

Tale disposizione ha la sua motivazione nella constatazione che tali dichiarazioni influiscono direttamente sulla valutazione del reddito globale del nucleo familiare, costituendo documentazione valida per l'abbattimento del canone.

Trattandosi di denaro pubblico che verrebbe ad essere non riscosso in esito alla situazione familiare dichiarata, si è reputato opportuno adottare ogni cautela al fine di evitare indebite erogazioni.

L'ufficio preposto, considerato che i singoli accertamenti avrebbero ritardato notevolmente il corso dei provvedimenti a favore dell'inquilinato richiedente, ha ritenuto opportuno evitare l'istruttoria di qualche decina di migliaia di accertamenti (su 99.000 famiglie indagate) richiedendo il documento ufficiale e consentendo perciò al richiedente di poter ottenere la giusta collocazione in fascia nel minore tempo possibile.

Sembra allo scrivente che l'iter scelto sia ampiamente rispettoso dei diritti dei cittadini e della salvaguardia del denaro pubblico".

L'Ufficio ha ritenuto opportuno intervenire nuovamente presso l'ALER, rilevando la non conformità al dettato legislativo della posizione assunta da quell'ente. Essa, si è osservato, si fonda su una presunzione di non veridicità delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni rese dagli utenti, che non trova riscontro nella normativa vigente e

che, di fatto, si è tradotta in una generalizzata disapplicazione della medesima.

Infatti, come espressamente dichiarato nella nota citata, l'ufficio preposto, al fine di evitare l'istruttoria di un notevolissimo numero di accertamenti, ha ritenuto opportuno richiedere agli inquilini i certificati: in altri termini non ha accettato le dichiarazioni sostitutive di certificazioni.

Benchè giustificate da motivazioni di non secondario rilievo, le disposizioni della direzione generale dell'ALER e il conseguente comportamento dell'ufficio competente appaiono in contrasto con le finalità della legge, che, volendo agevolare i cittadini nei loro rapporti con la pubblica amministrazione, li esonera, in determinati casi, dall'obbligo di produrre certificati.

Giova ricordare al riguardo che ancora di recente il legislatore ha ribadito (art. 3, 4^a comma della legge 15.5.1997, n. 127) che "nei casi in cui le norme di legge o di regolamenti prevedono che in luogo della produzione di certificati possa essere presentata una dichiarazione sostitutiva, la mancata accettazione della stessa costituisce violazione dei doveri di ufficio".

Sulla base di tali considerazioni, l'Ufficio ha prospettato all'ALER l'opportunità di rivedere la posizione sinora assunta, adottando soluzioni che garantiscano le necessarie cautele e nel contempo consentano di non disattendere la legge.

Invero non sembra ammissibile, in quanto non conforme allo spirito delle norme vigenti, intese a creare fra l'amministrazione e il cittadino rapporti di fiduciosa collaborazione, il ricorso indiscriminato all'accertamento d'ufficio, che, pertanto, dovrebbe essere limitato solo ai casi in cui vi sia un ragionevole dubbio che le dichiarazioni sottoscritte dall'interessato siano mendaci o, comunque, non conformi al vero.

Le severe sanzioni penali di cui all'art. 26 della L. n. 15/1968 dovrebbero, peraltro, costituire un efficace deterrente contro possibili abusi da parte degli utenti.

L'Ufficio è ora in attesa di conoscere le determinazioni che l'ALER intenderà adottare al fine di garantire l'applicazione delle norme dettate in materia di autocertificazione.

2.2 L'USSL dice sì all'autocertificazione nel 1996, ma la nega nel 1997

Il sig. C.F., cittadino tedesco, residente in Italia - e attualmente in Varese - dal 1938, pensionato INPS dal 1981 e titolare di un decreto ministeriale che consente il soggiorno a tempo indeterminato, ha sottoposto all'Ufficio un problema in tema di autocertificazione.

Egli espone infatti che, in occasione del rinnovo annuale della tessera sanitaria, l'impiegata della USSL di

Varese gli chiede regolarmente di produrre, oltre al modello 201, anche un certificato di residenza, negando la possibilità di valersi della autocertificazione.

Nel 1996, aveva infine accettato, dopo diverse insistenze da parte dell'interessato e soprattutto dopo aver sentito telefonicamente gli uffici comunali di Varese, l'autocertificazione per la residenza, ma il problema si è riproposto tal quale nel 1997.

L'Ufficio anagrafe del comune di Varese ha confermato che per la residenza si può fare ricorso alla autocertificazione; il dirigente della U.S.S.L. n. 1 ha invece dichiarato di non poterla accettare.

L'Ufficio ha rammentato che la circolare prot. n. 6034/1996 adottata dal settore trasparenza e cultura della regione Lombardia e pubblicata nel B.U.R.L. 23.8.1996, 3^a s.s. al n. 34, ha fornito precise indicazioni riguardo agli istituti - in verità poco noti e poco utilizzati - introdotti con la L. 4.1.1968, n. 15, in materia di documentazione amministrativa, legalizzazione a autenticazione di firma.

Con particolare riferimento alla possibilità di accettare a titolo definitivo le dichiarazioni sostitutive di certificazioni, la circolare rammenta che essa è consentita per le situazioni tassativamente elencate dall'art. 2 della L. 4.1.1968, n. 15: data e luogo di nascita, residenza, cittadinanza, godimento dei diritti politici, stato civile, nascita del figlio, esistenza in vita, decesso del coniuge,

dell'ascendente o del discendente, posizione agli effetti degli obblighi militari, iscrizioni in albi o elenchi tenuti dalla pubblica amministrazione. Ai detti documenti, viene aggiunta la certificazione c.d. antimafia.

Viene anche precisato che quelle dichiarazioni (complessive, parziali o singole) possono essere prodotte nella stessa istanza, con esplicita dichiarazione che comprovi una o più situazioni ovvero con singole, separate, dichiarazioni. La residenza può quindi essere senz'altro comprovata attraverso una dichiarazione sostitutiva sottoscritta dall'interessato.

Inoltre, sia l'art. 10 della legge n. 15/1968 sia l'art. 18 della legge n. 241/1990 prevedono la possibilità per le pubbliche amministrazioni di accertare d'ufficio, attraverso il responsabile del procedimento, atti o certificati concernenti fatti, stati o qualità personali che la stessa amministrazione procedente o altra amministrazione siano tenute a certificare.

L'Ufficio ha anche precisato che la pubblica amministrazione e i suoi dipendenti sono esenti da ogni responsabilità, salvo i casi di dolo o colpa grave, per gli atti la cui emanazione sia conseguenza di false dichiarazioni e di documenti falsi o contenenti dati non più rispondenti a verità, prodotti dall'interessato o da terzi (art. 24 della L. n. 15/1968), e inoltre che il rifiuto di applicare la L. n. 15/1968, quando invece ne ricorrano i presupposti, può integrare gli estremi del reato di cui all'art. 328 c.p.

L'Ufficio ha quindi segnalato l'opportunità che venissero adottate disposizioni organizzative interne che chiarissero agli stessi operatori la portata di taluni istituti di diffusa applicazione, quali appunto l'autocertificazione, e che venissero di conseguenza precisati gli adempimenti necessari in occasione del rinnovo della tessera sanitaria.

Il commissario straordinario della USSL di Varese ha in seguito comunicato di aver richiamato gli operatori alla corretta applicazione degli istituti introdotti dalla L. n. 4.1.1968, n. 15.

2.3 Accesso alle informazioni in materia ambientale

Il sig. U.N.R., legale rappresentante della società T., avente sede in Milano, aveva chiesto nell'aprile 1996, al sindaco di Montanaso, di acquisire i dati relativi alla qualità e quantità dei combustibili usati nella centrale ENEL di Montanaso dal 1983 al 1993, e, in un secondo momento, di acquisire i dati relativi alle emissioni inquinanti (polveri, ossidi di azoto e ossidi di zolfo) scaricate dai camini della stessa centrale tra il 1987 e il 1995.

In un primo momento, il sindaco di Montanaso aveva ritenuto di poter soddisfare la richiesta, trasmettendo i dati di cui era in possesso, relativi ai combustibili usati negli anni 1991 e 1992; successivamente, aveva

ritenuto di non poterla accogliere, in quanto priva di specifica motivazione.

L'Ufficio ha rilevato che la posizione dell'amministrazione comunale appariva contraddittoria, in quanto richieste identiche erano state in un primo momento accolte e in seguito respinte, e anche contrastante con l'attuale quadro normativo, che anzi afferma il principio della più ampia partecipazione dei cittadini, indipendentemente dalla sussistenza di una specifica posizione legittimante, ad accedere alle informazioni concernenti lo stato dell'ambiente.

La legislazione statale e regionale specifica sull'ambiente e la normativa regolamentare di attuazione sono infatti costanti nell'affermare il principio della più ampia diffusione dei dati concernenti la qualità dell'aria (art. 14 L. 8.7.1986, n. 349; art. 1 L.R. 10.12.1986, n. 64; direttiva CEE 7.6.1990, n. 313; decreto del ministro dell'ambiente 20.5.1991; DGR 24.5.1994, n. 53508 e il recente D.Lgs. 24.2.1997, n. 39 in tema di libertà di accesso alle informazioni in materia ambientale).

In particolare, la direttiva CEE n. 313/1990, ampiamente ripresa dalla DGR n. 35058/1994, afferma che le informazioni relative allo stato dell'ambiente debbono essere rese a chiunque ne faccia richiesta, indipendentemente dalla sussistenza di un qualsiasi specifico interesse.

La circolare regionale specifica inoltre quale sia l'ambito del diritto all'informazione ambientale,

individuandolo in: situazioni di inquinamento; notizie su singoli episodi di degrado e di inquinamento; attività poste in essere dalla pubblica amministrazione per modificare quelle situazioni; interpretazione dei dati, valutazioni tecniche e dei rischi; applicazione delle leggi e dei regolamenti, acquisizione di pareri e quant'altro possa giovare alla conoscenza dello stato di salute dell'habitat naturale.

Nel giugno 1997, il sindaco di Montanaso ha comunicato di avere trasmesso al sig. R. i dati chiesti, dimostrando quindi di condividere appieno le tesi formulate dall'Ufficio.

Nel corso della corrispondenza intercorsa con diversi enti, regionali e provinciali, in occasione della trattazione della pratica avviata dal sig. R, sono emerse riluttanza e difficoltà, da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, a dare piena applicazione alla specifica normativa vigente in tema di accesso alle informazioni riguardanti lo stato dell'ambiente, e in particolare alla citata circolare emanata dall'assessore regionale in data 19.5.1994, n. 33351, con DGR 24,5,1994, n. 5/53508.

E' tra l'altro emerso che è ben lungi dall'attivazione l'inventario provinciale delle emissioni atmosferiche previsto dall'art. 5 del DPR 24.5.1988, n. 203.

L'Ufficio aveva quindi chiesto all'assessore regionale all'ambiente ed energia:

- se erano state emanate le prescrizioni organizzative regionali previste dall'art. 5 del DPR n. 203/1988 ai

fini della attivazione dell'inventario provinciale delle emissioni;

- se - e quali - sistemi di rilevamento automatico della qualità dell'aria, previsti dall'art. 3 del DM 20.5.1991 ("Criteri per la raccolta dei dati inerenti la qualità dell'aria"), fossero attivati all'interno della regione;
- se risultano emanati dal ministero dell'ambiente gli atti amministrativi previsti dall'art. 4 del DM sopra citato ai fini della realizzazione di un idoneo sistema informativo per i cittadini.

L'Ufficio aveva inoltre rappresentato all'assessore all'ambiente l'opportunità di attivarsi affinché venisse data attuazione alle circolari adottate dalla stessa regione in materia.

In relazione a questi punti, non è mai pervenuta risposta dalla amministrazione regionale.

Nella questione sopra illustrata, i dati ambientali interessanti sono riferiti specificamente alle informazioni sullo stato dell'ambiente, riguardano cioè ciò che l'impresa concretamente disperde in atmosfera. Da questi occorre distinguere quegli altri documenti, progetti ed informazioni che sono "a monte" della fase di emissione e si riferiscono alle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo ed alle sostanze e materie prime utilizzate.

Il sig. U.N.R. aveva infatti anche chiesto con altra separata specifica istanza, di acquisire i progetti di

adeguamento delle emissioni relativamente alla centrale termoelettrica di Tavazzano e Montanaso.

Il ministero dell'industria e dell'artigianato, competente ex art. 6 del DPR 24.5.1988 n. 203 al rilascio delle autorizzazioni alle centrali termoelettriche, aveva negato questa possibilità, affermando che in questo modo sarebbe stato lesa il diritto alla riservatezza dell'impresa entrata in contatto con la pubblica amministrazione.

In particolare, sarebbero stati lesi i suoi interessi industriali e commerciali.

L'Ufficio ha ritenuto di condividere il diniego opposto dal ministro dell'industria per tutelare il diritto dell'impresa alla riservatezza (art. 24 L. 7.8.1990, n. 241 e art. 8, lett. d), DPR 27.6.1992, n. 352; anche TAR Emilia Romagna, sez. II, 20.2.1992, n. 78).

La questione particolare non può infatti essere più ricompresa nella generica accezione "dati ambientali", ma attiene a quei documenti ed elaborati progettuali in base ai quali viene organizzata e concretamente svolta l'attività produttiva.

2.4 Ancora nessun rimborso per le spese di soggiorno all'estero del portatore di handicap ricoverato e del suo accompagnatore

Particolarmente degna di interesse appare una questione

che ha formato oggetto di alcune istanze in periodi diversi (L.C. nel luglio 1994; M.T.S. nel gennaio 1995; F.C. nel marzo 1995) e che si sostanzia nella lamentata mancata applicazione, da parte delle aziende USSL lombarde, dell'art. 11 della L. 5.2.1992, n. 104.

Questa norma prevede, nei casi in cui vengano concesse le deroghe di cui all'art. 7 del DM 3.11.1989, la rimborsabilità delle spese di soggiorno all'estero in alberghi o strutture collegate con il centro di altissima specializzazione a favore dell'assistito portatore di handicap e del suo accompagnatore, ove nel centro stesso non sia previsto il ricovero ospedaliero per tutta la durata degli interventi autorizzati.

Nel 1994 l'Ufficio aveva, pertanto, provveduto a segnalare all'assessorato regionale alla sanità la mancata erogazione dei rimborsi richiesti dagli assistiti.

L'assessorato informava che il comportamento tenuto dalle aziende USSL era da imputarsi al ritardo nell'emanazione - da parte del ministero della sanità - di precise disposizioni in merito all'applicabilità dell'art. 11 della L. n. 104/1992: il 2° comma dell'articolo stesso, infatti, subordina i rimborsi al parere espresso dalla commissione centrale presso il competente ministero, sulla base "di criteri fissati con atto di indirizzo e coordinamento emanato ai sensi dell'art. 4, 1° c. della L. 23.12.1978, n. 833".

L'Ufficio si è, di conseguenza, attivato, inviando nel marzo 1995 una nota alla direzione generale dei servizi di medicina sociale e all'ufficio attuazione servizio sanitario nazionale del ministero della sanità per sollecitare l'emanazione delle attese disposizioni attuative.

Si sottolineava, in particolare, l'urgenza di porre rimedio alla grave situazione di difficoltà economica degli assistiti e dei loro familiari. Essi, infatti, sono tuttora costretti a sostenere, per il soggiorno all'estero nel periodo di sottoposizione agli interventi sanitari autorizzati, oneri economici tali da farli spesso desistere a priori dall'esercizio del diritto loro riconosciuto dallo stesso art. 11 della legge citata.

Si è, così, determinata la situazione per cui l'avente diritto secondo la lettera della legge non può, in realtà, esercitarlo.

L'art. 42 della L. n. 104/1992, relativo alla copertura finanziaria, prevede comunque lo stanziamento di una somma annuale - pari a un miliardo - da ripartirsi fra tutte le regioni per il finanziamento delle spese di soggiorno.

I fondi stanziati vengono, pertanto, trasferiti alle regioni, che dovrebbero appunto utilizzarli per assicurare l'erogazione dei rimborsi, pur in mancanza di criteri applicativi.

I competenti uffici del ministero della sanità non hanno mai fornito alcun riscontro in merito alla problematica segnalata.

Nel frattempo l'Ufficio è venuto a conoscenza dell'adozione, da parte delle regioni Lazio, Liguria e Sardegna, di iniziative atte a consentire l'applicazione del beneficio del rimborso delle spese di soggiorno all'estero.

In particolare, la giunta regionale del Lazio - in analogia a quanto già previsto dalla regione Sardegna - ha riconosciuto la rimborsabilità ai soggetti portatori di handicap e ai loro accompagnatori, autorizzati a recarsi all'estero per cura e nei casi previsti dall'art. 7 del DM 3.11.1989, di un unico contributo fisso onnicomprensivo di lire 60.000 per ogni giornata utilizzata per la fruizione delle prestazioni assistenziali, quale elemento integrativo del concorso nelle spese di carattere strettamente sanitario.

Tale contributo è stato equiparato al concorso nelle spese per la degenza ospedaliera ed è finalizzato al parziale rimborso delle spese di soggiorno dell'assistito e del suo accompagnatore in alberghi o strutture collegate con il centro di altissima specializzazione estero, sempre che in tale centro non sia previsto il ricovero ospedaliero per tutta la durata degli interventi autorizzati.

La regione Liguria, invece, ha provveduto nel febbraio 1994 alla nomina della commissione amministrativo-sanitaria, la quale - nell'esaminare le domande di rimborso in deroga ex art. 7 del DM 3.11.1989 - ha espresso più volte parere favorevole al rimborso delle spese di soggiorno sostenute sia dall'assistito che dall'accompagnatore, in applicazione dell'art. 11 della L. n. 104/1992.

L'Ufficio ha, pertanto, inviato all'assessore alla sanità della regione Lombardia, nel maggio 1997, la documentazione acquisita, affinché valutasse la possibilità di adottare criteri analoghi a quelli individuati dalle altre regioni, per garantire - almeno parzialmente - il soddisfacimento del diritto di cui al citato art. 11.

Ciò anche in considerazione del fatto che - come sopra specificato - i finanziamenti vengono comunque erogati alle regioni.

Con nota 26.9.1997 l'assessore alla sanità ha fornito un riscontro, esprimendo, però, dubbi sulla legittimità degli atti amministrativi adottati dalle regioni citate.

Egli ha ribadito, in particolare, che la competenza amministrativa in materia di assistenza sanitaria all'estero di cittadini italiani è stata riservata allo stato dall'art. 6 della L. n. 833/1978, al fine di assicurare un'uguaglianza di trattamento di tutti i cittadini italiani che dovessero recarsi all'estero per cure.

L'iniziativa delle regioni verrebbe, pertanto, a caratterizzarsi come una vera e propria invasione della sfera di competenza dello stato. La mancata emanazione, da parte di quest'ultimo, degli atti di sua competenza non è considerata dall'assessore alla sanità della Lombardia una ragione sufficiente a giustificare l'invasione predetta.

L'assessore ha ritenuto, comunque, di sollecitare di nuovo il ministero della sanità, affinché venga emanato

l'atto di indirizzo e di coordinamento previsto dall'art. 11 della legge n. 104/1992.

Nel frattempo, peraltro, l'Ufficio ha informalmente appreso dal competente servizio della direzione generale della sanità della Giunta regionale dell'intenzione di "distribuire" i fondi trasferiti dallo stato per il rimborso delle spese di soggiorno.

L'Ufficio provvederà, pertanto, a chiedere alla direzione generale sanità sulla base di quali criteri - stante l'assenza dell'atto di indirizzo e coordinamento sopra citato - si procederà all'erogazione dei rimborsi agli aventi diritto.

2.5 Quando il figlio dovrebbe vendere l'abitazione ereditata dal padre per restituire al comune le rette di un ricovero in struttura residenziale

Nella relazione dello scorso anno mi ero soffermato sui nuovi criteri adottati dal comune di Milano per la gestione dei ricoveri in strutture residenziali.

Avevo, in particolare, sottolineato la necessità che l'amministrazione comunale fornisca anticipatamente informazioni chiare ed esaustive sulle implicazioni economiche derivanti dal ricovero in una struttura residenziale.

Di particolare interesse, a questo proposito, é la vicenda che il signor L.C. ha rappresentato all'Ufficio nel maggio 1996.

Il padre dell'istante, signor C.C., era stato ricoverato presso l'Istituto "Pio Albergo Trivulzio" dal 28.2.1990 fino alla data del decesso (20.6.1994).

L'ufficio anziani e inabili del comune di Milano si era occupato del ricovero su istanza dell'utente e, dopo aver effettuato le opportune verifiche circa la situazione reddituale del ricoverando, aveva stabilito l'assunzione degli oneri del ricovero, ponendo a carico degli obbligati per legge (cioé dell'unico figlio, signor L.C.) il pagamento di una somma pari a lire 500.000 mensili.

Al momento della presentazione della domanda di ricovero, il comune di Milano era a conoscenza del fatto che l'appartamento dove risiedeva, prima del ricovero, il signor C.C., insieme alla moglie, al figlio e alla nuora, era di proprietà dello stesso.

A seguito della morte del signor C.C., il figlio L. ha ereditato l'appartamento - trattasi, per inciso, di una modesta abitazione acquistata a riscatto dall'Ina Casa - dove continua a risiedere.

Il comune di Milano ha richiesto all'erede la restituzione delle rette di ricovero pagate dall'amministrazione stessa - per un importo di lire 122.851.000 - ritenendo che l'intervento era stato attuato sulla base di un presupposto stato di bisogno, ai sensi