

pubblicità dell'avvio del procedimento (art. 4, comma 5) e la possibilità di presentare osservazioni scritte da parte di soggetti titolari di interessi individuali, collettivi, diffusi, qualificati dal collegamento con il territorio di riferimento (art. 4, comma 9).

Anche sul versante della normativa regionale vi sono importanti novità.

La prima è senza dubbio rappresentata dall'istituzione dell'ARPA (agenzia regionale per l'ambiente) a seguito dell'approvazione della L.R. 14.8.1999, n.16.

Questo nuovo organismo, di carattere esclusivamente tecnico, sarà lo strumento cui tutti gli enti (comuni, provincie, regione) faranno riferimento per le attività di controllo ambientale, l'analisi del territorio e l'istruttoria tecnica dei procedimenti amministrativi in questo campo.

La Lombardia giunge un po' in ritardo a questo importante traguardo (l'ARPA manca ancora in Sicilia, Sardegna e Molise) ma quando sarà perfezionato, da parte della regione, il trasferimento delle risorse umane e strumentali, la nuova agenzia sarà in grado di affrontare le complesse problematiche del controllo in materia ambientale.

Per quanto concerne la questione della operatività della struttura, si segnala che è già previsto per i primi mesi del 2000 il passaggio alla medesima del personale in servizio presso i presidi multizonali d'igiene e prevenzione, nonché ulteriori assegnazioni di personale, da effettuare nel corso dell'anno, fino al raggiungimento di circa 1000 unità.

Sempre in ambito regionale si segnala l'approvazione della L.R. 3.9.1999, n. 20, attuativa delle direttive n. 85/335 del 27.07.1995 e n.

97/11 del 03.03.1997, intitolata "Norme in materia di valutazione di impatto ambientale".

La nuova legge regionale non si discosta dalle vigenti disposizioni statali contenute nel DPR 12.4.1996, sottoponendo alla procedura in questione le medesime tipologie di opere: quelle di cui all'allegato A del succitato decreto, quelle inserite nell'allegato B che interessano aree ricomprese in parchi e riserve naturali di cui alla L.R. 30.11.1983, n. 83 integrata dalla L.R. 8.11.1996, n. 32, i progetti di ricerca e coltivazione di minerali di cui all'art. 35 del DLgs 31.3.1998, n. 112.

In linea con le recenti innovazioni introdotte in materia di federalismo amministrativo è stata attribuita alla regione una competenza generale prevedendo altresì per alcune tipologie di opere la competenza degli enti locali (provincia per opere soggette ad autorizzazione provinciale, comuni e comunità montane per i casi espressamente individuati).

Per tali ipotesi sono stati previsti: il potere di intervento sostitutivo in caso di inerzia degli enti locali in capo alla regione, la possibilità da parte dei comuni di richiedere l'espletamento della procedura agli enti sovraordinati e la facoltà di istituire specifiche unità operative unificate tra amministrazioni.

L'operatività di tali previsioni rimane tuttavia subordinata all'adozione di uno specifico atto da parte della Giunta regionale, con il quale verranno individuate le opere di competenza degli enti locali.

Sul versante della semplificazione è importante rilevare che è stata introdotta una fase preliminare del procedimento, di natura informativa e facoltativa per il proponente, al fine di far conoscere preventivamente le

caratteristiche tecniche che il progetto dovrà soddisfare per essere approvato, sono stati previsti anche il ricorso alla conferenza di servizi, nonché l'onere per l'amministrazione di indicare nel provvedimento negativo le varianti progettuali che permetterebbero la compatibilità ambientale o l'eventuale localizzazione alternativa dell'insediamento produttivo.

Per quanto riguarda l'attività dell'ufficio nel settore "ambiente" il 1999 è stato un anno abbastanza critico, infatti, solo nel corso del mese di novembre, in seguito all'arrivo di nuovo personale, è stato possibile riattivare la trattazione dei fascicoli esistenti nonché l'istruttoria di quelli nuovi. Probabilmente, a causa di tale circostanza, le istanze presentate sono state numericamente inferiori a quelle dell'anno precedente (venti a fronte delle quaranta del 1998).

Tra le segnalazioni pervenute sono state particolarmente numerose quelle relative all'**inquinamento da campi elettromagnetici**, il cosiddetto "elettrosmog".

Questo fenomeno desta particolare allarme tra i cittadini a causa della vastissima diffusione delle fonti di emissione e dell'incertezza ancora esistente, dal punto di vista scientifico, circa le conseguenze sulla salute umana.

Per quanto concerne il primo punto, bisogna dire che si è verificato un vero e proprio "boom" nelle richieste di installazione di nuovi impianti per le reti di telefonia cellulare (stazioni radio base) che nella sola città di Milano già ammontano a duecento ed in tutta Italia vengono stimati in

circa diecimila, ai quali vanno aggiunti i trasmettitori delle emittenti radio televisive, che sono più di sessantamila, gli apparecchi radiomobili, giunti a quota di 30 milioni, per concludere con gli elettrodotti dell'alta tensione, duecento-duecentocinquanta mila chilometri di linee.

Per quanto concerne questo aspetto specifico sono stati effettuati degli studi che hanno evidenziato la necessità di effettuare interventi di adeguamento per un valore compreso tra quaranta/cinquantamila mila miliardi ed i cento mila miliardi, a seconda dei limiti di emissione che verranno imposti.

Dal punto di vista scientifico, non risultano ancora chiariti gli effetti delle emissioni elettromagnetiche sulla salute umana, in particolare quelle a bassa intensità e frequenza, pur essendo stati constatati effetti nocivi causati da prolungate ed intense esposizioni ai campi magnetici.

Le più recenti indagini condotte dall'Istituto americano di sanità non hanno evidenziato un nesso di causalità tra i fenomeni in questione e varie patologie tumorali. Le conclusioni di questi studi hanno definito possibile ma non provato l'effetto cancerogeno dei campi elettromagnetici, ed hanno classificato il fenomeno con un grado di pericolosità pari a quello di altre duecento sostanze sospette, tra le quali il caffè¹.

Dal punto di vista più strettamente giuridico, bisogna dire che attualmente sono in vigore due provvedimenti finalizzati alla tutela dall'inquinamento elettromagnetico.

¹ I dati relativi alle fonti di emissione ed agli studi scientifici sono tratti da il "Sole 24 ore" del 12.8.1999 e del 13.3.2000

Il primo è il DPCM 23 aprile 1992, il secondo è il DM 10 settembre 1998, n. 381. In questi decreti sono indicati sia limiti per l'esposizione umana, sia limiti di emissione per sistemi fissi di telecomunicazioni e radiotelevisivi; è inoltre all'esame della commissione ambiente del Senato il disegno di legge quadro in tema di lotta all'inquinamento elettromagnetico, approvato in prima lettura dalla Camera il 15 ottobre 1999.

Si segnala inoltre che il consiglio della Unione europea ha approvato in data 12.7.1999 una propria raccomandazione, di cui si auspica il rispetto da parte degli stati membri, nella quale sono indicati parametri di riferimento per le normative nazionali, allo scopo di diminuire gli effetti provocati dai campi elettromagnetici.

Anche in alcune regioni sono state approvate specifiche leggi regionali (questo è il caso di Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Toscana ed Abruzzo); in Lombardia il Consiglio regionale ha approvato nella seduta del 1 giugno 1999 la legge regionale n. 157 che tuttavia è stata respinta dal commissario di governo, in quanto contrastante con la normativa nazionale di riferimento (DM n. 381/1998).

Nell'ottobre 1999, considerata la situazione, la direzione generale sanità ha emanato la circolare n. 55/san (che richiama la precedente circolare n. 6/san del 25.1.1999) che stabilisce le linee guida per l'installazione di nuovi impianti radio base ed eventuali modifiche di quelli esistenti, al fine di fornire ad ASL e comuni indirizzi uniformi per tutto il territorio regionale.

Per quanto concerne l'aspetto relativo alla normativa regionale, è particolarmente significativa la vicenda che riguarda la regione Veneto, nella quale è recentemente intervenuta la Corte costituzionale (sentenza 30.9 - 7.10 1999, n. 382).

La consulta, nel giudizio promosso in via principale, ha respinto il ricorso del presidente del consiglio, reputando legittima l'individuazione a livello regionale di limitazioni più rigorose rispetto a quelle contenuti nella normativa statale di riferimento, in quanto, in primo luogo, l'ente non esorbita dalle proprie competenze previste dalla normativa vigente ed, in secondo luogo, tale azione non contrasta con l'interesse della protezione della salute dei cittadini e dell'ambiente, perseguito dallo Stato

Anche nella giurisprudenza di merito è prevalente la tendenza ad accordare ampia tutela alla salute pubblica, ed intervenire anche in situazioni in cui vengono rispettati i limiti previsti dalla normativa statale; tra le decisioni maggiormente significative: Pretura di Rimini 14.5 - 12.6.1999 n 697, Tribunale di Padova (ordinanza) 17.11.98, n 465, TAR Veneto, sez. II (ordinanza) 29.7.1999 n. 927 (confermata dal Consiglio di Stato).

Per concludere rimane da sottolineare come una celere approvazione della legge quadro statale, contribuirà certamente a risolvere le questioni ancora pendenti.

2.5 Invalidità civile

Nella relazione dello scorso anno è stata descritta l'innovazione normativa introdotta dall'art. 130 del DLgs 31.3.1998, n. 112, che ha trasferito all'INPS la funzione di erogazione degli assegni e indennità spettanti agli invalidi civili ed alle regioni la funzione di concessione di dette provvidenze.

Come già rilevato, il primo passaggio di competenze è stato attuato in conformità con i tempi previsti dal dettato legislativo, per il secondo si era in attesa dell'emanazione di opportune disposizioni. Disposizioni che non sono state predisposte nel corso del 1999.

In attuazione dell'art. 4 della L. 15.3.1997, n. 59, la regione Lombardia ha individuato, con L.R. 5.1.2000, n. 1, le funzioni trasferite o delegate agli enti locali ed alle autonomie funzionali e quelle mantenute in capo alle regioni, attinenti alle materie di cui al DLgs n. 112/1998. Il comma 57 dell'art. 4 trasferisce la funzione di concessione dei nuovi trattamenti economici a favore degli invalidi civili alle ASL e, per il territorio della città di Milano, al comune di Milano; a tali enti, in rapporto alle rispettive competenze, spetta la conseguente legittimazione passiva nelle controversie riguardanti l'esercizio della funzione trasferita.

E' opportuno accennare, sempre con riferimento alle innovazioni in materia di invalidità civile, che per la fruizione ed il mantenimento del diritto all'assegno mensile in qualità di invalido civile parziale, collocabile al lavoro, è stato esteso l'obbligo di iscrizione nelle liste speciali di collocamento obbligatorio anche dopo il compimento del cinquantacinquesimo anno, limite di età in precedenza stabilito.

Per capirne il motivo occorre partire dall'articolo 3, comma 6, della L. 15.5.1997, n. 127 che ha abolito il limite di età per la partecipazione ai concorsi indetti dalle pubbliche amministrazioni. In proposito il Consiglio di Stato (adunanza della commissione speciale del pubblico impiego del 15 marzo 1999) ha ritenuto che questa disposizione si applichi a qualsiasi fattispecie che comporti l'instaurazione di un rapporto di lavoro presso la pubblica amministrazione, ivi incluso il collocamento obbligatorio fino all'avvenuto superamento dell'età stabilita dalla legge per il collocamento di quiescenza.

Sottolineo che la mancata collocazione al lavoro è, alla pari del requisito della riduzione della capacità lavorativa e di quello economico reddituale, un elemento costitutivo del diritto a percepire l'assegno mensile di assistenza. In tal senso si è pronunciata con indirizzo consolidato anche la giurisprudenza, la quale ha confermato essere indispensabili non solo l'esistenza dello stato di disoccupazione, ma anche l'avvenuta iscrizione nelle liste di collocamento.

Per quanto concerne specificatamente l'attività dell'Ufficio nella materia dell'invalidità civile, lo scorso anno avevo riferito che, dopo il trasferimento di competenze all'INPS, si erano acuite presso la **prefettura di Milano** le disfunzioni spesso lamentate dai cittadini – e di cui sovente è stato riferito nelle relazioni annuali – sia per quanto concerne i lunghi tempi di definizione delle pratiche che per la difficoltà ad ottenere puntuali informazioni sullo stato d'istruttoria delle stesse.

Non essendo pervenuta alcuna risposta alla nota indirizzata al proposito in data 3.12.1999, al responsabile dell'ufficio area e categorie protette, ho ritenuto di rappresentare la problematica al prefetto, con nota del 4 marzo. L'Ufficio si proponeva la finalità di riuscire, in uno spirito pienamente collaborativo, ad ottenere le informazioni già richieste sullo stato di numerose pratiche, nonché risposta a quesiti di carattere giuridico-procedurale già posti. Un ulteriore obiettivo era quello di acquisire chiarimenti sulle procedure in atto o sulle linee d'intervento individuate al fine di un significativo recupero dell'area in termini di efficienza e funzionalità complessiva.

Rilevato che dal mese di settembre del 1998 raramente erano pervenute risposte alle segnalazioni dell'Ufficio, è stato sottolineato che questo comportamento omissivo non permetteva al difensore civico di adempiere i compiti istituzionali conferitigli con legge statale. L'art. 16 della legge n. 127/1998 aveva, infatti, dato veste giuridica ad un'attività che già in parte l'Ufficio svolgeva, disponendo che, in attesa della istituzione del difensore civico nazionale, il difensore civico regionale esercita la sua funzione di tutela anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Il prefetto, nella risposta pervenuta in tempi relativamente brevi, ha sottolineato le enormi difficoltà operative insorte all'indomani del trasferimento delle competenze liquidatorie dalla prefettura all'INPS.

Tali difficoltà, riguardanti principalmente le procedure informatizzate da rilasciarsi a cura del ministero dell'interno d'intesa con la direzione

generale di detto Istituto, erano state parzialmente superate alla fine del mese di gennaio, talché a partire da tale periodo, nonostante alcune lentezze e discrasie ancora presenti, erano state definite e poste in liquidazione oltre duemila posizioni riferite a invalidi civili deceduti e circa seimila posizioni afferenti a nuove concessioni.

Veniva inoltre rappresentato il piano d'interventi programmato per l'ottimizzazione delle procedure in atto, con conseguente recupero dei tempi di definizione delle pratiche, e per alleviare i disagi lamentati dall'utenza, soprattutto in termini di carenza di informazioni.

La risposta esplicitava una piena disponibilità operativa della struttura nei confronti dell'Ufficio, che, in seguito, ha tentato inutilmente di mettersi in contatto con la responsabile del settore area e categorie protette, al fine di tradurre in pratica la manifestata volontà di collaborazione.

Tenuto conto della perdurante e ormai lunga fase di stallo, l'Ufficio ha ritenuto di doversi muovere anche in altre direzioni.

In particolare il difensore civico si è fatto portavoce di un malessere generalizzato circa le disfunzioni nel funzionamento dell'ufficio invalidi della prefettura di Milano presso il ministro dell'interno. Al ministro si era rivolta anche la Ledha, lega per i diritti degli handicappati, evidenziando che, fin dai primi mesi del 1999, le segnalazioni circa i già cronici ritardi si erano moltiplicate ed aggravate e che alla esasperata violazione dei termini imposti per la concessione delle provvidenze economiche si doveva aggiungere la carenza di informazioni attendibili sullo stato delle pratiche.

L'impegno profuso ha finalmente sortito i suoi effetti: a partite dall'autunno è stato instaurato un fattivo rapporto collaborativo con la prefettura, rapporto che è stato affinato e migliorato in modo da garantire maggiore effettività e rapidità della risposta.

Nel 1999 sono state inoltrate all'Ufficio settantacinque istanze (contro le sessantatre del 1998) inerenti alla materia dell'invalidità civile, aventi per lo più come referente la prefettura.

Rilevante, come per il precedente anno, è stato il numero delle richieste d'intervento concernenti la **liquidazione dei ratei maturati e non riscossi**; alcune erano relative a domande presentate alla competente commissione sanitaria della ASL addirittura negli anni 1991-1992.

La prefettura ha precisato che la trasmissione in via telematica all'INPS dei dati afferenti al pagamento a favore degli eredi delle somme spettanti a titolo di ratei maturati e non riscossi da invalidi civili defunti ed aventi titolo avviene, di norma, secondo lo stretto ordine cronologico riferito alla data di ricevimento delle pratiche da parte dell'ufficio ragioneria di detta amministrazione.

A tale criterio sono previste deroghe (prelievo urgente della pratica) esclusivamente per rappresentate gravi necessità connesse all'età avanzata, allo stato di salute ed alle precarie condizioni economiche dei beneficiari.

I rapporti instauratisi con la prefettura, a cui sopra si è accennato, hanno permesso – sul finire dell'anno – di trattare in modo sistematico ed organico le istanze, con soddisfazione dell'utenza.

Ritengo opportuno in questa esposizione di carattere generale accennare anche alla questione relativa all'erogazione degli **interessi legali per ritardato pagamento** delle provvidenze economiche, in relazione alla quale l'Ufficio ha ritenuto di porre un quesito alla prefettura, al fine di fornire più precise informazioni all'utenza.

E' stato confermato che gli interessi vengono liquidati d'ufficio, applicandosi l'art. 4 del DPR n. 698/1994 - a tale disposizione si è già accennato nella relazione 1996 -, limitatamente alle pratiche i cui verbali di accertamento sanitario sono stati redatti in data successiva all'entrata in vigore del predetto decreto (7 gennaio 1995).

Il DPR n. 698/1994 afferma il principio della separazione tra la fase dell'accertamento sanitario, di competenza delle commissioni sanitarie della ASL, e quella di concessione dei benefici economici, di competenza della prefettura. Pertanto il "dies a quo" decorre dalla scadenza del termine fissato per la conclusione del secondo procedimento, con eventuale sospensione per un tempo massimo di sessanta giorni nel caso di richiesta all'interessato di ulteriore documentazione. Detto termine è di centottanta giorni dalla data di ricezione di copia dell'istanza corredata dal verbale di accertamento sanitario, trasmessi dalla commissione sanitaria competente.

Per le pratiche i cui verbali sono stati redatti in data anteriore al 7 gennaio 1999, il calcolo degli interessi decorre dal centoventunesimo giorno successivo alla data dell'iniziale domanda amministrativa, "previa istanza, in carta legale dell'interessato, tesa ad ottenere l'erogazione degli interessi, sia per quanto concerne i ratei che per la erogazione dei benefici". Non risulta necessaria alcuna altra formalità.

Il "dies ad quem" per i ratei maturati e non riscossi, è da individuare nella data di emissione del mandato di pagamento e, per le provvidenze economiche agli invalidi, nella data di pagamento del titolo di spesa.

Nel 1999 è diventata pienamente operativa la funzione di erogazione dei benefici economici da parte dell'INPS, anche con riferimento ai ratei ed alle nuove posizioni. Non sono state formalizzate pratiche aventi come interlocutore l'Istituto, al quale l'Ufficio si è talvolta rivolto telefonicamente per ottenere dei chiarimenti o delle informazioni che hanno sempre trovato puntuale risposta.

Alcune pratiche hanno avuto come referente le commissioni sanitarie delle ASL, a cui è demandato l'accertamento del grado d'invalidità. Queste concernevano principalmente i tempi di fissazione della visita medica o di ricevimento del verbale sanitario.

La valutazione dei rapporti con la segreteria delle anzidette commissioni è complessivamente positiva, in quanto sono risultati improntati su di una fattiva collaborazione, con positivi riflessi per i cittadini interessati.

Sono pervenute alcune istanze, nelle quali si chiedeva l'intervento dell'ufficio al fine di contestare il giudizio medico espresso dalla commissione sanitaria.

In questi casi l'Ufficio ha puntualmente chiarito di non avere alcuna competenza né tecnica né giuridica per entrare nel merito del grado d'invalidità accertato.

Non ha alcuna competenza tecnica perché il suddetto giudizio si basa su valutazioni mediche, che presuppongono pertanto delle competenze specifiche.

Strumento primario, per la valutazione del grado percentuale d'invalidità è la tabella, di cui all'art. 2, del DLgs 23.11.1988, n. 509, predisposta sulla base della classificazione internazionale dell'organizzazione mondiale della sanità approvata con DM 5.2.1992.

Non ha alcuna competenza giuridica, in quanto la normativa prevede espressamente che avverso il verbale di visita medica deve essere proposto ricorso al ministero del tesoro, commissione medica superiore e d'invalidità civile, entro il termine perentorio di sessanta giorni. Qualora entro centottanta giorni non sia emessa alcuna decisione od avverso la decisione assunta è prevista la tutela giurisdizionale davanti al giudice ordinario.

In proposito si sottolinea che nella circolare n. 27/1995 dell'avvocatura generale dello Stato, avente per oggetto le norme di cui al DPR 21.9.1994, n. 698, sono illustrate le considerazioni di carattere giuridico che inducono ad attribuire carattere facoltativo al contenzioso amministrativo, talchè non troverebbero alcun supporto di diritto positivo ipotetiche eccezioni rivolte a far valere l'improcedibilità del ricorso giurisdizionale sulla base dell'omesso previo esperimento dei ricorsi amministrativi.

Solo in due o tre casi ho ritenuto di istruire la pratica: tenuto conto della documentazione acquisita e di quanto esposto, pareva meritevole di tutela la richiesta di avere contezza della valutazione medica espressa circa il grado d'invalidità conseguente alla malattia diagnosticata.

Le risposte ottenute, come già peraltro si presumeva e come già segnalato all'interessato, non hanno sortito alcun effetto concreto, ma

hanno contribuito ad acquisire elementi di chiarezza circa il discernimento clinico e diagnostico sulla base del quale era stato formulato il giudizio d'invalidità.

2.6 Pensioni - Previdenza

Il quadro normativo previdenziale è da sempre complesso ed articolato per l'eterogeneità delle categorie e degli istituti giuridici interessati e per il continuo aggiornamento legislativo.

Nelle relazioni ho pertanto più volte sottolineato l'impossibilità di una ricostruzione sistematica delle innovazioni normative attinenti alla disciplina previdenziale.

In questa sede ritengo opportuno dare conto di una determinazione e di una circolare esplicativa dell'INPDAP, relative a questioni di cui l'Ufficio si è occupato nello svolgimento della propria attività.

Con nota dell'8 novembre 1999 il capo di gabinetto del ministero del tesoro e del bilancio e della programmazione economica mi ha comunicato che il consiglio di amministrazione dell'INPDAP, nella seduta del 21 luglio 1999, aveva deliberato **l'estensione ai trattamenti pensionistici a carico delle amministrazioni pubbliche delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 260-265, della L. 23.12.1996, n. 662.**

Veniva inoltre precisato che era in corso di emissione un'opportuna circolare, con la quale sarebbero state fornite alle sedi provinciali INPDAP le istruzioni operative per l'applicazione delle norme sopra richiamate.

E' con soddisfazione che rilevo l'adozione di questa decisione, in quanto l'Ufficio si era attivato in tutte le direzioni apparse utili per sostenere l'applicabilità della sanatoria introdotta dai commi 260-265 per gli indebiti previdenziali anteriori al 1° gennaio 1996, anche alle prestazioni erogate dall'INPDAP.