati verso percorsi finalizzati ad agevolarne il reinserimento nel mondo del lavoro, di spettanza, anzitutto, dei CPI (Centri per l'impiego).

In altri casi, il Difensore regionale è stato investito del problema del (supposto) mancato aggiornamento del profilo professionale degli interessati, sempre di competenza degli organismi sopra menzionati. (EC)

### **3. ORDINAMENTO FINANZIARIO**

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

Si tratta - com'è noto - di materia che esula completamente dalla competenza dell'ufficio.

Tuttavia, di fronte alla richiesta del contribuente, per potergli dare in ogni caso una risposta si è da sempre intervenuti in maniera informale, da un lato illustrando all'interessato la mancanza di competenza dell'ufficio e dall'altro sollecitando dall'ente chiamato in causa una disponibilità al dialogo che consenta quantomeno di poter eventualmente illustrare le ragioni dell'amministrazione.

Ciò quando la gravità del caso lo richiede.

Spesso ci si è limitati ad indirizzare l'istante alla Commissione Tributaria Provinciale e in seconda istanza alla Commissione Tributaria Regionale che, in quanto magistratura competente in materia, sono le uniche in grado di definire la vicenda con una sentenza.

Ma talvolta gli istanti/contribuenti si rivolgono all'ufficio anche in presenza di sentenze intervenute sulle vicende di loro interesse, aspettandosi una composizione bonaria della questione che travalichi il dettato della sentenza stessa.

In questi casi si rende necessario chiarire che le decisioni della magistratura tributaria possono essere messe in discussione esclusivamente con un appello.

Un cittadino lamentava di aver presentato all'Agenzia delle Entrate istanza di rimborso IRAP per l'anno 2010 e di essersi visto autorizzare un pagamento in misura molto ridotta rispetto alla cifra chiesta.

L'Agenzia delle Entrate ha provveduto a precisare che delle tre richieste di rimborso i due versamenti in acconto erano stati chiesti con istanza inoltrata oltre il termine di decadenza di 48 mesi previsto dall'art 38 del DPR 29 settembre 1973 n. 602 e pertanto era stato riconosciuto il rimborso solo per il versamento a saldo.

### 3.2 Tributi e canoni regionali

Gli articoli 22-25 della legge regionale 14 luglio 2003 n. 10 - il testo unico della disciplina dei tributi regionali - istituiscono il **Garante del contribuente regionale**, la cui funzione è assolta dal Difensore regionale, limitatamente ai tributi di cui al Capo I del Titolo III della medesima legge.

Nella sua veste di Garante del contribuente il Difensore regionale:

- ☐ rivolge richieste di documenti o chiarimenti alle strutture regionali competenti;
- ☐ attiva le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente;
- ☐ rivolge raccomandazioni ai dirigenti delle strutture regionali ai fini della tutela del contribuente e della migliore organizzazione dei servizi;
- ☐ può accedere alle strutture tributarie regionali e controllare la funzionalità dei servizi di assistenza e di informazione al contribuente, nonché l'agibilità degli spazi aperti al pubblico;
- ☐ richiama le strutture tributarie regionali al rispetto dei termini previsti per il rimborso dei tributi regionali e di quanto previsto dagli articoli in esame;
- ☐ individua i casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore ovvero i comportamenti dell'amministrazione regionale determinano un pregiudizio per i contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l'amministrazione, segnalandoli al direttore generale competente, al fine di un eventuale avvio del procedimento disciplinare.

Sono tributi regionali propri e come tali previsti al Capo I del Titolo III della legge regionale n. 10/2003:

- ☐ taxa automobilistica di proprietà, il cd bollo auto;
- ☐ IRAP imposta regionale sulle attività produttive, per la quale è in atto una convenzione tra Regione Lombardia e Agenzia delle Entrate per l'assistenza al contribuente;
- ☐ addizionale regionale IRPEF, per la quale anche è in atto una convenzione tra Regione Lombardia e Agenzia delle Entrate per l'assistenza al contribuente;
- ☐ Eco taxa discariche per il deposito di rifiuti solidi nelle discariche;
- ☐ taxa per il diritto allo studio universitario;
- ☐ polizia idraulica e canoni idrici;

Sono al momento disapplicati:

- ☐ ARISGAM - addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano usato come combustibile;
- ☐ TOSAP - taxa per le occupazioni di spazi ed aree pubbliche;
- ☐ abilitazione all'esercizio professionale.

E' invece sospesa l'applicazione della IRESA - imposta regionale sulle emissioni sonore di aereomobili.

Oggetto più frequente delle istanze pervenute sono le vicende relative al bollo auto e, in misura minore, alla taxa sul diritto allo studio universitario.

Spesso si tratta di problematiche insorte per una cattiva interpretazione delle scadenze dei periodi contributivi o, nel caso del diritto allo studio, della fascia contributiva cui deve fare riferimento l'istante.

Un istante aveva ricevuto l'ingiunzione di pagamento del bollo auto per l'autovettura da lui precedentemente venduta il 15 luglio 2013 ad acquirente che risiede in Sardegna.

Regione Lombardia ha confermato la correttezza dell'ingiunzione, precisando che l'istante era tenuto al pagamento per il periodo 1 aprile 2013 /31 marzo 2014, in quanto proprietario nel primo giorno del periodo, momento della costituzione del periodo impositivo ai sensi dei commi 1 e 2 art. 39 legge regionale n. 10/2003.

Il periodo d'imposta è infatti di 12 mesi (comma 1 art. 40 legge regionale n. 10/2003) e non può essere oggetto di frazionamenti ad eccezione dei casi di demolizione, furto ed esportazione, nei quali è previsto il rimborso della frazione di tassa non fruita.

### 3.3 Tributi e canoni locali

Si tratta delle materie che da sempre costituiscono il maggior numero di istanze presentate all'ufficio.

L'ente locale infatti è il più vicino al contribuente e presenta quindi maggiori possibilità di contatto.

ICI IMU TARSU e TARI sono tributi con i quali ciascun cittadino si trova a doversi confrontare.

La soppressione della figura del Difensore civico comunale - legge finanziaria 2010, 23 dicembre 2009 n. 191 - e il dettato del comma 2 art. 9 della legge regionale n. 18/2010 - che attribuisce al Difensore regionale il potere di intervenire anche nei confronti dei comuni "quando previsto dalla legge" - hanno negli anni legittimato gli interventi in materia che inizialmente erano del tutto esclusi dalla competenza dell'ufficio.

L'ufficio procede in ogni caso, nel più totale rispetto dell'autonomia giuridico-amministrativa dell'ente interpellato che, salvo qualche raro caso, sempre collabora dimostrando una disponibilità al dialogo che più volte ha consentito di procedere alla soluzione della vicenda segnalata.

Si realizza così quella funzione di mediazione tra cittadino e amministrazione locale che caratterizza l'attività di questo ufficio e consente di illustrare a ciascuna parte le ragioni dell'altra.

Un istante lamentava che il suo credito nei confronti del comune di Milano, dovuto ad un errore nei conteggi relativi alla tassa rifiuti, non gli era stato ancora versato, ma era stato trattenuto per la compensazione di eventuali crediti relativi ad altre annualità.

Il Comune di Milano informava di aver già provveduto alla compensazione e che la somma residua sarebbe stata rimborsata nei mesi successivi, come è puntualmente avvenuto.

Un altro cittadino inviava all'ufficio la sua richiesta di rimborso ICI-IMU per gli anni 2009-2017 presentata al Comune di C. (MB), rilevando che i suoi appezzamenti di terreno nel periodo tassato non fossero edificabili.

L'amministrazione interessata - alla quale erano stati richiesti dei chiarimenti sulla vicenda - ha replicato che nel nostro attuale ordinamento è vigente il principio della intervenuta edificabilità di un terreno per la sola adozione dello strumento urbanistico, rendendolo così soggetto al pagamento dell'IMU anche se non c'è alcuna possibilità di costruire, essendo sufficiente che l'area sia considerata utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune. (ACA)



#### 4. TERRITORIO

Quest'anno si è verificato un aumento delle istanze pervenute di circa il 30% rispetto al 2016.

La crescita più rilevante ha riguardato le pratiche aperte **in materia di viabilità e circolazione e di lavori pubblici**, mentre costante, seppur sempre consistente, è stato il numero di quelle in materia di **edilizia privata**.

Nessuna significativa differenza quantitativa si è inoltre riscontrata nelle richieste concernenti tutela del territorio, strumenti urbanistici, occupazioni, espropri e servitù, acque pubbliche, lavori pubblici e trasporti.

Per quanto attiene agli **strumenti urbanistici**, tra le istanze pervenute all'Ufficio nel corso dell'anno vi è stata quella avente ad oggetto la contestazione formulata dagli appartenenti ad un gruppo politico relativamente alla mancata approvazione da parte di un Comune della Provincia di Milano del Piano di Eliminazione delle Barriere Architettoniche (P.E.B.A.) previsto dalla normativa vigente.

I P.E.B.A. sono strumenti di pianificazione e di programmazione in materia di barriere architettoniche negli spazi collettivi esistenti inizialmente previsti dall'art. 32, comma 21, della L. 28.2.1986, n. 41 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", che ha disposto che, per gli edifici pubblici non ancora adeguati alle prescrizioni del D.P.R. 27.4.1978, n. 384 "Regolamento di attuazione dell'art. 27 della L. 30 marzo 1971, n. 118, a favore dei mutilati e invalidi civili, in materia di barriere architettoniche e trasporti pubblici", dovessero essere adottati da parte delle Amministrazioni competenti piani di eliminazione delle barriere architettoniche. Detto adempimento è stato confermato dalla l.r. 20.2.1989, n. 6 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche e prescrizioni tecniche di attuazione" e dall'art. 24 della L. 5.2.1992, n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", che ha esteso i contenuti dei P.E.B.A. all'accessibilità degli spazi urbani, con particolare riferimento all'individuazione e alla realizzazione di percorsi accessibili, all'installazione di semafori acustici per non vedenti, alla rimozione della segnaletica installata in modo da ostacolare la circolazione delle persone handicappate.

Inoltre, con la L. 3.3.2009, n. 18 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità" è stata ratificata la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, la quale ha riconosciuto il diritto alla mobilità e alla piena fruizione degli spazi collettivi come preconditione necessaria alle persone con disabilità per poter esercitare i propri diritti di partecipazione alla vita sociale e, coerentemente a quanto dalla stessa previsto, il D.P.R. del 4.10.2013 "Adozione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità" ha imposto ai soggetti competenti di predisporre e adottare i P.E.B.A.

Il Difensore regionale, sulla base della normativa richiamata, ha invitato il Comune ad indicare le motivazioni per le quali non si era dotato di un Piano per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche e a conformarsi alla stessa.

L'Amministrazione Comunale interpellata ha risposto precisando di avere avviato una ricognizione degli edifici, degli ambienti, delle aree e dei percorsi urbani e di essere intervenuta sulle maggiori criticità rilevate in materia di barriere architettoniche e, considerato il suo recente insediamento, di non essersi ancora dotata del P.E.B.A. che, comunque, sarebbe stato inserito tra gli atti di programmazione strategica da approvare entro l'esercizio finanziario corrente.

In materia di **edilizia privata** le questioni maggiormente ricorrenti sono state, come ogni anno, quelle concernenti segnalazioni di presunti abusi edilizi, tardivo o mancato rilascio di titoli abilitativi e mancata ottemperanza a ordinanze di demolizione o di rimessa in pristino dello stato dei luoghi emanate dall'Ente Locale.

Singolare è, invece, il caso sottoposto all'attenzione dell'Ufficio da una signora che lamentava il mancato spostamento di cavi di impianti telefonici dal muro dell'abitazione di sua proprietà, richiesto da diversi anni alla compagnia telefonica che li aveva installati, che, peraltro, pretendeva che fosse lei a sostenere il costo degli eventuali lavori di rimozione che sarebbero stati effettuati.

Dal carteggio intercorso per lungo tempo tra l'istante e la compagnia telefonica, è emerso che quest'ultima fondava la sua pretesa sull'art. 92, comma 7 del D.Lgs 1.8.2003, n. 259 "Codice delle comunicazioni elettroniche".

L'Ufficio è, quindi, intervenuto rilevando che detta normativa non era pertinente nel caso di specie, in quanto è relativa ai casi di servitù occorrenti al passaggio con appoggio di fili e cavi connessi agli impianti di reti di comunicazione elettronica che abbiano carattere di pubblica utilità e, infatti, stabilisce che le stesse possono essere imposte anche senza il consenso del proprietario, mentre nessuna servitù a favore della compagnia telefonica sussisteva sull'immobile dell'istante, che aveva più volte richiesto alla stessa di produrre il provvedimento amministrativo costitutivo, senza alcun esito. Peraltro, i fili dei quali la signora richiedeva lo spostamento non riguardavano utenze sue o di altri residenti del condominio e, quindi, nella fattispecie di che trattasi non ricorreva neppure la limitazione alla proprietà privata disciplinata dall'art. 91, comma 2 del D.Lgs. 259/2003, ai sensi del quale il proprietario o il condominio non può opporsi all'appoggio di antenne, di sostegni, al passaggio di condutture, di fili o di qualsiasi altro impianto nell'immobile di sua proprietà occorrente per soddisfare le richieste di utenza degli inquilini o dei condomini.

Il Difensore regionale, considerato che la compagnia telefonica non aveva dimostrato la sussistenza di una servitù sull'immobile di proprietà dell'istante, l'ha invitata a rimuovere, senza alcun addebito di spesa a carico della signora, i fili e gli impianti che risultavano posizionati abusivamente e comportavano un'illegittima compressione del suo diritto di proprietà. La società telefonica ha sollecitamente provveduto ad attuare quanto richiesto dal Difensore regionale.

Per quanto concerne la materia **viabilità e circolazione** sono state sottoposte all'attenzione dell'Ufficio perlopiù questioni afferenti ai provvedimenti di disciplina della circolazione e della sosta emanati dai Comuni e alla carenza o alla inappropriatezza della segnaletica stradale.

E' opportuno rilevare che le Amministrazioni comunali interpellate al riguardo hanno nella quasi totalità dei casi collaborato fattivamente con l'Ufficio per risolvere gli inconvenienti lamentati o, comunque, fornire agli istanti chiarimenti in merito alle motivazioni sottese alle determinazioni di riorganizzazione della viabilità assunte.

A titolo esemplificativo si cita il caso di una signora, residente in un Comune della Provincia di Monza e Brianza, la quale nelle molteplici note rivolte all'Amministrazione Comunale aveva rilevato che, in seguito al rifacimento nel 2015 del manto stradale della via dove era ubicata la sua abitazione, non era stata ripristinata la segnaletica orizzontale di delimitazione dei parcheggi, legittimando conseguentemente la sosta degli autoveicoli in maniera del tutto arbitraria.

In particolare, l'istante aveva evidenziato i gravi disagi determinati da tale situazione



e richiesto che venisse interdetto il parcheggio davanti agli ingressi degli edifici, eventualmente anche attraverso l'apposizione di dissuasori della sosta, considerato che i veicoli venivano abitualmente parcheggiati quasi in aderenza alla facciata della sua abitazione, impedendo non solo il passaggio dalle finestre della luce naturale, ma perfino l'ingresso/uscita pedonale dal portone.

Il Difensore regionale ha, pertanto, richiamato le competenze dell'ente proprietario della strada disposte dal D.Lgs. 30.4.1992, n. 285 "Nuovo codice della strada" e chiesto al Comune di provvedere all'apposizione e alla manutenzione della segnaletica prescritta e alla definizione delle aree di parcheggio.

L'Amministrazione comunale, recependo l'invito formulato, ha sollecitamente apposto la segnaletica orizzontale in conformità alle previsioni della normativa vigente.

In materia di **demanio e patrimonio** si ritiene significativa l'istanza pervenuta da un cittadino il quale, dopo aver comunicato formalmente all'Ente Locale l'installazione in un luogo privato aperto al pubblico di un banchetto/gazebo per l'esercizio della propaganda elettorale in occasione della consultazione referendaria, si è visto richiedere la compilazione di un modulo prestampato avente ad oggetto la "Richiesta di occupazione temporanea di suolo pubblico per propaganda politica ed elettorale". Ritenendo illegittimo detto adempimento, il cittadino lo ha contestato, senza tuttavia alcun esito.

Il Difensore regionale è, pertanto, intervenuto rilevando che appariva priva di fondamento giuridico la pretesa dell'Ente pubblico che un cittadino che occupi con un gazebo un'area privata aperta al pubblico per lo svolgimento dell'attività di propaganda elettorale richieda allo stesso l'autorizzazione per l'occupazione del suolo pubblico.

Peraltro, l'Ente Locale, più precisamente un'Unione di Comuni, aveva ritenuto che, come disposto dal proprio Statuto, sino all'emanazione di propri e autonomi regolamenti, si sarebbe dovuta avvalere dei regolamenti attuativi di uno dei Comuni che la componevano e che, pertanto, le previsioni di questi ultimi dovessero essere applicate anche alla fattispecie di che trattasi.

Tuttavia, come precisato dal Difensore regionale, le disposizioni regolamentari richiamate disciplinavano l'occupazione da parte di gazebo elettorali o di altra natura del suolo pubblico e non di aree private aperte al pubblico e, conseguentemente, non potevano ravvisarsi nelle stesse i presupposti giuridici della pretesa rivolta all'istante di sottoscrizione di una richiesta occupazione temporanea di suolo pubblico per propaganda politica o elettorale al fine di formalizzare il posizionamento nell'area di proprietà privata del gazebo. Oltretutto, l'adempimento richiesto all'istante avrebbe necessariamente comportato una sua dichiarazione mendace in ragione della natura privata del suolo occupato.

L'Ufficio di Difesa regionale ha, inoltre, specificato che nella principale normativa statale in materia di propaganda elettorale - la L. 4.4.1956, n. 212 e la Circolare del Ministero dell'Interno n. 1943/V del 8.4.1980 - non è presente alcuna equiparazione tra i luoghi pubblici e quelli privati aperti al pubblico nella disciplina dell'installazione di banchetti/gazebo destinati alla propaganda elettorale, né risultavano esservi direttive o altri provvedimenti della Prefettura territorialmente competente in senso oppositivo all'orientamento espresso.

Il Difensore regionale ha anche osservato che, laddove fossero occorse all'Ente indicazioni più puntuali sul posizionamento del gazebo nel piazzale prescelto dall'istante per l'installazione, appariva legittimo richiederli precisazioni al riguardo e, eventualmente, la produzione di copia dell'autorizzazione scritta all'occupazione dell'area rilasciata dal proprietario della stessa e ha evidenziato come tali accorgimenti avrebbero potuto rappresentare un valido temperamento tra il diritto del cittadino a svolgere l'attività di

propaganda elettorale e le funzioni di vigilanza attribuite all'Ente Locale, che avrebbe potuto verificare che l'installazione del gazebo non intralciasse la circolazione veicolare o pedonale.

Sulla base delle argomentazioni espresse, l'Ufficio ha chiesto che venisse riconsiderata la richiesta rivolta all'istante di sottoscrizione del modulo di "Richiesta occupazione temporanea di suolo pubblico per propaganda politica o elettorale" e l'Ente Locale ha accolto l'invito formulatogli e ha ritenuto sufficiente la comunicazione inizialmente inviatagli dallo stesso.

Per quanto attiene alle istanze in materia di **trasporti pubblici e di lavori pubblici** è stata confermata la tipologia di contestazioni pervenute all'Ufficio negli ultimi anni, riguardanti prevalentemente, per il primo settore, i titoli di viaggio e l'infrastruttura ferroviaria e, per il secondo, carenze nella manutenzione del fondo stradale e del verde pubblico oltre a malfunzionamenti dell'illuminazione pubblica.

Gli Enti Locali interpellati hanno dimostrato complessivamente spirito collaborativo, recependo nella maggior parte dei casi con puntualità le richieste e le sollecitazioni rivolte loro dall'Ufficio di Difesa regionale. (AS)

## **4.1 Edilizia residenziale pubblica**

L'attività svolta dall'Ufficio nel 2017 in materia di edilizia residenziale pubblica ha riguardato in gran parte, secondo una tendenza registrata anche negli anni precedenti, questioni attinenti alla manutenzione degli immobili del patrimonio abitativo pubblico di proprietà dei comuni e delle ALER.

Le istanze pervenute hanno segnalato situazioni di degrado di interi fabbricati, carenze relative agli impianti di riscaldamento, il malfunzionamento degli ascensori, la necessità di interventi di adeguamento di abitazioni assegnate a disabili, inconvenienti derivanti da infiltrazioni causate da problemi strutturali delle coperture degli edifici.

Sono state trattate anche situazioni di morosità degli inquilini di alloggi popolari, richieste di revisione del canone di locazione, questioni inerenti al rimborso di crediti, all'addebito di spese per servizi e relativi conguagli.

Un buon numero di istanze ha riguardato i procedimenti di assegnazione degli alloggi che, secondo la L.R. n. 27/2009 e il R.R. n.1/2004, sono di esclusiva competenza della amministrazioni comunali, e quelli di mobilità abitativa, che in base alla predetta normativa competono ai comuni eccettuate le fattispecie di emergenza, spettanti agli enti gestori, quali le ALER.

Nell'anno in esame, come nei precedenti, sono stati segnalati ritardi da parte di cittadini che, pressati dalla necessità di ottenere un'abitazione, si sono rivolti al Difensore regionale per lamentare il protrarsi dei tempi di assegnazione, talvolta manifestando dubbi circa il regolare svolgimento delle procedure comunali.

L'intervento dell'Ufficio nei confronti delle competenti amministrazioni ha consentito di evidenziare le ragioni dei ritardi segnalati, riconducibili ad insufficiente disponibilità di alloggi e, riguardo alle domande di cambio, a difficoltà nel reperire sistemazioni idonee soprattutto nei casi rappresentati da persone con disabilità motoria, che necessitano di abitazioni prive di barriere architettoniche.

Ancora una volta si è constatato il notevole divario tra l'offerta di alloggi pubblici e la domanda, accentuatosi negli ultimi anni anche per effetto della crisi economica e occupazionale, che ha ampliato il numero di quanti, in difficoltà nel sostenere i canoni del mercato privato delle locazioni, richiedono di accedere ai servizi dell'erp.

Nel 2017 l'assegnazione e la gestione degli alloggi pubblici si è svolta ancora secondo le norme della LR n. 27/2009 e del RR n. 1/2004, come stabilito dalle disposizioni transitorie della Legge regionale 8 luglio 2016 n. 16, che ha dettato la nuova disciplina dei servizi abitativi pubblici in Lombardia.

Pertanto gli interventi del Difensore regionale in questo ambito sono stati diretti alle amministrazioni comunali, ancora titolari in via esclusiva delle funzioni amministrative concernenti l'assegnazione delle unità abitative di erp, funzioni che riguardano in particolare la formazione e la gestione dei bandi nonché la formazione e l'approvazione delle graduatorie.

La Legge regionale 8 luglio 2016 n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), e il Regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4 (Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici) hanno introdotto novità nelle procedure di assegnazione, prevedendo in particolare che i comuni e le ALER siano rispettivamente competenti per l'assegnazione degli alloggi di loro

proprietà, mentre per le funzioni amministrative riguardanti le procedure di selezione per l'accesso ai servizi abitativi pubblici e sociali permane la competenza dei comuni.

Secondo la nuova disciplina contenuta nella legge e nel regolamento suddetti, per accedere ai servizi abitativi pubblici i nuclei familiari, a seguito di avvisi emanati almeno due volte all'anno dai comuni capofila dei piani di zona, si presenta la domanda di assegnazione attraverso una piattaforma informatica regionale, nella quale sono pubblicate le unità abitative effettivamente disponibili suddivise per ente proprietario. Viene così consentito agli interessati di scegliere gli alloggi disponibili per i quali fare domanda abbreviando i tempi delle procedure di verifica dei requisiti e di assegnazione.

Il previgente sistema dei bandi e delle graduatorie comunali viene quindi superato e sostituito da graduatorie distinte per singola unità abitativa, formate dai comuni e dalle ALER per ciascuno degli alloggi di rispettiva proprietà, in base al valore decrescente dell'ISBAR (indicatore della situazione di bisogno abitativo) attribuito dalla piattaforma informatica ad ogni nucleo familiare richiedente.

La nuova normativa, innovando come sopraccennato le procedure per l'assegnazione, mira a ridurre i tempi, obiettivo che persegue anche attraverso l'ampliamento dell'offerta abitativa, incrementata con alloggi conferiti da soggetti privati e operatori privati accreditati del terzo settore, come previsto dall'art. 4 della LR n.16/2016.

Gli effetti della nuova disciplina, nata dall'esigenza di trovare soluzioni alle problematiche emerse negli ultimi anni per effetto dell'accentuato disagio degli utenti dell'erp, soprattutto nelle aree ad alta tensione abitativa, non sono attualmente verificabili poiché essa non ha avuto ancora piena applicazione. E' stabilito infatti che le disposizioni del regolamento regionale n. 4 /2017 entrino in vigore nel 2018, al termine di un periodo di sperimentazione.

Inoltre, affinché la L.R. n. 16/2016 possa avere completa attuazione occorrerà attendere che siano emanati gli altri regolamenti da essa previsti, tra i quali quello che dovrà disciplinare il sistema regionale di accreditamento degli operatori privati, definendo in particolare i requisiti e le procedure per accedere all'albo regionale degli operatori accreditati, gli standard di gestione dei servizi abitativi, le modalità di controllo, il codice etico e le procedure per la revoca dell'accREDITamento.

Nel trattare le questioni rappresentate nell'ambito del settore in esame il Difensore regionale ha esplicato il proprio intervento rivolgendosi nella maggior parte dei casi alle ALER, in particolare all'ALER Milano (con cui è stato altresì siglato, come già detto nella parte relativa all'attività dell'Ufficio, un protocollo di intesa nel mese di dicembre), e alla società Metropolitana Milanese, che dal dicembre 2014 amministra gli immobili di proprietà del Comune di Milano.

I suddetti enti gestori del patrimonio abitativo pubblico, competenti per la manutenzione, la gestione dei servizi, i procedimenti di mobilità e per altri aspetti attinenti al rapporto di locazione, hanno fornito all'Ufficio informazioni e chiarimenti collaborando alla definizione dei problemi segnalati.

In proposito si sottolinea ancora una volta la disponibilità dimostrata dai comuni e dai gestori del loro patrimonio abitativo, che, pur non essendo oggetto di un potere diretto di intervento da parte del Difensore regionale, hanno dato seguito alle sue richieste contribuendo alla soluzione delle questioni prospettate. (GB)

## 5. AMBIENTE

Nell'ambito di questo Settore la tipologia di istanze ricalca e conferma il *trend* degli anni precedenti: emissioni acustiche e disturbi causati dall'attività di pubblici esercizi, inconvenienti igienici derivanti dalle modalità di raccolta dei rifiuti urbani, disagi derivanti da attività produttive e controlli amministrativi effettuati dai Comuni. Su 20 pratiche totali riguardanti il settore la metà sono attinenti all'inquinamento acustico, 7 riguardano inquinamento atmosferico, ambientale o di fiumi, 2 l'accesso di cani in Parchi cittadini e una sul tema dell'amianto.

Pertanto il problema più sentito dei cittadini lombardi, anche di piccoli Comuni, si conferma essere quello delle immissioni acustiche, per le quali, come già detto negli scorsi anni, non essendo stata modificata la normativa, vige la Legge Regionale 10 agosto 2001 n.13, "Norme in materia di inquinamento acustico", che attribuisce ai Comuni e alle Province le attività di vigilanza e controllo in materia di inquinamento acustico, da svolgere con il supporto di ARPA. I Comuni e le Province espletano le funzioni amministrative inerenti la verbalizzazione, la comminazione delle sanzioni e l'emissione delle ordinanze nei confronti dei trasgressori. (TR)



## 6. SICUREZZA SOCIALE

### 6.1 Assistenza sociale

Il numero delle richieste di intervento inerenti la materia in esame è stato all'incirca equivalente a quello del precedente anno. La tipologia delle istanze è stata varia ed eterogenea ed ha riguardato servizi e provvidenze a favore di anziani, minori, indigenti e soggetti portatori di *handicap*.

Si riportano qui di seguito a titolo esemplificativo alcune delle tematiche affrontate.

Talune richieste hanno riguardato l'erogazione da parte dell'INPS del beneficio economico relativo alla Carta Inclusion Attiva e l'erogazione dell'assegno di natalità, il cosiddetto "Bonus bebè".

Altre istanze hanno avuto ad oggetto il buono cultura messo a disposizione dei ragazzi nell'anno di compimento della maggiore età per l'acquisto di prodotti culturali. Gli adolescenti, o i loro genitori, che si sono rivolti all'Ufficio hanno lamentato la mancata fruizione del buono e in alcuni casi il Difensore ha dovuto spiegare l'iter, per nulla banale, da percorrere per ottenere il beneficio economico. Innanzitutto, è necessario richiedere l'identità digitale unica (Spid) alle Poste o contattando gli altri enti incaricati; poi ci sono due scadenze: la registrazione, nel termine previsto, al sito 18app e infine l'utilizzo effettivo del bonus entro la fine dell'anno. In molti hanno avuto difficoltà con le varie tappe riscontrando problemi tecnici nel registrarsi sul sito, scoperti troppo tardi, oppure hanno perso tempo con lo Spid, pensando che acquisire lo Spid fosse sufficiente e dimenticando che era indispensabile anche registrarsi sul sito 18app. Solo i ragazzi appartenenti a famiglie più competenti e attrezzate non hanno avuto alcun problema.

L'Ufficio si è occupato, sotto vari aspetti, del buono sociale, misura B2, previsto dalla D.G.R. n.5940 del 5.12.2016 a favore di persone con disabilità grave e di anziani non autosufficienti.

In merito ai requisiti di accesso, una cittadina ha segnalato al Difensore che l'Ente locale non aveva accettato la domanda presentata a favore del marito e corredata dal verbale di invalidità civile, ma l'aveva invitata a richiedere all'INPS anche la certificazione della condizione di gravità prevista dalla L. 104/92. L'Ufficio, verificato che l'invalido era già beneficiario dell'indennità di accompagnamento, ha contestato l'operato del Comune sostenendo che il verbale di invalidità presentato era di per sé una certificazione sufficiente per l'inoltro della richiesta di buono sociale, secondo quanto previsto anche dal DPCM 150/2013.

A sostegno della tesi sono state inoltre richiamate le indicazioni tecniche divulgate dalla Regione Lombardia durante gli incontri tenutisi con gli Ambiti territoriali, le ATS e le ASST. Nel riscontro fornito l'Azienda Sociale competente ha comunicato che la domanda era stata accettata ed inoltre che aveva provveduto a pubblicare una nota integrativa diretta a tutti i Comuni dell'Ambito per specificare, come sostenuto dall'Ufficio, che la condizione di gravità, richiesta per l'accesso alla misura B2, poteva essere certificata sia dalla documentazione rilasciata ai sensi dell'art. 3, comma 3, della L. 104/92 che dal riconoscimento dell'accompagnamento.

Il Presidente di un'associazione di persone con disabilità si è rivolto al Difensore regionale per lamentare il mancato rinnovo del contrassegno speciale di circolazione e sosta veicoli, da parte di un Comune lombardo, richiesto da un ragazzo che soffre di una grave forma di autismo. L'Ente aveva motivato il rigetto adducendo che la patologia non coinvolgeva

l'apparato locomotore.

Il disabile era in possesso del verbale della Commissione Sanitaria per l'accertamento dello stato di invalidità civile che certificava una invalidità totale con necessità di assistenza continua non essendo in grado di svolgere gli atti quotidiani della vita (legge 18/1980).

L'Ufficio si è subito rivolto al Sindaco per contestare il provvedimento di diniego evidenziando che, in base alle disposizioni della Direzione Sanità della Regione Lombardia, verificata la presenza della certificazione di invalidità civile attestante il diritto all'indennità di accompagnamento, il Comune è tenuto al rilascio del permesso.

Tali disposizioni regionali, infatti, sono state emanate al fine di uniformare i criteri di valutazione in ambito regionale proprio perché l'indeterminatezza del concetto di "deambulazione sensibilmente ridotta", previsto dalla legge (art. 381, DPR 16/12/1992, n. 459) quale presupposto del rilascio, aveva creato, in assenza di ulteriori e più specifici parametri di valutazione, notevoli incertezze interpretative.

Si è quindi sostenuto che, attesa la genericità della definizione contenuta nella legge, non compete all'Ente locale stabilire se il cittadino sia meritevole o meno del rilascio del contrassegno invalidi.

Tale valutazione deve rimanere sul piano sanitario, mentre l'Ente deve unicamente attenersi alla certificazione delle Commissioni mediche locali competenti per territorio, la quale attesta le effettive condizioni fisiche e l'handicap che affligge il richiedente.

E' stata richiamata la circolare della Regione Lombardia n. 64 del 11/12/2001 che prevede che vi sono forme morbose nelle quali sussiste un deficit deambulatorio pur non risultando direttamente correlato a patologie interessanti l'apparato locomotore e che in caso di deambulazione afinalistica derivante da quadri di severo deterioramento mentale o da altre forme psicopatologiche, la persona è dichiarata invalida civile con diritto all'indennità di accompagnamento e, dunque, acquisisce il diritto al contrassegno viabilistico presentando il verbale di accertamento di invalidità.

E' stata richiamata anche la nota della Regione Lombardia prot. n. H1.2004.0036432 del 25/6/2004 che stabilisce, in modo ancora più esplicito, che, per i soggetti con disabilità psico-intellettuale, il Comune rilascia il contrassegno previa presentazione di copia conforme all'originale del verbale di invalidità civile che riconosce il diritto all'indennità di accompagnamento. Ciò in sostituzione della certificazione medica attestante una capacità di deambulazione sensibilmente ridotta.

Anche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è espresso in tal senso con due pareri (parere n. 2242 del 14/5/2015 e parere n.1567 del 11/3/2016) nei quali afferma che solo l'accertamento medico-sanitario può stabilire se il richiedente, che sia affetto da patologie teoricamente non limitative del movimento, ma che soffre di una disabilità psichica e intellettuale, possa avere diritto al rilascio del contrassegno.

Il Ministero sostiene che l'art. 381 del DPR 495/92, pur prevedendo la condizione di impedita o sensibile riduzione della capacità deambulatoria, non fa esplicito riferimento agli arti inferiori, né alla patologia che l'ha determinata. Quindi il suddetto articolo non deve essere interpretato in senso eccessivamente restrittivo. In altre parole, deve essere fatto riferimento non tanto alla causa della condizione patologica, quanto alla oggettiva situazione di non autonomia della persona nel rapporto con la mobilità e la strada tanto da rendere necessaria la mediazione di terze persone per gestirne gli spostamenti.

L'Amministrazione comunale ha, in un primo momento, ritenuto di confermare la determinazione assunta, ma in seguito il Sindaco ha incontrato la famiglia del minore con disabilità per concordare le modalità di concessione del contrassegno, nel rispetto delle disposizioni sopra richiamate.

Anche nell'anno appena concluso è stata sottoposta all'attenzione dell'Ufficio la problematica relativa all'assistenza scolastica degli alunni con disabilità, ora interessata da importanti novità.

Con la D.G.R. n.6832 del 30.6.2017, la Regione Lombardia ha approvato le linee guida per lo svolgimento dei servizi di trasporto scolastico e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità, in relazione all'istruzione di secondo ciclo, nonché degli interventi per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale, in relazione a ogni grado di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2017/2018.

Le linee guida completano il processo avviato dalla Regione di riassegnazione delle competenze a proprio favore riguardo lo svolgimento di tali servizi, fino ad ora in capo alle Province con non pochi problemi di gestione, illustrati anche nelle relazioni precedenti.

Nello specifico la Regione mantiene la titolarità della competenza, ma coinvolge gli enti locali nell'erogazione dei servizi: i Comuni, in forma singola o associata, per l'istruzione secondaria di secondo grado, dei servizi di trasporto e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisica, intellettiva o sensoriale; le ATS, per lo svolgimento, in relazione a tutti i gradi di istruzione, dei servizi per l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità sensoriale.

L'Ufficio è intervenuto nei confronti della ATS Città Metropolitana di Milano e della competente Direzione Generale della Giunta regionale per tutelare gli alunni con disabilità sensoriale grave, le cui famiglie, all'inizio dell'anno scolastico, avevano espresso serie preoccupazioni circa il numero delle ore di assistenza assegnato in quanto era stato loro comunicato che, per mancanza risorse, non sarebbero state riconosciute le ore previste nel Piano Educativo Individualizzato, ma solo un numero inferiore.

Il Difensore ha rilevato che il PEI è il documento che valuta le effettive esigenze dell'alunno in situazione di *handicap* e individua gli interventi da mettere in atto al fine di garantirgli il diritto all'istruzione e all'inclusione scolastica, quantificando il fabbisogno educativo ed il numero di ore di assistenza necessarie.

La mancata erogazione dell'assistenza, al pari dell'assegnazione di un numero di ore inferiore a quello determinato nel PEI, comporta una grave e rilevante limitazione del diritto allo studio e all'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, diritto specificatamente tutelato sia dall'ordinamento interno che da quello internazionale.

Sono state richiamate le sentenze della Corte Costituzionale che hanno dichiarato l'intangibilità e l'incomprimibilità del diritto soggettivo all'educazione e all'istruzione del disabile, oltre che le linee guida della Regione nel punto in cui prevedono che lo studente con disabilità sensoriale ha diritto agli interventi e ai servizi in relazione alla natura e alla consistenza della minorazione, soprattutto nei casi di disabilità complessa e quindi in presenza di particolari esigenze e gravità. (LG)



## 6.2 Invalidità civile

In tale ambito i cittadini si sono rivolti all'Ufficio per segnalare per lo più problematiche inerenti al riconoscimento dei benefici in materia di invalidità civile, cecità, sordità, *handicap* e disabilità, con riferimento sia alle varie fasi amministrative e sanitarie sia ai tempi di erogazione delle prestazioni.

L'Ufficio ha fornito, anche telefonicamente, le delucidazioni richieste e, in presenza di ritardi o disguidi nella definizione dei relativi procedimenti, ha provveduto ad istruire compiutamente la pratica intervenendo, nella maggior parte dei casi, nei confronti delle sedi INPS, di volta in volta competenti, situate in Lombardia.

Il numero delle istanze pervenute lo scorso anno risulta di poco inferiore al numero delle richieste di intervento accolte nel 2016. Anche nel corso del 2017 il positivo rapporto di collaborazione, instauratosi già da qualche anno, con la Direzione metropolitana di Milano dell'INPS, ha consentito in parecchi casi una corretta e solerte risoluzione delle problematiche, soprattutto quando l'Ufficio si è rivolto alla Direzione chiedendo la sua intercessione per stimolare le diverse sedi territoriali a risolvere la questione loro sottoposta.

In taluni casi è capitato di dover precisare agli istanti che il Difensore regionale non ha alcuna competenza per sindacare il giudizio medico espresso dalle Commissioni sanitarie in quanto si basa su valutazioni mediche, che presuppongono specifiche conoscenze tecnico-professionali. Si è quindi suggerito di rivolgersi ad un'associazione invalidi o ad un patronato in grado di fornire la consulenza medica necessaria al fine di valutare se sussistono i presupposti, con riferimento al quadro clinico, per impugnare il suddetto giudizio nei termini e nei modi espressamente previsti dalla normativa.

In materia di restituzione di quanto indebitamente percepito sulle prestazioni di invalidità civile l'Ufficio ha dovuto fornire ai cittadini, che contestavano la richiesta di somme da parte dell'INPS, spiegazioni circa le modalità ed i presupposti di applicazione dell'istituto.

In particolare è stato esposto che l'unica sanatoria applicabile ai debiti pensionistici di invalidità civile, a seguito del superamento dei requisiti reddituali previsti dalla legge, è contemplata dall'art. 42, c. 5, legge 326/2003, che riguarda esclusivamente le somme indebitamente erogate fino al 31/10/2003. La sanatoria prevista ai sensi dell'art. 13, c. 2, legge 412/91, non è applicabile ai debiti pensionistici di invalidità civile (prestazione di natura assistenziale) ma esclusivamente all'indebito previdenziale.

Trova invece applicazione la disciplina generale prevista dall'art. 2033 del codice civile, secondo la quale ogni erogazione attribuita in assenza dei requisiti prescritti dalla legge è da considerare indebita e pertanto soggetta a ripetizione.

Inoltre, per quanto riguarda la rateizzazione delle somme da restituire, la normativa prevede dei limiti stringenti all'INPS, i quali impongono di provvedere a un recupero sul quinto dell'importo dei trattamenti pensionistici al lordo delle ritenute fiscali e nel rispetto del trattamento minimo.

Devono essere considerate anche le erogazioni effettuate per pensioni, assegni sociali e trattamenti di invalidità civile che concorrono a formare la base di calcolo per debiti derivanti da tali prestazioni.

Si illustrano sinteticamente, qui di seguito, due fattispecie nelle quali l'intervento del Difensore regionale ha indotto l'INPS a risolvere in tempi brevi la controversia insorta con l'invalido.

Un cittadino residente a Milano si è rivolto all'Ufficio per contestare il provvedimento dell'INPS di mancato accoglimento della domanda di pensione di inabilità civile.

La motivazione della reiezione della domanda, esplicitata nel provvedimento, era il superamento del limite di reddito previsto dalla normativa quale presupposto per l'erogazione della prestazione economica.

Tenuto conto che si trattava di prima liquidazione, i redditi da considerare erano quelli dell'anno in corso, dichiarati dall'invalido in via presuntiva, ma l'interessato non si capacitava del fatto che i suoi redditi, derivanti unicamente da NaSpl, potessero essere superiori al limite di 16.532,10 euro.

Il cittadino aveva cercato di ottenere delucidazioni in merito all'effettivo calcolo effettuato dall'Inps, contattando telefonicamente il numero verde, ma non era riuscito ad ottenere informazioni precise. L'Ufficio si è, quindi, rivolto alla competente sede dell'Inps per confutare il rigetto della domanda pensione di inabilità civile ed avere chiarimenti circa il computo dei redditi effettuato. L'INPS ha prontamente risposto di aver riesaminato la domanda dell'interessato e di aver predisposto la liquidazione della prestazione economica, cui effettivamente l'invalido aveva diritto.

Un altro caso in cui è bastata una nota di intervento del Difensore regionale per risolvere una vicenda bloccata da più di un anno, è quello sottoposto all'Ufficio da una associazione di volontariato per tutelare una persona molto anziana.

Il signore si trovava in una situazione di bisogno in quanto aveva un'età ragguardevole, novantadue anni, un figlio disabile e la moglie allettata da anni. Poiché anche lui soffriva, ormai, di varie patologie, aveva presentato domanda di aggravamento dello stato di invalidità civile tramite un patronato.

L'INPS però non aveva dato alcun seguito alla domanda in quanto risultava un contenzioso pendente sulla prestazione richiesta. Per più di un anno sia l'associazione sia il patronato avevano ripetutamente cercato di rilevare l'errore scrivendo e interloquendo verbalmente con la sede INPS competente e la Commissione Medico Legale di Milano, ma l'impedimento continuava a figurare nella posizione informatizzata del richiedente e la domanda di aggravamento restava arenata.

Il Difensore regionale, dopo aver valutato tutta la documentazione, si è rivolto alle direzioni INPS interessate sostenendo che il procedimento giudiziario in questione si era ormai concluso da tempo con un verbale di conciliazione e che il Tribunale, essendo cessata la materia del contendere, aveva dichiarato l'estinzione del giudizio ed archiviato il relativo fascicolo.

Si invitava, pertanto, l'Istituto a dare seguito, senza indugio, al procedimento di accertamento dello stato di invalidità instauratosi con la domanda di aggravamento presentata l'anno precedente.

Dopo circa due settimane l'INPS ha riconosciuto l'errore e la richiesta di aggravamento è stata sbloccata. L'interessato è stato finalmente convocato ad effettuare la visita e il Centro Medico Legale ha considerato valida a tutti gli effetti, compreso quello relativo alla data di decorrenza della corresponsione degli eventuali arretrati, la domanda presentata. (LG)

### 6.3 Previdenza

Il settore in esame ha registrato un ulteriore incremento delle pratiche pervenute (54) rispetto allo scorso anno, che hanno riguardato per la maggior parte richieste di restituzione da parte di INPS di somme indebitamente percepite (24), questioni relative alla pensione (15), domande per lavoratori rimpatriati e frontalieri, pratiche di ricongiunzione.

Come si è già rilevato lo scorso anno, metà delle pratiche trattate riguarda richieste di restituzione di indebito da parte dell'INPS.

Un caso particolarmente interessante, relativo a lavoratori transfrontalieri, è quello di una istante che doveva percepire dalla Svizzera assegni familiari.

Il problema nasceva dal fatto che la Svizzera per emettere gli assegni richiedeva, come previsto dalla normativa europea vigente e nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, la compilazione del modello E411 e l'INPS non inviava il suddetto modello alla sede competente.

L'istante, nonostante avesse trasmesso varie e-mail ad Inps, si fosse recata personalmente presso gli sportelli e contattato ripetutamente il call center, non riceveva alcuna risposta risolutiva.

Pertanto l'Ufficio del Difensore regionale interveniva nei confronti di Inps chiedendo il motivo per cui il modello E411 non era stato ancora trasmesso in Svizzera.

Dopo scambi di note con chiarimenti e precisazioni, l'Inps rispondeva, scusandosi per il disagio in cui era incorso, comunicando che il modello *de quo* era stato finalmente trasmesso alla sede Inps competente e che la pratica era stata risolta in modo positivo per l'istante, a cui sarebbero pervenuti anche tutti gli arretrati.

Un'altra questione interessante riguarda una persona che si è rivolta al Difensore regionale per un problema relativo ad una domanda di assegno sociale respinta in quanto titolare di partita IVA mai chiusa ed essendo autosufficiente economicamente, vista la pregressa sentenza di separazione.

Il Difensore regionale è intervenuto, chiedendo di riesaminare la situazione dell'istante e di riconsiderare la sua domanda di assegno sociale, in quanto la partita IVA era stata chiusa d'ufficio, come da comunicazione dell'Agenzia delle Entrate, la sentenza di separazione era stata emessa dieci anni prima e da allora le condizioni economiche dell'istante erano mutate, tanto che non presentava neppure la dichiarazione dei redditi.

A breve giro di posta, l'Inps ha risposto comunicando che la situazione del Signore era stata riesaminata ed accolta positivamente, liquidando nel contempo la prestazione richiesta. (TR)

## 7. SANITA' E IGIENE

Nel corso di quest'anno si è assistito ad un ulteriore incremento delle pratiche in materia di assistenza sanitaria, tendenza che ha peraltro visto già nei primi due mesi del 2018 un aumento addirittura del 50% delle segnalazioni. L'attivazione di una campagna informativa volta a far meglio conoscere le funzioni dell'Ufficio di Difesa civica, nel determinare un generale aumento delle pratiche, ha confermato come proprio le questioni in materia sanitaria siano tra quelle che coinvolgono in modo particolare la cittadinanza.

La **legge 8 marzo 2017, n. 24** "Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie" ha previsto all'art. 2 la possibilità per le Regioni di affidare all'Ufficio del Difensore civico regionale la funzione di **Garante del diritto alla salute**: in tale veste il Difensore civico può essere adito gratuitamente dai destinatari di prestazioni sanitarie per la segnalazione di disfunzioni nel sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.

La Regione Lombardia ha recepito tale indicazione, modificando l'art. 8 della legge regionale 6.12.2010, n. 18 "Disciplina del Difensore regionale" e prevedendo espressamente che *"in qualità di Garante per il diritto alla salute, il Difensore, qualora verifichi la fondatezza delle segnalazioni pervenute, interviene 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"*.

Seppure l'entrata in vigore della citata normativa non abbia - quanto meno nella sostanza - introdotto nuove competenze rispetto a quelle già svolte dall'Ufficio, è parso comunque lodevole l'intento del legislatore di formalizzare tale ruolo.

La legge n. 24/2017 ha, inoltre, introdotto nuove norme in materia di **trasparenza dei dati**, stabilendo - tra l'altro - che la direzione sanitaria della struttura pubblica o privata, entro sette giorni dalla presentazione della richiesta da parte degli interessati aventi diritto, in conformità alla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi e a quanto previsto dal codice in materia di protezione dei dati personali, fornisca la documentazione sanitaria disponibile relativa al paziente, preferibilmente in formato elettronico (art. 4, comma 2).

Proprio il richiamo alla citata disposizione ha consentito all'Ufficio di risolvere la vicenda segnalata da una cittadina, che non riusciva ad ottenere da una struttura sanitaria copia della cartella clinica relativa ad un ricovero e ad un intervento chirurgico. L'istante, operata nel mese di aprile presso un istituto ortopedico milanese per una frattura al femore, lamentava l'insorgenza di una afonia nel decorso post-operatorio, che persisteva anche a distanza di due mesi dall'intervento. A seguito di successivi accertamenti veniva riscontrata una ipomobilità della corda vocale destra, attribuibile alla non corretta manovra di intubazione in fase pre-operatoria, nonché la necessità di effettuare trattamenti specifici di carattere logopedico per ripristinare una corretta funzionalità vocale.

Alla luce di quanto emerso, la signora decideva di farsi assistere da un legale per ottenere il risarcimento del danno, chiedendo pertanto copia della cartella clinica alla direzione sanitaria della struttura coinvolta.

In mancanza di un riscontro, l'avvocato dell'assistita si rivolgeva al Difensore regionale, sottolineando come la richiesta di disporre della documentazione sanitaria relativa al ricovero, oltre che legittima, fosse un presupposto imprescindibile per rendere effettivo il diritto alla difesa e richiedere il risarcimento.

L'Ufficio scriveva alla direzione sanitaria dell'istituto, rappresentando la doglianza



dell'istante e facendo appunto richiamo a quanto previsto dall'art. 4, comma 2 della legge 24/2017: il termine ivi previsto era stato ampiamente disatteso ed era, quindi, necessario dare immediato riscontro all'istanza della cittadina.

La direzione sanitaria, dopo essersi scusata per il disservizio organizzativo che aveva motivato la difficoltà di reperimento della documentazione richiesta, ha comunicato al Difensore regionale di aver finalmente provveduto a consegnare la cartella clinica alla cittadina, assicurando che per il futuro sarebbe stata garantita la piena attuazione della normativa vigente.

Anche nel 2017 molte delle segnalazioni pervenute riguardavano problemi relativi al diritto all'esenzione dal pagamento del ticket: si è chiarito, ad esempio, ad alcuni cittadini che la mancata indicazione del codice di esenzione sulla ricetta da parte del medico di base o dello specialista non può essere corretto dagli operatori delle strutture di erogazione delle prestazioni.

Diversamente accade se, invece, il codice di esenzione è stato indicato a mano sulla ricetta dal medico prescrittore. A volte capita, infatti, che il medico, dopo aver stampato la ricetta con il computer, si accorga che manca il codice di esenzione e lo aggiunga a penna, controfirmando e timbrando la correzione.

La maggior parte delle strutture sanitarie lombarde ha sempre accettato questa prassi, consentendo al cittadino di non pagare la prestazione.

Un'azienda sanitaria, invece, ha preteso il pagamento del ticket da una cittadina, che ha poi chiesto l'intervento del Difensore regionale per avere il rimborso della somma pagata. L'Ufficio ha segnalato alla struttura che, in base a chiarimenti già forniti dalla Giunta regionale, la correzione a mano della ricetta è sempre stata una prassi diffusa e accettata. La cittadina è così riuscita ad ottenere il rimborso del ticket ingiustamente pagato, ma la Regione ha ora ritenuto opportuno fornire nuovi chiarimenti in materia.

In una circolare inviata a tutte le aziende sanitarie lombarde è stato specificato che il medico, nel caso in cui si accorga che nella ricetta elettronica non è stato stampato il codice di esenzione, deve annullarla e compilare una nuova ricetta a mano, comprensiva del codice di esenzione.

In questo modo sarà garantito il diritto all'esenzione dal ticket e la coerenza dei flussi informativi.

Dopo poco tempo, si è peraltro reso necessario sollecitare la medesima struttura sanitaria coinvolta nella vicenda già descritta affinché fosse assicurata l'applicazione della suddetta circolare regionale per consentire ad una cittadina di ottenere il rimborso di un ticket corrisposto, ma non dovuto, in quanto inerente ad una prestazione erogata in data antecedente alle nuove indicazioni.

In particolare, l'assistita, in stato di gravidanza, si era recata in data 21.09.2017 presso lo sportello del Dipartimento materno infantile per eseguire un'ecografia con una impegnativa redatta dal medico con il computer su ricetta rossa, in cui era stato riportato a mano il codice di esenzione M99.

Tale codice - su espressa disposizione dell'amministrazione regionale, che richiama quanto previsto dal Disciplinare tecnico della ricetta SSN e Sans, allegato al Decreto interministeriale del 17.3.2008 - viene utilizzato dal medico prescrittore qualora lo stesso *"non sia operativamente in grado di quantificare esattamente la settimana di gestazione dell'assistita, anche in ragione dei lunghi periodi intercorrenti tra la data di prescrizione e la data di erogazione della prestazione richiesta. In questo caso, la verifica della correlazione tra la settimana di gravidanza e la tipologia della prestazione richiesta, ai fini*

*dell'esenzione dalla spesa sanitaria, sarà di competenza della struttura erogatrice".* Proprio in quanto trattasi di un codice che consente di "forzare" il sistema, che di solito prevede che la codifica di esenzione sia correlata alla data della prescrizione, si era già verificato, in alcuni casi segnalati all'Ufficio, che il medico prescrittore avesse delle difficoltà con i *software* delle schede sanitarie informatiche (SSII).

Ciò potrebbe aver determinato la necessità, per il medico dell'assistita, di inserire a mano il codice di esenzione.

Ad ogni buon conto, a prescindere dalla particolarità della fattispecie descritta, l'Ufficio ha ricordato alla struttura sanitaria coinvolta che solo a far tempo dal 06.10.2017 (data della circolare regionale) può presumersi l'effettiva conoscenza, da parte dei medici prescrittori, delle nuove modalità di compilazione delle ricette e quindi della non ammissibilità dell'inserimento del codice di esenzione a mano su una ricetta elettronica già compilata al computer.

Un'ulteriore vicenda che riguardava l'inserimento di un codice di esenzione sulla prescrizione e che ha avuto un esito positivo è stata recentemente segnalata all'Ufficio da un cittadino, che aveva prenotato telefonicamente presso una struttura sanitaria una risonanza magnetica al bacino, provvisto di impegnativa redatta dallo specialista con ricetta elettronica, specificando che nella stessa era riportato il codice di esenzione per patologia 045.

Nessuna obiezione era stata sollevata in tale occasione dall'operatore, che prenotava la prestazione per il giorno 03.01.2018, data in cui l'assistito si è presentato per eseguire l'accertamento diagnostico.

All'atto dell'accettazione, l'operatore allo sportello si rifiutava di erogare la prestazione con il SSR, adducendo a motivazione che la prescrizione riportava il codice di esenzione per patologia 045 e che la prestazione richiesta (RMN al bacino) non è compresa tra le prestazioni esenti in base al codice indicato sulla ricetta.

L'assistito, allora, chiedeva di eseguire la prestazione non in esenzione, ma corrispondendo il relativo ticket: non aveva, infatti, la possibilità di rinviare l'esecuzione della RMN, in quanto tale esame diagnostico gli era necessario per eseguire una visita prenotata per una data molto ravvicinata, che non gli avrebbe consentito di iniziare un nuovo procedimento.

L'interessato, inoltre, specificava come gli fosse già successo che il medico prescrittore avesse indicato un codice di esenzione (l'interessato è titolare di più codici di esenzione) per una prestazione non rientrante tra quelle previste dalla patologia e che, sia nella stessa sia in altre strutture sanitarie, gli fosse stata sempre data la possibilità di eseguire la prestazione pagando il relativo ticket.

Nonostante ciò, l'operatore non consentiva l'esecuzione della prestazione se non in regime di libera professione, previo pagamento di € 152,00.

Il cittadino non ha potuto fare altro che acconsentire al pagamento, ma - ritenendo di essere stato vittima di un'ingiustizia - ha presentato un'istanza per ottenere il rimborso della differenza tra la somma pagata ed il ticket dovuto, producendo anche la documentazione che dimostrava come a fronte di un'altra recente prescrizione, che riportava il codice esenzione 045 per un'ecografia all'addome superiore, un operatore dello stesso centro avesse ritirato la prescrizione, consentendo l'esecuzione della prestazione pagando il relativo ticket.

In mancanza di uno specifico riscontro da parte della struttura coinvolta e al fine di evitare l'adozione di prassi diverse da parte delle strutture sanitarie lombarde, idonee a creare ingiustificate discriminazioni fra i cittadini aventi analoghi diritti, l'Ufficio ha chiesto chiarimenti alla Giunta regionale, in merito alla possibilità di accettare la prescrizione con



codice di esenzione non coerente con la prestazione prescritta, consentendo quindi la fruizione della stessa da parte dell'utente, previo pagamento del ticket.

In caso affermativo, si invitava l'amministrazione regionale a sollecitare la struttura coinvolta al rimborso della somma ingiustamente corrisposta.

Nel caso in cui, invece, tale possibilità dovesse essere esclusa, si chiedeva alla Direzione generale Welfare di fornire indicazioni, mediante una nota circolare, a tutte le strutture sanitarie erogatrici lombarde per impedire che tale prassi, ampiamente diffusa, continuasse ad essere applicata.

Tale ultima conclusione, peraltro, destava qualche perplessità, in quanto può accadere di frequente, soprattutto in caso di titolarità di più codici di esenzione, che il medico prescrittore indichi un codice non adeguato, né tanto meno può essere attribuito al cittadino il compito di controllare l'operato del medico.

Consentire, infine, l'esecuzione della prestazione dietro pagamento del ticket non determina nessun danno al SSR, come invece accadrebbe nel caso in cui venisse consentita l'erogazione della prestazione in esenzione: il cittadino, infatti, partecipa alla spesa nelle condizioni e nei limiti previsti dalla normativa vigente in materia.

L'interessato ha recentemente informato l'Ufficio che la struttura sanitaria ha provveduto al rimborso richiesto.

Numerose sono state anche le segnalazioni riguardanti i tempi di attesa, spesso molto lunghi, per l'esecuzione di esami diagnostici e di visite specialistiche. La Regione ha stabilito dei tempi massimi di attesa, ma questi limiti valgono solo per i primi accessi e non per le visite di controllo.

Se la doglianza riguarda una vicenda specifica, spesso l'intervento dell'Ufficio ha consentito di ottenere la prestazione in tempi più brevi.

Analogamente, l'Ufficio è intervenuto su segnalazione di una cittadina, paziente oncologica con necessità di sottoporsi periodicamente a visite e ad accertamenti diagnostici di *follow up*, previsti dagli stessi specialisti che l'hanno in cura e che operano presso la struttura ospedaliera in cui l'assistita intendeva prenotare le prestazioni stesse.

La doglianza dell'interessata - più che riguardare i tempi di attesa, comunque lunghi, per le visite di controllo - si riferiva in particolare al fatto di non poter prenotare per tempo le prestazioni da eseguire, a causa della chiusura delle agende, prassi adottata usualmente dalla struttura ospedaliera coinvolta. Ciò determinava, quindi, la necessità per i pazienti di chiamare continuamente il numero verde regionale per accertarsi dell'apertura delle agende, pena l'esaurimento dei posti in lista entro brevissimo tempo.

Nonostante il coinvolgimento dell'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico e l'Ufficio di Pubblica Tutela della stessa struttura sanitaria, non veniva mutato l'orientamento già assunto.

L'Ufficio condivideva le perplessità manifestate dall'assistita in merito alla chiusura delle agende: tale pratica, infatti, è vietata dalla legge (art. 1, comma 282, L. 23.12.2005, n. 266) ed è in contrasto con quanto ribadito dall'amministrazione regionale con D.G.R. 24.05.2011, n. 1775, in cui si è fatto richiamo a provvedimenti pregressi che hanno stabilito che *"le liste di prenotazione debbano rimanere aperte, in modo da garantire la 'trasparenza' delle liste di attesa e fornire sempre una risposta ai bisogni espressi dai pazienti"*.

Si sottoponeva, pertanto, la problematica descritta non solo alla stessa struttura ospedaliera, ma anche alla Direzione generale Welfare della Giunta regionale, considerato anche che il problema dell'accessibilità ai servizi e alle prestazioni del sistema sociosanitario costituiva, per l'amministrazione regionale, una priorità per l'anno 2017.

Nello specifico, la D.G.R. n. 5954 del 05.12.2016 "Determinazioni in ordine alla gestione del servizio socio sanitario per l'esercizio 2017" prevedeva, tra le azioni prioritarie, l'ulteriore implementazione delle disponibilità delle agende da parte delle strutture pubbliche.

Si chiedeva, pertanto, alla struttura ospedaliera di chiarire i motivi alla base della decisione di chiudere le agende e si segnalava tale condotta all'amministrazione regionale, per l'assunzione delle conseguenti iniziative.

L'amministrazione regionale confermava come la chiusura delle agende costituisse un comportamento non conforme alla normativa e sottoponeva all'attenzione dell'agenzia di tutela della salute (ATS) competente per territorio la verifica dell'accaduto e l'adozione di eventuali provvedimenti.

L'ATS interveniva tempestivamente, specificando come la sospensione delle attività di prenotazione fosse lesiva del diritto del cittadino all'accesso alle prestazioni e sollecitava, pertanto, la struttura ospedaliera alla riapertura di tutte le agende, diffidando per il futuro dalla mancata osservanza della normativa che vieta la sospensione delle prenotazioni.

In risposta, la struttura ospedaliera confermava l'impegno a mantenere aperte le agende ambulatoriali.

Al di fuori di casi simili a quello descritto e riguardanti pazienti cronici, purtroppo non sempre è possibile assumere ulteriori iniziative, presso le strutture, per consentire di eseguire le prestazioni in tempi più brevi.

Interpellata al proposito da questo Ufficio, l'amministrazione regionale ha sempre consigliato ai cittadini di contattare il numero verde regionale per conoscere quale struttura sanitaria sia in grado di erogare la prestazione con un tempo di attesa inferiore. Recentemente, infatti, sono state messe a disposizione del *call center* regionale anche le agende di molte strutture sanitarie accreditate, in modo da garantire una adeguata informazione al cittadino circa le strutture che erogano la prestazione richiesta nel minor tempo possibile.

In alcuni casi il cittadino si rivolge all'Ufficio del Difensore regionale dopo aver affrontato varie peripezie burocratiche tra diversi enti, senza riuscire a trovare la soluzione al proprio problema.

Un esempio in tal senso è la vicenda descritta dalla signora L.C., la cui doglianza è stata inoltrata all'Ufficio da un'associazione di tutela dei diritti dei consumatori. L'istante, originaria della Puglia ma residente ormai da molti anni in provincia di Varese, è stata regolarmente in possesso della Carta Regionale dei Servizi della Regione Lombardia fino alla data di scadenza della stessa (luglio 2017).

Al momento della sostituzione, però, ha ricevuto, con somma sorpresa, una nuova tessera sanitaria da parte della Regione Puglia. Recatasi presso l'ASST lombarda territorialmente competente per cercare di capire l'origine del disguido burocratico e per risolvere l'inconveniente, l'interessata riusciva ad ottenere solo il rilascio di una tessera sanitaria provvisoria dall'addetto allo sportello, che la invitava a rivolgersi personalmente agli uffici dell'azienda sanitaria pugliese di precedente iscrizione, che probabilmente non avevano ancora provveduto alla cancellazione del suo nominativo dall'anagrafe del servizio sanitario della Regione Puglia.

La signora, prima di procedere in tal senso, contattava il numero verde del Sistema TS - Progetto tessera sanitaria, dove le suggerivano di fare un controllo dell'anagrafica dell'Agenzia delle entrate della Provincia di Varese: da tale verifica l'interessata ha appreso che i dati relativi alla sua residenza, presenti in tale anagrafica, risultavano corretti.

La cittadina, quindi, telefonava agli uffici sanitari pugliesi e aveva la conferma che era inspiegabilmente ancora aperta la sua posizione sanitaria presso l'ASL di Bari. L'operatore pugliese ha cercato, tramite terminale, di chiudere tale posizione ma, dopo circa una settimana, la signora L.C., chiamando nuovamente il numero verde del Progetto TS, ha verificato di risultare ancora iscritta a Bari.

Non sapendo più come risolvere il problema, che le impediva di ottenere l'emissione di una nuova CRS, la cittadina si rivolgeva all'associazione dei consumatori che, a sua volta, coinvolgeva il Difensore regionale. L'Ufficio ha dapprima verificato, dalla documentazione anagrafica prodotta dall'istante, che effettivamente la stessa risultasse residente in Regione Lombardia dagli anni '90 e che fosse in possesso dei requisiti per essere iscritta, in via definitiva, al servizio sanitario lombardo.

Successivamente, il Difensore ha sollecitato l'ASST territorialmente competente a contattare direttamente gli uffici sanitari pugliesi per individuare la causa del problema, considerati anche i molteplici e vani tentativi che la cittadina aveva già compiuto per poter regolarizzare la propria situazione.

L'ASST ha, in questo modo, potuto verificare che il mantenimento della posizione sanitaria aperta della signora presso la Regione Puglia era stato causato da un errore tecnico di sistema. Una volta effettuata la chiusura di tale posizione, erroneamente mantenuta per molto tempo, è stato possibile iscrivere, in via definitiva, l'istante al servizio sanitario lombardo.

Il caso appena descritto dimostra come l'intervento dell'Ufficio possa servire a dare forza alla voce del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni e a superare le impasse burocratiche che ostacolano, nella vita quotidiana delle persone, l'efficacia dell'azione amministrativa.

Anche nel corso del 2017 è stata costante e tempestiva la collaborazione da parte delle ATS e delle ASST lombarde. Purtroppo non si sono rilevati mutamenti significativi nei rapporti con la Direzione generale Welfare della Giunta regionale: le risposte giungono sempre con molto ritardo, disattendendo ampiamente i termini previsti allo scopo dalla normativa regionale. Si renderà, pertanto, necessario definire nuove modalità - rispetto a quelle praticate fino ad ora - nella gestione dei rapporti interlocutori con la suddetta direzione generale. (MTC e MV)

## 8. ISTRUZIONE, CULTURA e INFORMAZIONE

Per quanto concerne questo Settore il numero di istanze pervenute si è discostato di poco da quello degli ultimi anni, così come si è ripetuta la varietà delle questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio, tra le quali si citano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, contestazioni relative alla mancata concessione di borse di studio, a ritardi nel procedimento di riconoscimento del titolo di studio straniero, alla mancata attivazione del servizio di trasporto scolastico ed al procedimento di erogazione del rimborso della spesa sostenuta per l'acquisto dei libri di testo.

Con riferimento a quest'ultima fattispecie si ritiene di dover riferire di un caso che appare significativo soprattutto per la fattiva collaborazione tra enti pubblici e la lungimiranza nell'interpretazione degli atti amministrativi, che ne hanno consentito la favorevole soluzione con grande soddisfazione del cittadino.

Più precisamente, si è rivolto all'Ufficio un signore, residente in un Comune della Provincia di Milano, padre di due bambini frequentanti la scuola secondaria di primo grado, per lamentare il mancato rimborso della spesa sostenuta per l'acquisto dei libri di testo, da lui richiesto al Comune di residenza sulla base del bando emanato dallo stesso.

L'Ufficio Istruzione del Comune, infatti, aveva comunicato all'istante il mancato accoglimento della richiesta di beneficio da lui formulata, poiché risultava a suo carico un debito di pochissimi euro riguardante il servizio mensa del mese di giugno dello stesso anno e del mese di giugno di quello precedente e la regolarità nel pagamento del servizio di mensa scolastica antecedentemente alla presentazione della domanda era indicata nel bando quale condizione imprescindibile per l'ottenimento del rimborso.

Il cittadino, rivoltosi al Difensore regionale, ha riferito che al momento della presentazione della domanda non sospettava minimamente di avere pendenze riguardo al pagamento della mensa scolastica, in quanto non solo non aveva mai ricevuto dalla Società che gestiva il servizio i MAV relativi ai pagamenti mancanti, ma neppure alcun sollecito di pagamento, sebbene due di questi risalissero a sedici mesi prima e due a quattro mesi prima.

L'istante, peraltro, aveva sempre pagato regolarmente il servizio mensa nei nove anni di frequentazione scolastica dei suoi figli e, anche in questa circostanza, non appena venuto a conoscenza del proprio debito aveva provveduto a saldarlo.

Indiscussa, d'altronde, risultava la sua buona fede. E' ovvio infatti che, considerata l'esiguità del debito, qualora ne fosse stato consapevole lo avrebbe pagato prima di presentare la domanda di rimborso e non avrebbe messo a rischio l'erogazione a suo favore di una somma che per entrambi i figli sarebbe ammontata a diverse centinaia di euro.

L'Ufficio di Difesa regionale si è quindi rivolto alla Società che gestiva il servizio di mensa scolastica chiedendo di dimostrare che i MAV aventi ad oggetto gli importi non corrisposti fossero stati inviati all'istante e ricevuti dallo stesso e di precisare se gli fossero inviati e recapitati eventuali solleciti di pagamento ad essi riferiti.

Il Gestore ha risposto all'Ufficio comunicando che, come disposto dal regolamento del servizio, non vengono inviati solleciti postali in caso di mancato pagamento di importi irrisori quali quelli del caso di specie, ma semplici sms al recapito telefonico fornito dagli utenti. Nella nota sono stati, pertanto, riportati gli estremi e il testo degli sms trasmessi all'istante, il quale però ha dichiarato di non averli mai ricevuti.

Il Difensore regionale ha, pertanto, osservato non solo che le modalità di trasmissione dei messaggi adottate non fornivano alcuna attestazione della loro ricezione da parte del destinatario, ma anche che il testo degli sms riportati consisteva in un generico invito a



tutti i genitori a verificare lo stato dei pagamenti e nell'avviso che in caso di mancato pagamento il servizio sarebbe stato sospeso a settembre. Solo in uno degli sms riportati dalla Società nella nota pervenuta all'Ufficio veniva fatto riferimento al mancato pagamento di alcuni MAV, senza, tuttavia, alcuna precisazione sulla data o l'importo degli stessi.

Peraltro, l'istante aveva evidenziato che più di una volta in passato era capitato che alla Società in un primo momento non figurassero pagamenti che, dalle verifiche da lui effettuate presso la banca, erano invece risultati eseguiti e che, comunque, in tali occasioni la contestazione gli era sempre pervenuta con puntuali indicazioni del MAV che, erroneamente, figurava non saldato.

Inoltre, in seguito agli inconvenienti verificatisi e oggetto della doglianza del cittadino, il Gestore - forse non casualmente - ha adottato una nuova prassi che garantiva maggiore trasparenza, iniziando a trasmettere mensilmente all'istante e agli altri utenti l'estratto conto relativo al servizio di refezione scolastica nel quale venivano indicati i pagamenti effettuati.

Il Difensore regionale, sulla base delle argomentazioni esposte, ha chiesto al Comune di riconsiderare il diniego del beneficio e di provvedere al rimborso della spesa sostenuta dal cittadino per l'acquisto dei libri di testo dei suoi figli.

Il Comune ha accolto l'invito formulato e erogato all'istante la somma a lui spettante.

Tra le peculiari problematiche trattate dall'Ufficio in materia di istruzione, merita di essere menzionata quella rappresentata - anche a nome di altri genitori di alunni - da una signora, madre di due bambini frequentanti la scuola primaria in un Comune della Provincia di Milano, inerente alla modalità di somministrazione dell'acqua potabile agli scolari durante la giornata.

La problematica era stata inizialmente sollevata dall'istante, la quale aveva contestato all'Istituto scolastico la disposizione che vietava ai bambini di bere l'acqua dalle borracce sigillate portate da casa, evidenziando in particolare i problemi igienici e il rischio di trasmissione di virus e batteri che bere direttamente dai rubinetti dei servizi igienici comportava.

I genitori avevano, peraltro, segnalato il problema anche al Dipartimento di Prevenzione Medico della ATS della Città Metropolitana di Milano, che aveva suggerito l'adozione di caraffe di acqua potabile da riempire quotidianamente e conservare in condizioni idonee all'interno delle classi, preferibilmente attingendo l'acqua dalla rubinetteria del locale per la preparazione/somministrazione di cibi e bevande, che, in ragione dei controlli ai quali dovrebbe essere sottoposta, avrebbe preservato dal rischio di contaminazioni.

L'Istituto scolastico, replicando alle contestazioni formulate dai genitori, aveva evidenziato il divieto sancito dalla normativa comunitaria di introduzione dall'esterno di cibi e bevande di cui non fosse certa la provenienza e informato della trasmissione ai docenti una circolare nella quale si prevedeva che i bambini potessero utilizzare bicchieri personali.

Il Difensore regionale è quindi intervenuto rilevando che la soluzione adottata non sembrava ovviare agli inconvenienti lamentati, innanzitutto in quanto trattandosi di una mera facoltà e non di un obbligo non avrebbe escluso che alcuni bambini continuassero a bere dal rubinetto compromettendone l'igiene, in secondo luogo in quanto sui rubinetti dei servizi igienici è probabile che si depositino residui dei prodotti con i quali vengono detersi o di colle, colori ecc. lasciati dagli alunni. Pertanto, considerato che comunque - anche nell'ottica del rispetto per l'ambiente attraverso l'abbattimento dell'utilizzo della plastica - il consumo dell'acqua potabile del rubinetto era pienamente condiviso dai genitori, veniva chiesto all'Istituto di valutare la possibilità di adottare la sopra richiamata soluzione suggerita dalla ATS della Città Metropolitana di Milano, che sembrava coniugare ragionevolmente l'esigenza di tutelare la salute dei bambini e l'educazione degli stessi alla

sostenibilità ambientale.

In seguito ai rilievi formulati dall'Ufficio è stata convocata presso il Comune una riunione straordinaria della Commissione Mensa - alla quale hanno partecipato il Sindaco, il Dirigente Scolastico, i docenti e i genitori componenti della stessa - per valutare le possibili soluzioni degli inconvenienti descritti.

Nell'incontro, le cui risultanze sono state comunicate all'Ufficio con una nota a cura del Dirigente Scolastico, è stata esclusa la fattibilità della soluzione proposta dalla ATS essendo l'Istituto composto da vari plessi e, pertanto, impossibile per i collaboratori scolastici abbandonare le loro postazioni di lavoro e girare tra gli edifici con le caraffe, delle quali non sarebbe garantita l'igiene. Inoltre, è stato precisato che le analisi svolte hanno confermato la potabilità dell'acqua e che sono stati comunicati alla ATS i detersivi usati per la pulizia dei rubinetti dei plessi, provvisti comunque di filtri a maglia fitta regolarmente risciacquati dai collaboratori.

In conclusione, la Commissione Mensa ha confermato il divieto per gli alunni di portare da casa le bottigliette d'acqua, ad eccezione dei bambini in possesso di certificazione medica e, comunque, sotto la responsabilità dei genitori. E' stato, quindi, disposto che gli scolari attingessero l'acqua dai rubinetti utilizzando possibilmente bicchieri personali custoditi in un idoneo sacchetto riposto nello zaino, in attesa della futura prossima installazione da parte dell'Amministrazione comunale di fontane a zampillo nei vari plessi.

Le determinazioni assunte, seppur non completamente soddisfacenti, sono state condivise dai genitori degli alunni, che hanno accettato di sperimentare le nuove prassi introdotte dall'Istituto scolastico. (AS)



## 9. AGRICOLTURA E CACCIA

Nel settore in esame, prevalenti sono stati i reclami di agricoltori volti a sollecitare il pagamento degli indennizzi per i danni causati a produzioni agricole, pascoli e allevamenti propri da fauna selvatica.

L'Ufficio ha interpellato gli enti competenti in materia, tra cui, la DG (Direzione generale) ambiente, energia e sviluppo sostenibile della Giunta regionale e gli enti gestori di parchi e riserve naturali.

Il Direttore generale della predetta DG ha fornito puntuali delucidazioni sulle ragioni del ritardo nel pagamento degli indennizzi.

In particolare, ha comunicato che, per gli anni di interesse (2015 - 2016), diverse aziende agricole avevano subito danni per importi superiori al limite (15.000 euro) fissato dalla normativa europea per il ristoro degli stessi.

Al riguardo, si ritiene utile rammentare che la predetta normativa ha stabilito per gli indennizzi il regime di *de minimis*, in base al quale ogni agricoltore può ottenere un ristoro non superiore a 15.000 euro.

Il Direttore generale ha quindi fatto presente che, al fine di consentire alla Regione di erogare agli enti competenti (gestori di parchi e riserve naturali) le somme necessarie al riconoscimento della totalità dei pregiudizi segnalati dagli agricoltori, sarebbe stato necessario sollecitare la competente Commissione europea ad autorizzare il superamento dei limiti imposti dal regime di *de minimis*.

Tuttavia, considerati i tempi di avvio e conclusione dell'iter di notifica, il Responsabile ha precisato che i pagamenti sarebbero potuti essere effettuati soltanto entro il 2018, informando, nel contempo, che il Consiglio regionale aveva già approvato l'assestamento di bilancio 2017/2018, necessario al differimento, alla successiva annualità (2018), delle risorse destinate al ristoro.

Infine, il suddetto Responsabile ha fatto presente che, qualora la Commissione europea non avesse accolto l'istanza di autorizzazione, gli agricoltori, per gli anni che interessano (2015/16), sarebbero stati indennizzati secondo il regime di *de minimis*.

Si coglie l'occasione per ringraziare il Direttore generale della DG.. per la puntuale risposta fornita all'Ufficio e per il costante aggiornamento sugli sviluppi della vicenda, che ad oggi proseguono.

Un'altra questione affrontata nei settori in esame, ha riguardato la rimborsabilità della tassa di concessione regionale per l'esercizio dell'attività venatoria nel caso in cui il titolare della licenza di caccia non abbia potuto svolgere attività alcuna per motivi di salute.

Nel caso esaminato, l'interessato riteneva di avere diritto al rimborso, alla stregua dell'art. 45 L.R. 16.8.93, n. 26.

L'Ufficio, alla luce della normativa vigente in materia, non ha potuto accogliere la richiesta di tutela dell'istante.

L'art. 45, comma 7, L.R. n. 26/1993, in conformità alle previsioni di cui all'art. 23, comma 3, L. 11.2.1992 n. 157, recita: "*La tassa di rinnovo non è dovuta qualora non si eserciti la caccia durante l'anno*".

La disposizione ora riportata disciplina l'ipotesi in cui la tassa non debba essere versata, stabilendo che il titolare della licenza di porto di fucile non la paghi allorché non eserciti attività venatoria durante l'anno.

L'art. 45, comma 8, L.R. n. 26/1993, stabilisce che la tassa di concessione regionale deve essere rimborsata nel caso di diniego della licenza di porto di fucile per uso caccia.

La norma testé citata regola la fattispecie – diversa da quella prevista dal comma precedente – in cui l'interessato abbia già versato la tassa, ma questa debba essergli

restituita a causa del mancato rilascio, a suo favore, della licenza di porto di fucile per uso caccia.

E' evidente che nessuna delle richiamate disposizioni sarebbe potuta essere applicata al caso esaminato, in cui l'interessato aveva chiesto di ottenere il rimborso della tassa già versata per motivi personali (di salute).

D'altra parte, la normativa, regionale e nazionale, esaminata null'altro stabilisce per l'ipotesi in cui il mancato esercizio della caccia da parte dell'interessato sia dipeso da situazioni personali.

E ciò in linea, del resto, con il principio della irrilevanza in diritto dei motivi personali, vigente nel nostro ordinamento giuridico. (EC)

## **10. Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale**

Nel corso del 2017 il maggior numero di istanze pervenute all'Ufficio del Garante ha riguardato, come nell'anno precedente, i rapporti con gli Enti gestori in quanto soggetti istituzionalmente competenti per l'ambito oggetto di segnalazione: si tratta di interventi che riguardano principalmente interlocuzioni con l'Amministrazione penitenziaria per segnalazioni concernenti, a titolo esemplificativo, le condizioni detentive, il percorso trattamentale o richieste di trasferimento rimaste prive di riscontro.

Si registra un aumento, rispetto allo scorso anno, delle doglianze aventi ad oggetto l'assistenza sanitaria e riguardanti l'insoddisfazione degli istanti per i contenuti e le tempistiche delle prestazioni sanitarie ricevute o l'inadeguatezza delle cure rispetto a stati di salute di particolare complessità.

Sono invece diminuite le richieste di intervento nell'ambito della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo oltre che le segnalazioni concernenti la tutela delle relazioni familiari dei ristretti.

Di seguito si illustrano importanti novità legislative introdotte quest'anno dal Consiglio regionale: è stata approvata una nuova legge riguardante le disposizioni poste a tutela delle persone sottoposte a provvedimenti dell'A.G. ed è stata modificata la l.r. 6 dicembre 2010, n.18 "Disciplina del Difensore regionale" con previsioni normative che hanno ampliato e rafforzato le sfere di competenza dell'organo.

Sono presentati inoltre gli ambiti operativi di intervento attraverso la trattazione di casi ritenuti particolarmente significativi ed è infine proposto un breve resoconto delle visite effettuate negli Istituti.

## 10.1 Mutamenti legislativi regionali

La l.r. **24 novembre 2017, n. 25** "Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria" si pone come nuova disciplina in tema di tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria e pertanto dispone l'abrogazione della l.r. 14 febbraio 2005, n. 8 che disciplinava la materia.

La nuova legge si propone di migliorare ulteriormente il contesto normativo di riferimento, attuato con la l.r. 8/2005, che peraltro, seppur datata, risulta per alcuni aspetti essere ancora efficiente ed efficace, in particolare, per quanto riguarda gli interventi regionali posti a favore della popolazione detenuta e delle relative famiglie, ma che ha necessità di essere adeguata alla normativa nazionale, alla riforma regionale in ambito sanitario e socio-sanitario, nonché alla riforma in tema di istruzione e formazione professionale.

Obiettivo della legge è la tutela dei diritti e della dignità delle persone adulte e minori sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria e la promozione di azioni volte al loro recupero ed al reinserimento nella società favorendo il minore ricorso possibile alle misure privative della libertà.

Tale finalità si consegue attraverso un sistema integrato di interventi favorendo la partecipazione del P.R.AP., dell'Ufficio interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna e del Centro per la giustizia minorile alla pianificazione sociale integrata.

Inoltre viene promossa l'interoperabilità dei sistemi informatici e la raccolta di dati, sia dell'amministrazione pubblica sia del terzo settore e del volontariato, attraverso la definizione di elementi minimi comuni per garantire un costante aggiornamento del percorso individuale della persona sottoposta a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.

Particolare attenzione è dedicata a percorsi di formazione a carattere interdisciplinare su specifiche tematiche, come la lingua straniera, per gli operatori che svolgono la propria attività favore delle persone sottoposte a provvedimento dell'A.G..

La Regione, attraverso la rete dei servizi sanitari, tutela la salute delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria anche mediante interventi di prevenzione sanitaria, compresa la profilassi delle malattie infettive.

La Giunta regionale promuove l'istituzione di un organismo interistituzionale, con compiti di monitoraggio della rete dei servizi sanitari penitenziari, che comprenda anche rappresentanti delle ATS.

La Regione favorisce l'accesso alle comunità terapeutico riabilitative e ai centri semiresidenziali per il recupero sanitario e sociale di soggetti adulti e minori affetti da dipendenze patologiche sottoposti a misure penali a carattere non detentivo.

E' incentivata presso le strutture penitenziarie l'attivazione di sistemi di telemedicina e la diffusione di strumenti di supporto ai servizi sanitari per la raccolta delle informazioni sanitarie ai fini epidemiologici e di appropriatezza della cura.

In questo ambito si prevede, ove necessario, l'attivazione di processi di accompagnamento alle dimissioni dalle strutture penitenziarie al termine delle misure penali ed alla presa in carico dei pazienti psichiatrici autori di reato sottoposti a misure di sicurezza e delle persone che durante il percorso penale sviluppano problemi psichiatrici.

Tra le proposte trattamentali si favoriscono la promozione e il sostegno degli interventi intramurali finalizzati alla realizzazione del progetto di reinserimento individuale, attraverso iniziative di mediazione interculturali, attività sportive, culturali e musicali.

Viene valorizzato l'apprendimento di strumenti di mediazione sociale e di gestione dei conflitti, attraverso la promozione di percorsi di formazione di Peer supporter.

Per quanto concerne i rapporti con la famiglia la Regione sostiene e finanzia progetti intra ed extramurari finalizzati a mantenere e rafforzare i legami dei detenuti con i familiari, volti in particolare alla tutela del ruolo genitoriale e della relazione figli-genitori.

Promuove inoltre percorsi di inclusione attraverso progetti di accoglienza abitativa temporanea.

Per ciò che concerne l'attività lavorativa sono previsti interventi di istruzione, formazione professionale, nonché percorsi universitari, di riqualificazione professionale, coerenti con le esigenze del mercato del lavoro e finalizzati ad un effettivo reinserimento sociale, compresi progetti, anche sperimentali, di imprenditoria sociale.

Per favorire l'attuazione della L. 103/2017 sulla giustizia riparativa sono promosse e sostenute specifiche misure volte a sensibilizzare gli autori sulle conseguenze del reato commesso e sulle condotte riparatorie che possano essere poste in essere oltre che a rafforzare il coinvolgimento della comunità territoriale nel percorso di inclusione sociale della persona, favorendo le attività di mediazione nelle diverse situazioni di conflittualità.

Ai fini del monitoraggio dell'attuazione della legge è prevista, senza oneri per il bilancio regionale, l'istituzione di un apposito tavolo tecnico che promuova le funzioni di coordinamento e controllo tra i diversi livelli istituzionali.

E' inserita nel testo normativo una clausola valutativa attraverso la quale si impegna la Giunta regionale a trasmettere con cadenza biennale al Consiglio, una relazione che fornisca una serie di informazioni selezionate sullo stato di attuazione della legge.

Viene ribadito che il Difensore regionale assolve, in accordo con i Garanti territoriali, alle funzioni di Garante dei detenuti volte alla tutela dei diritti delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria nelle strutture penitenziarie nonché delle persone sottoposte a misure penali non detentive.

Per quanto riguarda invece l'istituto di difesa civica lombarda sono intervenute significative modifiche della l.r. 6 dicembre 2010, n.18 "Disciplina del Difensore regionale" che regola e disciplina l'attività e l'esercizio delle funzioni del Difensore regionale.

Gli ambiti di competenza e l'incisività dell'azione ne risultano estesi e potenziati in modo considerevole.

Oggetto di modifica in materia sanitaria è l'articolo riguardante le funzioni per un adeguamento alla legislazione statale che ha previsto, appunto, nuove funzioni per questo istituto: si tratta della L. 8 marzo 2017, n. 24 "Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie", che contempla la possibilità di affidare al Difensore la funzione di garante per il diritto alla salute, e del D.Lgs. 33/2013, così come modificato e integrato dal D.Lgs. 97/2016, che attribuisce al Difensore le funzioni di tutela del diritto di accesso civico generalizzato e di accesso ai documenti amministrativi.

Per quanto concerne nello specifico le funzioni di Garante dei detenuti la modifica introdotta comporta l'estensione del mandato a tutti gli ambiti di privazione della libertà.



E' stato infatti sostituito il comma 4 dell'articolo 8 1al fine di consentire al Garante regionale di far parte della rete NPM (rete NPM – National Preventive Mechanism).

Il Meccanismo di Prevenzione Nazionale (National Preventive Mechanism) è previsto in ambito ONU dall'articolo 3 del Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, ratificato con L. 9 novembre 2012, n. 195.

In Italia si configura come struttura di rete in cui i Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà sono coordinati dal Garante Nazionale.

Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale è infatti l'organismo previsto dalla Missione permanente d'Italia a Ginevra presso le Organizzazioni internazionali al Sottocomitato ONU per la prevenzione della tortura e della altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, quale istituto che coordina la rete dei Garanti territoriali per le persone private della libertà.

I Garanti territoriali che costituiscono questo organismo devono soddisfare una serie di requisiti previsti dal protocollo ONU al pari del Garante nazionale.

La legge 18/2010 non soddisfaceva il requisito relativo all'estensione del mandato che deve ricomprendere ogni forma di privazione della libertà, come previsto dall'art. 4 del Protocollo ONU (OPCAT).

L'ulteriore modifica approvata riguarda la denominazione "Uffici di esecuzione penale esterna" contenuta nella l.r. 18/2010.

A seguito del D.p.c.m. 84/2015 - Regolamento del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche e successivi decreti attuativi - gli Uffici di esecuzione penale esterna (U.E.P.E.) afferiscono infatti al nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, non più al Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, e sono divenuti quindi "articolarioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità".

In particolare gli artt. 9 e 10 del d.m. 17 novembre 2015 individuano rispettivamente gli uffici distrettuali di esecuzione penale esterna e gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna.

Le altre modifiche della legge regionale riguardano invece aspetti più di dettaglio e precisamente:

l'esplicitazione dei doveri di collaborazione con il Difensore che devono essere previsti nei codici di comportamento degli Enti del Sistema regionale (modifica all'articolo 12 della l.r. 18/2010);

l'obbligo per l'ufficio del Difensore di attenersi alle "privacy policy" del Consiglio regionale (in tal senso è la modifica all'articolo 14).



## 10.2 Ambiti operativi di intervento

Premesso che gli ambiti operativi di intervento del Garante dei detenuti regionale lombardo sono sinora stati circoscritti all'ambito penale, stante il tenore della normativa vigente, si ritiene utile riferire a titolo esemplificativo in questa sede alcune questioni oggetto di trattazione da parte dell'Ufficio nel corso dell'anno che hanno assunto un interesse generale e hanno condotto ad affrontare criticità di più ampia portata.

Gli interventi in materia di salute mentale di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria si sono ripetuti nel corso dell'anno.

La più frequente criticità è stata riscontrata nella formulazione dei piani terapeutici individualizzati e nell'individuazione di strutture residenziali adeguate/comunità terapeutiche da parte delle aziende sanitarie e dei servizi territoriali deputati.

I nodi critici emersi necessiterebbero di essere oggetto di un lavoro integrato di "rete interistituzionale" fra servizi sanitari e sistema giudiziario/penitenziario.

Nel corso del 2017 sono pervenute infatti diverse richieste in questo ambito riguardanti le difficoltà dei soggetti istituzionali preposti e degli stessi familiari delle persone affette da disturbi psichici, soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Fra le altre è stata sottoposta all'attenzione dell'Ufficio la problematica inerente alla presa in carico di un paziente minore da parte dell'U.O.M.P.I.A. territorialmente competente.

Il minore, sebbene da molti anni in cura presso strutture pubbliche e professionisti privati, presentava infatti negli ultimi anni disturbi del comportamento progressivamente ingravescenti, sebbene non fosse stata mai formulata una chiara diagnosi ed, a seguito dell'avvio nei suoi confronti di un procedimento giudiziario, era stato collocato in custodia cautelare presso una Comunità individuata dai competenti servizi U.S.S.M..

Nella relazione peritale redatta da parte del C.T.U. era stata poi invece formulata la diagnosi di un disturbo *borderline* della personalità.

Anche a fronte di tale diagnosi non era però ancora stato predisposto e definito dalla suddetta struttura U.O.M.P.I.A. un vero e proprio progetto terapeutico individualizzato (P.T.I.), indispensabile per la cura e la gestione del minore presso la Comunità.

Il Garante ha ritenuto di dover ricordare al proposito che, in base a quanto previsto dalla normativa vigente in materia (art. 25 D.p.c.m. 12.01.2017; art. 53, 53 bis, 53 ter e 53 quater della l.r. 15/2016), la presa in carico del paziente oltre a dover essere precoce, multidisciplinare, continuativa e coordinata, deve prevedere un programma di trattamento e un sistema integrato di interventi coordinati, che garantiscano la globalità della presa in carico per la persona ed il suo contesto, il coinvolgimento della famiglia nel percorso terapeutico ed il collegamento e il coordinamento tra interventi e i servizi territoriali.

E' stato quindi sottolineato che ulteriori ritardi nella predisposizione del programma avrebbero potuto pregiudicare l'evoluzione del percorso del minore. I genitori nel manifestare la loro apprensione avevano dichiarato persino la loro disponibilità a partecipare ad eventuali spese al fine di accelerare le tempistiche.

L'Azienda sanitaria interpellata aveva dapprima indicato un termine per la stesura del Piano Terapeutico Individualizzato (P.T.I.), ma la data prevista era stata ampiamente disattesa. Secondo quanto riferito dai genitori e dal legale del minore l'organizzazione degli incontri fra i diversi operatori di rete mirati alla stesura del piano aveva infatti presentato criticità per l'individuazione delle date per i partecipanti conducendo a fasi di stallo. Inoltre riteneva di dover subordinare la stesura del piano terapeutico alla stabilizzazione comportamentale del paziente.

Il percorso scolastico del minore presso la struttura comunitaria si era nel frattempo interrotto proprio a causa dell'allontanamento del ragazzo dalla scuola, per i comportamenti del medesimo; la terapia farmacologica impostata pur avendo consentito di raggiungere alcuni obiettivi benefici, si era dimostrata insufficiente, in assenza di altri approcci terapeutici, considerato che il minore continuava a presentare sbalzi d'umore, crisi di rabbia e discontrollo degli impulsi.

Il Garante replicava quindi che la considerazione di subordinare la stesura del piano terapeutico una volta ottenuta la stabilizzazione comportamentale del paziente destava preoccupazione, considerato che la stessa definizione della patologia diagnosticata di "personalità *borderline*" descrive il disturbo riferendosi anche alla "regolazione emotiva", che si manifesta proprio con sbalzi di umore, impulsività, problemi di gestione della rabbia, senso del sé instabile, difficoltà decisionali, convinzioni repentinamente mutevoli, relazioni instabili. Sottolineava di conseguenza che sembrava corretto ritenere che le terapie da impostare e programmare con tempestività dovessero proprio essere mirate a contenere e progressivamente inibire anche queste condizioni di instabilità, correlate alla patologia.

Inoltre, a favore dell'improrogabilità dell'elaborazione e dell'avvio del piano terapeutico, sembrava deporre anche l'opportunità di instaurare al più presto un possibile patto terapeutico, che consentisse di intraprendere un auspicabile percorso condiviso di acquisizione di consapevolezza ed adesione al piano stesso da parte del paziente.

A tutt'oggi purtroppo non è però stata ancora comunicata dall'azienda sanitaria né l'avvenuta formulazione del piano, né l'individuazione della comunità in cui inserire il minore stabilmente.

Sempre nell'ambito della salute mentale, indicativa di analoghe criticità è la questione oggetto di trattazione riguardante la situazione segnalata dalla madre, riguardante un paziente affetto da conclamata psicosi, ristretto in un istituto di pena.

L'istante aveva prodotto documentazione sanitaria e giudiziaria riguardante il percorso del figlio. Dalla stessa emergeva che il paziente è affetto da disturbo della personalità e da abuso di sostanze stupefacenti ed alcoliche (cosiddetta doppia diagnosi).

Il percorso del giovane, in considerazione del quadro diagnostico che si era progressivamente aggravato e delle difficoltà ad individuare il trattamento idoneo al paziente, aveva condotto a numerosi ricoveri del giovane presso S.P.D.C. ospedalieri, e - a seguito di intervenuti provvedimenti dell'A.G. - a ricoveri presso strutture sanitarie per l'esecuzione di misure di sicurezza R.E.M.S., fino ad arrivare, per decorso dei termini giuridici d'internamento, all'attuale stato di detenzione presso un istituto di pena. Da un precedente provvedimento del Magistrato di Sorveglianza competente, nel corso della previa esecuzione di una misura di libertà vigilata, emergeva già la necessità dell'individuazione al più presto a cura del C.P.S. e del Ser.T. territorialmente competenti di una struttura idonea alle esigenze ed al quadro diagnostico del paziente, affinché ivi avessero esecuzione i provvedimenti dell'A.G., disposizioni che purtroppo erano rimaste inavase.

La penosità dello stato attuale di detenzione e della criticità di poter fornire nel contesto di un istituto di pena le prestazioni sanitarie più efficaci ed il trattamento sanitario più indicato al paziente inducevano il Garante a sollecitare l'individuazione della struttura idonea e disponibile ad accoglierlo, da poter proporre e sottoporre all'autorità giudiziaria competente, affinché potesse essere presa in esame a breve termine la possibilità di disporre una misura alternativa mediante la collocazione del paziente in una struttura/comunità protetta, in esecuzione di un idoneo progetto terapeutico.

Da ulteriore documentazione acquisita - relazione psichiatrica dell'area sanitaria dell'istituto di pena - risultava infatti che il paziente è affetto da conclamata psicosi, nonché che il complesso quadro psicopatologico delineato è ritenuto incompatibile con il regime detentivo.

L'A.G., Corte d'Appello di Milano, aveva inoltre nuovamente rilevato l'urgenza di acquisire l'indicazione di una struttura sanitaria ove eventualmente ricoverare l'imputato, richiedendo nel contempo la disponibilità all'S.P.D.C. competente di accogliere il paziente in regime di arresti domiciliari presso adeguato reparto. Detta disponibilità sarebbe però stata negata dalla struttura ospedaliera per insufficienza dei posti letto, in assenza di sintomi d'acuzie psichiatrica. Il ricovero presso la R.E.M.S. che è ritenuto adeguatamente contenitivo, peraltro, non era attuabile per decadenza dei termini giuridici d'internamento.

Il Garante quindi si rivolgeva nuovamente alla competente Azienda sanitaria ed alla struttura regionale competente in materia di Welfare indicando che dovesse essere oggetto di valutazione quale ipotesi risolutiva - da poter sottoporre con urgenza all'autorità giudiziaria - l'individuazione tempestiva di un'idonea struttura sanitaria psichiatrica ad alta protezione ed assistenza, alternativa alla R.E.M.S., eventualmente anche ricorrendo alle eccezionali ipotesi di residenzialità psichiatrica extra contratto ed extra territoriali, come previsto dalle disposizioni regionali in materia.

Un esempio di intervento dell'Ufficio in un luogo di privazione della libertà diverso dal carcere è quello che ha riguardato un giovane affetto da disturbo schizofrenico associato a comportamenti antisociali e progressivo isolamento relazionale.

Il Garante è stato contattato nel mese di luglio 2016 dal legale del ragazzo, sottoposto alla misura di sicurezza della libertà vigilata ed ospitato presso una struttura sanitaria psichiatrica ad alta protezione su disposizione del M.d.S.: l'avvocato ha richiesto l'intervento dell'Ufficio perché esprimeva dubbi sul piano terapeutico riabilitativo cui il proprio assistito era sottoposto presso la Comunità ospitante dalla fine del 2014.

In particolare i rilievi dell'avvocato riguardavano il fatto che il percorso riabilitativo del suo assistito non sembrava essere favorito dalla permanenza in una struttura psichiatrica ad alta protezione con prescrizioni molto rigide che impedivano al ragazzo di dedicarsi ad attività formative e di avviamento al lavoro, rendendo difficile l'acquisizione di una maggiore consapevolezza nelle proprie capacità: secondo il legale tale collocazione non rispondeva più ai bisogni del suo assistito il cui quadro psicopatologico, a seguito di anni di terapie, si era stabilizzato.

Inoltre tale struttura si trovava anche fisicamente distante dal contesto territoriale di appartenenza del ragazzo e rendeva difficili le relazioni con la famiglia di origine che non potevano basarsi su frequentazioni continuative.

Secondo l'avvocato sarebbe stato quindi auspicabile il trasferimento della misura di sicurezza presso un'altra struttura sanitaria a minor grado di protezione o presso l'abitazione dei genitori del ragazzo.

Il Garante precisava al legale di non avere le competenze per esprimere valutazioni cliniche ma che, nella consapevolezza che una collocazione alternativa del ragazzo sottoposto a libertà vigilata poteva essere disposta solo dal Magistrato di Sorveglianza che a sua volta, come emergeva dalla documentazione giudiziaria prodotta, basava la sua decisione sulle relazioni dei curanti, era necessario interloquire con il C.P.S. territorialmente competente, titolare della presa in carico, per chiedere chiarimenti sul percorso di cura.

Il C.P.S. interpellato rispondeva all'Ufficio descrivendo tutto il complesso *excursus* clinico del ragazzo che, a seguito di agiti violenti nei confronti di alcuni familiari e di comportamenti inadeguati, era stato sottoposto anni prima, anche se per un breve



periodo, ad un ricovero presso un O.P.G..

Il servizio psichiatrico territoriale inoltre ribadiva che anche nell'attuale percorso extramurario, malgrado i miglioramenti conseguiti, il paziente non mostrava consapevolezza né della propria malattia né della necessità delle cure. I sanitari del C.P.S. confermavano quindi la validità del programma riabilitativo e informavano l'Ufficio sull'attività di controllo svolto verso la comunità attraverso periodici incontri di aggiornamento con gli operatori della struttura e colloqui con il ragazzo.

A distanza di quattro mesi dalla prima richiesta di informazioni il legale faceva pervenire all'Ufficio una documentazione clinica, prodotta dalla stessa équipe della Comunità in occasione della richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività esterna inviata al M.d.S., da cui si evinceva che il paziente aveva raggiunto "uno stato di buon compenso psicopatologico, la compliance farmacologica ed un buon livello di collaborazione alle attività riabilitative".

Il Garante allora sottolineava al C.P.S., con una nota inviata per conoscenza anche alla A.S.S.T. e all'A.T.S. territorialmente competenti, che, come sostenuto dagli stessi sanitari della struttura, il quadro psicopatologico del giovane risultava molto più stabile rispetto a quello che era stato delineato nel mese di agosto e, considerati i comportamenti collaboranti del paziente e l'adesione alle attività proposte dall'équipe, il Difensore chiedeva aggiornamenti sul piano terapeutico.

Era necessario infatti comprendere se sussistessero i presupposti clinici per il trasferimento della misura di sicurezza residenziale nel territorio di provenienza, in prossimità dei congiunti, che avrebbe favorito sia quel recupero delle relazioni familiari - che costituiva uno degli obiettivi dichiarati del progetto terapeutico - sia il graduale reinserimento del ragazzo nel proprio contesto territoriale di appartenenza.

In risposta a questa nota il C.P.S. informava l'Ufficio che ci sarebbe stato a breve un ulteriore momento di verifica del percorso terapeutico del libero vigilato con un incontro tra lo psichiatra curante del servizio territoriale i sanitari della comunità e il ragazzo.

Questo incontro, rimandato due volte per problemi organizzativi dei medici, si è svolto il 30 marzo 2017 ed in quella sede, a seguito del riconoscimento dell'evoluzione delle condizioni di salute del sig. A.S., è stato valutato di proporre al MdS l'assegnazione del libero vigilato in una struttura psichiatrica a bassa protezione vicino al luogo di residenza dei familiari.

Nel mese di novembre, a seguito della condivisione della proposta dei curanti da parte del MdS, è stato possibile effettuare il trasferimento del libero vigilato presso la nuova comunità dove il ragazzo ha potuto usufruire di un crescente grado di autonomia, sperimentandosi nei contatti col mondo esterno e nelle attività assegnate e frequentando con assiduità la propria rete familiare all'interno della comunità territoriale di appartenenza. Il legale ha ringraziato l'Ufficio per il contributo dato alla realizzazione del buon esito della vicenda.

In questo caso, un po' atipico rispetto al normale ambito di intervento dell'Ufficio, il ruolo del Garante è stato quello di evidenziare le incongruenze all'interno della documentazione clinica pervenuta e di sollecitare il servizio sanitario territoriale, titolare della presa in carico, a svolgere in modo più stringente nei confronti dell'unità di offerta sanitaria, nello specifico la comunità psichiatrica, il controllo previsto dalla normativa di riferimento.

### 10.3 Rapporti istituzionali con gli interlocutori regionali

Anche quest'anno la proficua collaborazione con l'Unità Operativa di Sanità Penitenziaria (U.O.S.P.), confermata dalla D.G.R. X/4176 del 13/01/2016 che disciplina la rete regionale dei servizi sanitari penitenziari come struttura di riferimento e interfaccia operativa per la realizzazione ed il monitoraggio degli interventi in ambito penitenziario, ha spesso consentito di dare positivo riscontro a segnalazioni di detenuti affetti da patologie particolarmente invalidanti.

E' questo il caso di un istante detenuto presso una Casa Circondariale lombarda, che ha informato il Garante circa le difficoltà relative alle sue condizioni di salute.

L'istante, sottoposto negli ultimi quattro anni a quattro interventi chirurgici all'anca, portatore di artroprotesi totale destra e affetto da problemi articolari lamentava persistenti difficoltà di deambulazione e un percorso riabilitativo individuale che valutava non adeguato alle sue attuali condizioni.

Dalla copiosa documentazione clinica prodotta all'Ufficio, si poteva in effetti evincere che nel periodo antecedente alla detenzione nella Casa Circondariale l'istante era stato ricoverato presso un centro riabilitativo dove l'effettuazione di una costante terapia fisioterapica gli aveva consentito di conseguire importanti progressi.

Con il trasferimento alla Casa Circondariale, tale positiva evoluzione aveva subito un notevole rallentamento al punto che, dopo pochi mesi, le difficoltà di deambulazione dell'istante erano sempre più accentuate.

La richiesta del detenuto, sostenuta dal suo legale, era quella di essere trasferito presso una Struttura Penitenziaria con annesso centro riabilitativo.

Il Garante ha rappresentato alla Direzione dell'Istituto di pena e al responsabile dell'Unità Operativa di Sanità Penitenziaria la doglianza dell'istante e la necessità di terapie mirate per favorire il ripristino di un'adeguata capacità di deambulazione del detenuto in un centro a tal fine deputato.

Tale necessità, condivisa anche dal personale sanitario della Casa Circondariale, ha consentito al detenuto di essere trasferito entro un paio di mesi nella C.C. di Busto Arsizio che dispone di una sezione specializzata per trattamenti fisiokinesiterapici: il detenuto ha esplicitato al Garante la sua soddisfazione per l'avvenuto trasferimento in una struttura specializzata nella rieducazione motoria e adatta a curare la sua patologia.

Altre questioni oggetto di trattazione hanno riguardato invece situazioni di impasse burocratico-amministrative che hanno coinvolto diversi soggetti:

#### 1) Criticità invio telematico certificati medici introduttivi per accertamento invalidità

A seguito di più segnalazioni pervenute da parte di un istituto di pena è stata risolta una più generale criticità riguardante le richieste di riconoscimento di invalidità civile per soggetti detenuti.

Nei casi segnalati non era stato possibile provvedere all'invio in modalità telematica all'INPS del certificato introduttivo, indispensabile all'avvio del procedimento, con conseguente impossibilità di dare seguito alle domande.

Il garante ha richiamato la citata disposizione regionale, D.G.R. X/4716 del 13 gennaio 2016, che in particolare al punto "relazioni sanitarie e certificazioni", già prevedeva che, all'interno degli Istituti, la certificazione medica necessaria per la richiesta di riconoscimento dell'invalidità fosse rilasciata da un medico penitenziario, individuato ed autorizzato dalle rispettive aziende sanitarie.

Tenuto conto che l'inoltro telematico del certificato introduttivo è l'unica modalità attualmente consentita dalle disposizioni INPS per la trasmissione della documentazione, il garante riteneva di rilevare che era quindi necessario dotare con sollecitudine i presidi sanitari penitenziari degli strumenti idonei a consentire l'avvio della procedura con prassi uniformi in tutti gli Istituti lombardi. La soluzione doveva essere individuata con sollecitudine considerato che dalla data di inoltro della domanda decorre il termine in caso di effettivo riconoscimento del beneficio economico.

Successivamente è stata comunicata dal competente di Sanità penitenziaria – U.O.S.P. - l'avvenuta risoluzione del problema mediante individuazione del personale sanitario operante negli istituti di pena, nonché di avvenuta dotazione di apposita password INPS per l'inoltro telematico dei certificati medici introduttivi per le istanze di invalidità.

## 2) Mancata iscrizione al S.S.N. soggetti sottoposti a provvedimento A.G.

Ulteriore segnalazione, analoga a quelle degli scorsi anni, e' pervenuta al Garante per quanto concerne la necessità, in talune circostanze non soddisfatta, di provvedere all'iscrizione obbligatoria al S.S.N. per le persone sottoposte a provvedimento dell'autorità giudiziaria.

In questa occasione la questione riguardava una protesi per l'arto inferiore per un ristretto ricoverato presso il centro clinico di un istituto di pena.

L'interessato, di etnia rom e non ancora iscritto al S.S.N., aveva infatti urgente necessità di sostituire la protesi provvisoria, indispensabile per la deambulazione, poiché quella in dotazione causava continue lesioni al moncone dell'arto, addirittura a livello osseo.

La condizione era tale da impedire la piena partecipazione del ristretto alle attività trattamentali nell'istituto.

Da quanto riferito, sussistevano impedimenti di carattere burocratico amministrativo all'effettiva sostituzione, ma non era chiaro quali fossero: sembrava che fosse di ostacolo alla consegna della fornitura protesica definitiva - già confezionata presso l'A.S.S.T. territorialmente competente - la mancata presentazione della tessera sanitaria, di cui però attualmente l'istante non disponeva.

A proposito della situazione rappresentata, si ricordava che per le persone sottoposte a provvedimento dell'autorità giudiziaria - a seguito dell'emanazione del D.Lgs. 22 giugno 1999, n. 230 "Riordino della medicina penitenziaria" – la normativa è chiara ed inequivocabile: è prevista l'iscrizione obbligatoria al S.S.N., stabilita anche per tutti i cittadini stranieri, in possesso o meno del permesso di soggiorno, ivi compresi i detenuti in semilibertà o con forme alternative di pena, come esplicitamente indicato dalla Circolare Ministeriale del Ministero della Sanità, 24 Marzo, 2000, n.5.

Il Garante chiedeva quindi di regolarizzare al più presto la posizione del ristretto, relativamente alla sua iscrizione al S.S.R. ed al conseguente rilascio della tessera sanitaria, cui ha diritto dal momento stesso dell'applicazione della misura di restrizione disposta dall'autorità giudiziaria, come previsto dalla vigente normativa.

E' stata comunicata all'Ufficio, seppur dopo un considerevole lasso di tempo, dall'U.O.S.P. l'avvenuta soluzione del problema, rilasciando all'interessato una tessera provvisoria e provvedendo alla consegna del presidio prescritto al ristretto, consentendo così di evitare che il percorso trattamentale ne risultasse ulteriormente inficiato.



## 10.4 Visite negli istituti

*Casa Circondariale Francesco di Cataldo - Milano S. Vittore - 26 settembre 2017*

Martedì 26 ottobre il Difensore regionale Carlo Lio, accompagnato da alcune collaboratrici, si è recato presso la Casa Circondariale di S. Vittore. Dal giorno dell'insediamento nel maggio 2017 questa è stata la prima uscita in qualità di Garante dei detenuti. In questa occasione il Difensore ha incontrato la Direttrice Gloria Manzelli e la Direttrice aggiunta Teresa Mazzotta.

Due rami sono chiusi e in ristrutturazione ormai da diversi anni e al momento non si hanno notizie circa il loro completamento. Mezzo ramo è in ristrutturazione da qualche mese e la direzione conta di poterlo riaprire entro fine anno.

Al momento della visita in istituto erano presenti 945 di cui 83 donne.

Trattandosi di una Casa circondariale l'istituto ospita principalmente detenuti in attesa di giudizio e registra in media 20/25 nuovi ingressi al giorno.

Il 67% della popolazione detenuta è straniera ed è di per sé portatrice di ulteriori problematiche oltre a quelle concernenti lo stato di detenzione: difficoltà linguistiche, sporadici o assenti contatti con la rete familiare, situazione di irregolarità. Molti stranieri sono anche extracomunitari, arrivati nel nostro paese clandestinamente dopo varie vicissitudini, le cui storie personali di vita fuori dal carcere rivelano condizioni di estremo degrado, sia morale che fisico.

Questo cambiamento nella popolazione carceraria ha accentuato la frequenza rispetto al passato di problematiche di natura psichiatrica e patologie riconosciute come causa di infermità mentale.

Inoltre anche i soggetti già destinatari di una misura di sicurezza, le cui condizioni psichiche li rendono incompatibili con la detenzione, in alcuni casi sono trattenuti presso il carcere in attesa della disponibilità effettiva del posto presso la R.E.M.S..

*Casa di Reclusione Milano – Opera - 12 ottobre 2017*

La visita ha avuto come principale scopo la reciproca conoscenza tra il Garante e il Direttore dell'Istituto Giacinto Siciliano. In questa occasione non è stato possibile incontrare il Coordinatore sanitario come auspicato nonostante il Garante avesse diverse segnalazioni da sottoporre anche alla sua attenzione, che ha comunque illustrato al Direttore.

Il Carcere di Opera risente meno degli altri Istituti delle criticità relative all'alta presenza di stranieri - che qui rappresentano poco più di un quarto della popolazione detenuta - e di detenuti affetti da patologie psichiatriche.

In questa occasione il Garante non è entrato nell'area detentiva riservandosi di farlo in una successiva giornata appositamente dedicata ed ha proceduto invece alla visita delle aree dedicate alle lavorazioni, ai laboratori e agli spazi dedicati alle relazioni familiari e aree comuni in generale.

Le strutture visitate sono in buone condizioni, alcune ristrutturate di recente, e rispetto alle precedenti visite è stato possibile riscontrare alcune novità come il completamento delle aree per le famiglie in giardino, l'area giardino della biblioteca, il nuovo "Spazio Giallo" per i minori in visita e la "Casetta", il miniappartamento in cui è possibile pranzare e trascorrere alcune ore con i familiari.

Nel mese di gennaio 2018 il Garante si è nuovamente recato in Istituto e ha incontrato il nuovo Direttore Silvio Di Gregorio.

#### *Casa Circondariale di Como – 20 ottobre 2017*

E' un istituto che presenta notevoli criticità nonostante gli sforzi della direzione e del personale assegnato.

Il giorno della visita i detenuti presenti in istituto erano 442, di cui 246 stranieri, a fronte di una capienza di 231 presenze. Pur essendo un circondariale la metà dei reclusi sono definitivi.

L'area detentiva maschile è composta da 6 sezioni di media sicurezza, una sezione degenza/infermeria utilizzata anche per l'osservazione dei nuovi giunti, una sezione protetti e una per i semi -liberi.

L'area femminile è una sezione a regime ordinario che ospitava circa 40 detenute, oltre a 2 celle separate per detenute in osservazione. Una parte degli spazi precedentemente occupati dal nido, dopo la chiusura e il trasferimento a Bollate è stata destinata alle detenute lavoranti.

Anche questa visita ha avuto come principale scopo la reciproca conoscenza tra il Garante e la Direttrice Carla Santandrea.

La Direttrice ha subito esplicitato le maggiori criticità dell'Istituto tutte già da tempo segnalate sia al P.R.A.P. che al D.A.P.:

Emergenza educatori – il responsabile dell'area educativa era in procinto di essere trasferito in un altro istituto pertanto i restanti 2 educatori avrebbero dovuto farsi carico dei circa 450 detenuti. Nel mese di Gennaio la situazione è leggermente migliorata in quanto hanno preso servizio a Como due nuovi educatori.

Disagio psichico – negli ultimi anni è cresciuto in maniera drammatica il numero di detenuti che manifestano segni di disagio psichico.

I fondi destinati a progetti per la mediazione culturale negli ultimi 6 anni sono stati ridotti in maniera drastica e lo sportello di ascolto, disbrigo pratiche o altri servizi destinato agli stranieri è stato chiuso

La struttura, per quanto si cerchi di far fronte internamente alle riparazioni e imbiancature, necessita di interventi più strutturali. Il progetto di ristrutturazione del piano terra del femminile e il rifacimento della cucina e sopravitto sono fermi in cassa ammesse. La carenza di spazi adeguati rende difficile l'avvio di attività lavorative che potrebbero garantire un maggior impiego di detenuti e attirare imprese con commesse più consistenti. Una buona opportunità potrebbe essere la ristrutturazione dell'aula bunker: uno spazio enorme quasi completamente inutilizzato.

Lo stesso Ser.T., che in precedenza assicurava una presenza quotidiana dei suoi operatori in istituto, ha dovuto chiudere il progetto "spazio carcere" per inagibilità dei locali e mancanza di fondi con la conseguenza che molti percorsi di trattamento delle dipendenze ne hanno risentito.

#### *Istituto Penale Minorile Cesare Beccaria 22 novembre 2017*

La direzione dell'I.P.M. è tutt'ora vacante, l'incarico è assegnato alla direttrice aggiunta Olimpia Monda.

Il Beccaria è da anni in ristrutturazione ma il completamento dei lavori è slittato di parecchi

anni.

L'area trattamentale, i laboratori e le aule per la didattica sono rimasti nella parte vecchia ancora da ristrutturare mentre l'area sanitaria e l'area detentiva sono state trasferite nel padiglione nuovo.

La chiusura del vecchio padiglione ha determinato una diminuzione della capienza dell'istituto, che attualmente può ospitare solo 30 ragazzi nelle nuove stanze, e la direzione ha dovuto dare corso a diversi trasferimenti a partire dai ragazzi maggiorenni. Attualmente l'età media dei presenti è di 14/16 anni.

Più della metà dei detenuti sono stranieri extracomunitari molti dei quali provenienti dall'area sub sahariana la cui gestione e integrazione risulta particolarmente complessa: come negli istituti di pena per adulti, anche qui, e a maggior ragione considerata la giovane età dei ragazzi, l'avvio di programmi mirati di mediazione culturale risulta fondamentale.

Diversi ragazzi presentano psicopatologie a livelli più o meno gravi spesso correlate all'uso di sostanze psicotrope: un ragazzo in particolare manifestava un evidente deterioramento mentale, riconoscibile anche ad occhi profani, tale da renderlo totalmente incompatibile con lo stato di detenzione.

#### *Casa Circondariale di Monza – 13 dicembre 2017*

Prima visita dell'ufficio con il nuovo Garante Carlo Lio alla Casa Circondariale di Monza.

Oltre all'incontro con la Direttrice Maria Pitaniello e il suo staff il Garante ha visitato l'istituto sia nell'area esterna che in quella detentiva.

L'Istituto come è noto è notevolmente sovraffollato: a fronte di una capienza regolamentare di 403 posti, i detenuti presenti nel mese di dicembre oscillavano tra i 630 e i 640.

In alcune celle è presente una brandina come terzo letto che durante il giorno viene ripiegata e riposta sotto il letto a castello.

L'istituto è sede di un centro clinico e di un'articolazione di salute mentale in cui vengono ricoverati detenuti con patologie psichiatriche provenienti anche da altri istituti.

L'area lavorazioni 1 è ancora da ristrutturare e presenta visibili segni di infiltrazioni.

Nel complesso però, rispetto alle visite precedenti, sono stati verificati diversi miglioramenti negli spazi dedicati alla socialità, ai laboratori e ai colloqui.

Inoltre è stato recentemente inaugurato lo "spazio famiglia", un miniappartamento in cui è possibile pranzare e trascorrere più serenamente alcune ore con i familiari. (AC e MV)