

Sono altresì individuate le modalità per garantire il rapporto di pertinenza, prevedendo - a tal fine - un atto unilaterale, impegnativo per sé, per i propri successori o aventi causa a qualsiasi titolo, da trascrivere nei registri immobiliari.

Per la realizzazione di parcheggi privati pertinenziali è espressamente previsto l'utilizzo di aree del patrimonio comunale, o del sottosuolo delle stesse, - localizzate a tale scopo - da cedersi in diritto di superficie, fatte comunque salve le disposizioni sulla dotazione di aree per attrezzature pubbliche o di uso pubblico (c.d. standard).

Ai fini della costituzione del diritto di superficie si rende necessaria la stipula di una convenzione, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della L. n. 122/1989, recante l'impegno del soggetto attuatore e dei suoi aventi causa a non mutare la destinazione d'uso.

Per l'assegnazione delle aree è prevista la pubblicazione di un bando, in cui vengono specificati i requisiti dei soggetti aventi diritto, le modalità di selezione delle richieste, l'ambito territoriale di riferimento, la documentazione tecnico-progettuale necessaria e le garanzie economico-finanziarie da presentare.

Per quanto concerne la trattazione di casi riferibili alle categorie sopra menzionate preciso che, a causa dell'ampliamento delle competenze dell'Ufficio (ex L. n. 127/1997) e del conseguente carico di lavoro, in attesa del potenziamento della struttura, è stato necessario sospendere quella delle questioni attinenti alla materia dell'edilizia privata, considerato che le stesse riguardano procedimenti di esclusiva competenza delle amministrazioni locali, nei confronti delle quali il difensore civico

regionale non ha istituzionalmente potere di intervento ed esercita, sostanzialmente, una funzione di supplenza del difensore civico comunale.

Prevalenti, nel corso del 1999, sono risultate le istanze afferenti alla categoria dei **lavori pubblici**.

Nell'ambito della stessa, ancora numerose sono state le richieste di intervento - avanzate da associazioni, sindaci, difensori civici comunali e singoli cittadini - inerenti alla mancata, a causa dei lunghi e cronici tempi di attesa (oltre otto anni), erogazione dei contributi statali di cui agli artt. 9 e 10 della L. 9.1.1989, n. 13, relativi agli interventi per l'eliminazione delle **barriere architettoniche negli edifici di civile abitazione**, da ricondurre all'insufficienza dei fondi stanziati dallo Stato.

Nella relazione dello scorso anno auspicavo l'emanazione di un'idonea disciplina normativa regionale che prevedesse contributi integrativi e temporaneamente sostitutivi di quelli statali, così come già disposto in altre regioni.

Sebbene la questione non sia stata oggetto di alcun provvedimento normativo, il problema è stato finalmente affrontato dall'amministrazione regionale mediante lo stanziamento di fondi propri ad hoc, volto a soddisfare il fabbisogno arretrato delle domande giacenti da oltre otto anni e rimaste a tutt'oggi inevase.

Per quanto concerne, invece, il problema delle **barriere architettoniche negli edifici di pubblico utilizzo**, emblematica è la segnalazione pervenuta all'Ufficio, relativa alla presenza di una scalinata che rende oltremodo difficoltoso l'accesso alle persone disabili all'ufficio del dipartimento delle entrate, sito in Milano, via della Moscova, 2 - via

Manin, 25, paradossalmente proprio ove è necessario, oltretutto, presentare i documenti per ottenere le agevolazioni previste dall'art. 8 della L. 27.12.1997, n. 449, a favore dei soggetti portatori di handicap.

In considerazione di quanto prescritto dall'art. 1 del DPR 24.7.1996, n. 503, l'Ufficio si è rivolto alla direzione compartimentale del territorio per la regione Lombardia del ministero delle finanze, chiedendo di conoscere quali accorgimenti fossero stati medio tempore adottati - in attesa di eventuali interventi di ristrutturazione - per migliorare la fruibilità dell'edificio da parte dei disabili.

La citata direzione ha reso noto che - nelle more dell'esecuzione di progettati lavori di adeguamento strutturale - il problema rilevato sarebbe stato in tempi brevi affrontato, organizzando un servizio di assistenza ad hoc, svolto dal personale ausiliario degli uffici, su chiamata dei custodi addetti alla guardiola.

Nell'ambito della categoria **viabilità e circolazione**, sono pervenute all'Ufficio diverse segnalazioni attinenti alla problematica della cronica carenza di parcheggi e della **regolamentazione** delle stesse **aree di sosta** da parte dalle amministrazioni comunali, in particolare per quanto concerne la città di Milano.

Più contestazioni riguardano l'istituzione - da parte dell'amministrazione comunale di Milano - di parcheggi a pagamento in diverse zone della città, connotate da particolari esigenze di traffico.

Il deficit infrastrutturale e la necessità di contemperare le molteplici ed eterogenee esigenze di sosta delle diverse componenti la comunità presente

sul territorio hanno infatti indotto l'amministrazione ad adottare provvedimenti diretti a rendere onerosa la sosta ed a regolamentarla secondo criteri che tengano conto delle diverse tipologie di utenti.

Le disparate esigenze rendono, invero, oltremodo difficile l'individuazione di criteri giuridicamente fondati, che garantiscano effettiva equità e generale condivisione.

La disciplina adottata per la regolamentazione delle aree di sosta in zona fiera è stata, ad esempio, oggetto di diversi esposti, sia di cittadini ivi residenti, sia di dipendenti di aziende aventi sede in detta zona.

Emblematiche, a questo proposito, paiono le doglianze rappresentate all'Ufficio da un residente nella zona in questione. Questi ha sottolineato l'iniquità del trattamento riservato ai residenti stessi, avendo l'amministrazione previsto che il rilascio del contrassegno (c.d. "pass") per la sosta nelle ore diurne - in aree appositamente delimitate - fosse subordinato alla dichiarazione ed autocertificazione di non possedere alcun posto auto su area privata.

Diretta conseguenza del criterio adottato è che, in tal modo, coloro che si sono dotati - a proprie esclusive spese - di box o posto auto non possono usufruire delle aree di sosta gratuita riservate ai residenti, per svolgere nel corso della giornata quelle commissioni che richiedano l'uso della automobile nell'ambito del proprio quartiere.

Oggetto di trattazione è stata, altresì, la problematica relativa alla possibilità di **"personalizzazione"** degli spazi di sosta riservati agli **invalidi**.

L'occasione si è presentata a seguito dell'esposto di un cittadino portatore di handicap, residente in Milano.

Egli, nel far presente il disagio che gli deriva dalla frequente sosta abusiva di autoveicoli di non aventi diritto nel posto auto riservato e le difficoltà incontrate nel sollecitarne la rimozione, ha manifestato in particolare l'esigenza che la segnaletica verticale - indicante l'area di sosta riservata - riportasse l'indicazione della targa della sua auto, al fine di costituire un ulteriore deterrente avverso la sosta abusiva.

La possibilità di personalizzare l'area di sosta è contemplata dall'art. 381, comma 5°, del DPR 16 dicembre 1992, n. 495, regolamento di esecuzione ed attuazione del nuovo codice della strada. La richiamata norma attribuisce al sindaco - a seguito di specifica richiesta da parte del detentore del contrassegno invalidi - la potestà discrezionale di accordare la personalizzazione, subordinandola ai casi in cui ricorrano particolari condizioni di invalidità ed alta densità di traffico nella zona.

Il competente ufficio del settore trasporti e mobilità del comune di Milano, interpellato a tale proposito dall'Ufficio, ha reso noto, però, di non aver mai ritenuto opportuno accordare la personalizzazione, motivando detta scelta con la considerazione che la stessa non sarebbe un deterrente efficace e limiterebbe la possibilità di sosta agli altri invalidi muniti di regolare concessione.

L'Ufficio ha quindi ravvisato l'opportunità di manifestare il proprio dissenso, non condividendo l'orientamento espresso dall'amministrazione in merito alla questione de qua. In effetti, la potestà di accordare la personalizzazione è discrezionale. Sembra, però, corretto ritenere che

l'esercizio di detta potestà, nell'accordare o meno il beneficio previsto, debba essere subordinato ad una valutazione che miri a stabilire se nel caso concreto ricorrano o meno i presupposti indicati dalla norma stessa (particolari condizioni di invalidità della persona interessata ed alta densità di traffico).

La posizione dell'amministrazione di non accordare in alcun caso, indipendentemente e prescindendo dalla valutazione delle condizioni della singola fattispecie concreta rappresentata dal richiedente, così come formulata, appare priva di fondamento logico-giuridico, in considerazione della ratio sottesa alla introduzione di siffatta espressa previsione normativa.

Il comune di Milano non ha ancora dato risposta alle suddette considerazioni.

Per quanto concerne l'intero settore, la qualità del dialogo con le direzioni generali ed i competenti servizi della Giunta può dirsi piuttosto soddisfacente, anche dal punto di vista dei tempi di risposta.

Non infrequente è stata la disponibilità mostrata dagli stessi alla collaborazione, anche qualora sollecitati a fornire soltanto contributi di chiarimento ed informazioni - e talvolta anche pareri - per questioni giuridicamente più complesse, in taluni casi malgrado non sussistesse un vero e proprio obbligo giuridico, trattandosi di questioni attinenti a procedimenti di competenza di amministrazioni locali.

Per quanto concerne questo settore, gli interlocutori più frequenti sono proprio i comuni. Più critico è il dialogo con questi ultimi, sia per quanto riguarda il grado di collaborazione, sia per quanto concerne i tempi di risposta.

I rapporti con le amministrazioni periferiche dello stato sono invece connotati da una particolare lentezza nei tempi di trattazione delle questioni prospettate dall'Ufficio. La non tempestività ha, talvolta, addirittura inciso sull'efficacia dell'intervento, poiché - seppure le argomentazioni giuridiche formulate dall'Ufficio fossero condivise - non è stato possibile porre rimedio alle irregolarità rilevate.

2.3 Edilizia residenziale pubblica

L'edilizia residenziale pubblica è tra le materie investite dall'operazione di decentramento di funzioni amministrative dello Stato alle regioni ed agli enti locali conclusa dal governo con l'approvazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, di attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Con le disposizioni contenute nella sezione III del capo II del titolo III (articoli da 59 a 64) del predetto decreto viene completato il trasferimento alle regioni delle funzioni relative a questo settore, iniziato con il DPR n. 616/1977.

Ai sensi dell'art. 59 del decreto n. 112/1998, allo Stato vengono riservati unicamente compiti conoscitivi e di programmazione generale, di fissazione dei livelli minimi del servizio abitativo e degli standard di qualità degli alloggi; di definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e, infine, i compiti relativi agli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito.

Alle regioni e agli enti locali sono conferite tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato ai sensi dell'art. 59 e, in particolare, quelle relative alla determinazione delle linee di intervento e degli obiettivi nel settore; alla gestione e all'attuazione degli interventi; alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi destinati all'assistenza abitativa e alla determinazione dei relativi canoni.

Alle regioni sono attribuite, inoltre, le funzioni di programmazione delle risorse finanziarie destinate all'edilizia e la gestione autonoma di esse attraverso l'accreditamento diretto alle singole regioni delle disponibilità finanziarie esistenti.

Le disposizioni del decreto n. 112/1998 sono state recepite dalla L.R. 5 gennaio 2000, n. 1, che attua il riordino del sistema delle autonomie in Lombardia, individuando le funzioni trasferite o delegate agli enti locali e quelle mantenute in capo alla regione.

In tema di edilizia residenziale pubblica, secondo l'art. 3, comma 41, spettano alla regione, in particolare, le funzioni attinenti alla determinazione delle procedure di rilevazione del fabbisogno abitativo; delle linee di intervento e degli obiettivi di settore attraverso il programma regionale per l'edilizia residenziale; dei limiti di reddito per l'accesso ai finanziamenti di edilizia residenziale pubblica; dei criteri generali per l'assegnazione, la gestione degli alloggi e la fissazione dei canoni, e, infine, le funzioni relative all'individuazione delle modalità di gestione del sostegno finanziario al reddito per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti.

E' compito della regione, inoltre, assicurare tramite le ALER la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica loro conferito dalla legge istitutiva; l'implementazione del medesimo mediante l'attuazione dei programmi annuali approvati dalla Giunta regionale; la manutenzione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente mediante progetti e programmi finanziati da specifiche componenti del canone di locazione; la

possibilità di gestione unificata del patrimonio di edilizia residenziale pubblica presente sul territorio, previo accordo con i comuni proprietari di alloggi.

L'art. 3, comma 51, della L.R. n. 1/2000 precisa che sono trasferite ai comuni tutte le funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi. Esse si riferiscono in particolare alla formazione e gestione dei bandi di assegnazione; alla formazione e approvazione delle graduatorie; alla promozione della mobilità degli assegnatari; alla gestione delle riserve di alloggi, della decadenza, della revoca e della comminatoria di sanzioni amministrative in tema di occupazione senza titolo.

L'assetto delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica delineato dalle leggi attuative della riforma Bassanini conferma il ruolo primario che sono chiamati a svolgere i comuni e le ALER nella gestione degli immobili pubblici aventi destinazione abitativa. Tali enti rimangono, pertanto, i principali interlocutori dell'Ufficio nella trattazione delle questioni riguardanti il settore in questione.

La maggior parte delle istanze è pervenuta da singoli cittadini, utenti degli alloggi popolari. Frequenti sono state anche le richieste presentate da gruppi di inquilini e da comitati di quartiere.

Come negli anni precedenti, anche nel 1999 si è registrato un gran numero di domande di intervento inerenti a problemi determinati dalla carente **manutenzione** di singoli alloggi o di interi stabili.

In particolare, oggetto di molte segnalazioni è stata la mancata esecuzione da parte delle ALER di interventi necessari per garantire l'abitabilità degli alloggi di nuova assegnazione.

Di frequente si è constatato che le ALER non adempiono l'obbligazione, espressamente sancita dal codice civile, di consegnare al conduttore l'immobile locato in buono stato di manutenzione.

L'Ufficio in tali casi si è rivolto ai competenti uffici tecnici degli enti gestori, affinché provvedessero alle necessarie opere, consistenti per lo più nella sostituzione di apparecchi idrosanitari, infissi e serramenti, impianti elettrici e termici, in quanto vetusti.

Di più complessa soluzione sono risultate le questioni riguardanti inconvenienti causati da infiltrazioni d'acqua negli alloggi.

Si tratta sovente di problemi cui non è possibile porre rimedio mediante lavori di manutenzione ordinaria, in quanto, come accertato nel corso di sopralluoghi effettuati a cura delle ALER, necessitano di complessi interventi che incidono sugli elementi strutturali degli edifici e che, pertanto, possono essere realizzati unicamente nell'ambito di programmi di manutenzione straordinaria.

L'iter procedurale che conduce alla definizione di tali situazioni comporta inevitabilmente tempi lunghi, a causa dei numerosi e complessi adempimenti attraverso i quali esso si snoda: la predisposizione e approvazione dei progetti, l'indizione delle gare d'appalto, lo svolgimento dei lavori.

Dato il gran numero di istanze relative a problemi manutentivi si può dedurre che il degrado rappresenti tuttora la più importante causa di disagio per gli utenti del patrimonio edilizio pubblico.

I comuni e le ALER, cui l'Ufficio si è rivolto per sollecitare l'adozione di opportuni provvedimenti, hanno più volte posto in evidenza

che difficoltà di natura finanziaria hanno sinora impedito di attuare una soddisfacente gestione delle manutenzioni.

Al degrado delle abitazioni si connettono le istanze aventi come oggetto il risarcimento dei danni da esso prodotti.

Si tratta prevalentemente di domande di rifusione delle spese sostenute per effettuare le necessarie opere di manutenzione, cui l'assegnatario ha provveduto, stante l'incuria dell'ente - comune o ALER - che, in quanto proprietario o gestore dell'alloggio, avrebbe dovuto eseguirle.

L'Ufficio ha sollecitato la definizione delle pratiche presso i competenti uffici del comune o dell'ALER, fino ad ottenere notizia dell'accoglimento della richiesta di rimborso.

Molte istanze si riferiscono a situazioni di **morosità** di assegnatari di case popolari, che lamentano l'attribuzione di un canone di locazione di entità eccessiva rispetto alle loro condizioni economiche.

L'Ufficio è intervenuto presso l'ALER, affinché fosse verificata la congruità del canone rispetto al reddito percepito dall'inquilino.

Da tali accertamenti è emerso sovente che la morosità era stata indotta dalla collocazione dell'assegnatario nella fascia reddituale più elevata, disposta dall'ente gestore a seguito della mancata presentazione della documentazione attestante il reddito, che era stata richiesta in occasione del periodico aggiornamento dell'anagrafe dell'utenza.

La L.R. 5.12.1983, n. 91, prevede, infatti, che all'assegnatario il quale non produca la documentazione richiesta, o la produca in modo incompleto o inattendibile, venga applicato il canone di locazione nella misura stabilita per la fascia di reddito più elevata.

In siffatte situazioni il difensore civico ha chiesto all'ALER di provvedere a rideterminare l'ammontare del debito, facendo riferimento al canone commisurato alle effettive capacità economiche dell'interessato.

Formano oggetto di numerose istanze le questioni attinenti alla **assegnazione e al cambio degli alloggi**. Gli interventi svolti in questo ambito si sono esplicitati nei confronti delle amministrazioni comunali, in quanto titolari delle funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Ad esse l'Ufficio si è rivolto sovente rappresentando l'opportunità di fare ricorso alla procedura d'urgenza indicata dall'art. 10 della L.R. 4.5.1980, n. 28, che contempla, in relazione a situazioni di fabbisogno abitativo di particolare e documentata rilevanza sociale, la possibilità di conseguire assegnazioni anche al di fuori dei bandi di concorso previsti dalla L.R. n. 91/1983.

In alcuni casi l'intervento del difensore civico è stato finalizzato ad ottenere il riesame di domande di assegnazione o di cambio presentate per motivi di emergenza abitativa, che la competente commissione comunale aveva respinto, ritenendo non sussistere i presupposti stabiliti dalla legge per l'adozione della procedura abbreviata.

Nella trattazione di tali questioni disponibilità notevole è stata dimostrata, in particolare, dal settore patrimonio edilizia residenziale pubblica e assegnazione alloggi del comune di Milano, che in più occasioni ha collaborato alla ricerca di soluzioni positive dei casi prospettati, accogliendo i suggerimenti dell'Ufficio.

Soddisfacente può dirsi anche il dialogo instaurato dal difensore civico con le ALER.

A questo proposito è opportuno sottolineare il contributo che l'ufficio anagrafe utenza dell'ALER di Milano ha dato alla definizione delle istanze, fornendo chiarimenti e informazioni.

2.4 Ambiente

Nel corso dell'anno 1999 il legislatore è intervenuto, sia a livello statale che regionale, varando importanti provvedimenti che hanno introdotto significative novità in diversi campi del diritto ambientale.

In primo luogo mi preme citare il DLgs 11 maggio 1999, n. 152 in materia di inquinamento idrico e tutela delle acque, con il quale viene abrogata espressamente ed integralmente la L. 10.5.1976, n. 319 (la c.d. legge "Merli").

La riforma, nel suo complesso, si ispira al concetto di "uso sostenibile" delle risorse idriche ed introduce un sistema di pianificazione che riguarda l'intero ciclo di utilizzazione delle acque.

Il decreto, ispirandosi ai principi delle riforme "Bassanini", si propone di semplificare e coordinare il complesso delle norme esistenti attribuendo alla regione ed agli enti locali nuovi compiti in materia di programmazione e controllo.

E' stata inoltre introdotta una nuova definizione di "scarico indiretto", che consente di superare i numerosi dubbi esistenti circa il regime giuridico applicabile ai cosiddetti "rifiuti liquidi", chiarendo finalmente il confine esistente tra la normativa in questione ed il DLgs 5.2.1997, n. 22 in materia di rifiuti.

Infine è stato opportunamente affermato, in analogia a quanto già previsto nel citato decreto Ronchi, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati in capo ai soggetti responsabili.

In secondo luogo, con il DLgs 4.8.1999 n. 372, che recepisce la direttiva 96/61/CE in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento, è stata introdotta la cosiddetta "autorizzazione integrata ambientale".

Questo nuovo provvedimento, destinato a sostituire tutte le autorizzazioni in materia ambientale (principio della omnicomprensività), dovrà essere rilasciato anche agli impianti di grandi dimensioni o di natura potenzialmente inquinante già esistenti, di cui all'allegato I del citato decreto.

Le prescrizioni tecniche dell'autorizzazione dovranno indicare i limiti di immissione acustica oltre quelli di emissione di tutte le sostanze inquinanti che, in ogni caso, non potranno essere superiori a quelli previsti dalla normativa statale e regionale di riferimento; in tale operazione sarà considerato anche il potenziale trasferimento nell'ambiente delle sostanze inquinanti e la natura delle stesse.

Dovrà essere individuata preventivamente, sempre nell'autorizzazione, la metodologia di valutazione dei suddetti fenomeni e la procedura di controllo da utilizzare da parte degli organismi preposti.

Bisogna rilevare che l'operatività delle norme in questione non è immediata, poiché è stato individuato nel 30 giugno 2002 il termine entro cui sarà fissato il calendario di presentazione delle domande per gli impianti esistenti, ed entro il 30 ottobre 2004 sarà stabilito il termine di conclusione dei relativi procedimenti.

Rimane infine da aggiungere che, in linea con i principi stabiliti della L. 7.8.1990, n. 241, sono state introdotte alcune norme volte a garantire la