

REGIONE TOSCANA



IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA

Relazione 2014

Firenze, marzo 2015

Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana
Via dei Pucci, 4 – 50122 Firenze

tel. 055/2387800 – fax 055/210230
numero verde 800018488

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it
pec: difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it



www.difensorecivicotoscana.it

INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE



Presidente della Giunta
Presidente del Consiglio
Consiglieri regionali

Come premessa ritengo doveroso ringraziarVi per la scelta di trattare nella seduta solenne del 30 novembre 2014 la tematica della difesa civica, dimostrando ancora una volta come le istituzioni della Regione Toscana sappiano essere antesignane e pervicaci sostenitori della garanzia e tutela dei diritti dei cittadini non in una concezione statica bensì dinamica e legata al progredire dei tempi e dei modi nei quali la propria comunità si articola. Ciò comporta comprendere i mutamenti sociali, culturali ed economici e anticipare strumenti per trovare soluzioni più adeguate ai problemi in una visione macroscopica ma anche nella quotidianità della nostra esistenza. Fa merito quindi alle istituzioni toscane, prime in Italia, a costituire come organo fondante statutario la difesa civica proprio per aiutare il concreto dipanarsi del processo democratico in relazione ai bisogni espressi e inespressi delle persone. Il 1974 ha coinciso con l'adozione della prima legge e quindi con i quarant'anni dall'emanazione legislativa mentre il 2015 coincide con i quarant'anni dalla nomina del primo difensore civico.

E' d'uopo quindi ripercorrere in breve i mutamenti che dal 1974 hanno caratterizzato l'attività della difesa civica e da

un'efficacia abbastanza limitata al suo esordio, per cui da dettato legislativo la funzione del difensore civico consisteva nel curare "a richiesta dei singoli cittadini, il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'amministrazione regionale e gli enti e aziende dipendenti, segnalando agli organi statutari eventuali ritardi o irregolarità" (legge n. 8/74 art. 2), si passa a considerare questo soggetto non solo come organo con funzioni di tutela d'interessi individuali e collettivi, non altrimenti tutelati nei confronti di azioni e omissioni dell'Amministrazione, ma anche come soluzione organizzativa che consenta una forma di partecipazione del cittadino al corretto svolgimento dell'attività amministrativa.

L'istituto del difensore civico trova il suo radicamento e la sua ragion d'essere proprio in un'idea nuova del rapporto cittadino-stato; un'idea che, pur essendo fondata sul diritto e sul sistema delle regole, trova la sua esplicazione in quei valori di equità, giustizia, dignità che sono il fondamento della persona umana: la pubblica amministrazione è ormai pensata come "funzione" e servizio anziché come potere. Intorno agli anni 90, in Italia, con il rafforzarsi del movimento delle autonomie locali, del federalismo si è visto svilupparsi la rete della difesa civica con l'istituzione di organismi presso Comuni e Province e con la Toscana che riconosce e legittima la rete dei difensori civici all'interno della legge istitutiva del Difensore civico obbligando lo stesso ad almeno due incontri annuali con i colleghi dei comuni e delle province.

Un modello decentrato e reticolare della Difesa Civica, particolarità nel contesto europeo e internazionale del modello italiano, che però con il trascorrere del tempo invece che prevedere l'estensione del riconoscimento dell'istituto a livello nazionale, si depotenzia anche localmente sia per una serie d'interventi legislativi e d'interpretazioni giurisprudenziali che hanno mortificato il ruolo dei Difensori Civici, sia per l'accresciuta crisi economica e istituzionale che sulla base di un presunto risparmio dei costi degli enti locali vede la finanziaria 2010 sopprimere la figura del Difensore Civico comunale senza la realizzazione del difensore civico territoriale per la riforma istituzionale delle province.

Questo sarà il vero colpo mortale al decentramento innovativo e originale della difesa civica in Italia, a quel sistema reticolare di presidio istituzionale che stava vedendo all'interno dello stesso Coordinamento dei Difensori Civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano uno sviluppo interessante attraverso una base operativa comune tra i vari istituti, linee unitarie e vincolanti per l'azione della difesa civica al fine di dar vita "di fatto" ad un sistema di governance non frutto di riforme legislative a livello nazionale bensì del modello decentrato reticolare. Un servizio in prossimità del cittadino ma secondo regole uniformi garantite proprio dal network delle difese civiche a

livello locale, provinciale e regionale e in stretto riferimento alle Conferenze delle Regioni e dei Consigli regionali.

L'istituto del Difensore civico risponde sicuramente a esigenze reali della gente, ma la sua concreta funzionalità-utilità dipende dal tipo e dal grado di ricettività che il sistema politico-amministrativo in cui l'istituto si colloca manifesta nei suoi riguardi.

Bisogna rafforzare quegli strumenti di comunicazione, garanzia e tutela dei diritti, di conciliazione che già abbiamo a disposizione e a supporto delle nostre stesse politiche di valutazione.

Siamo anche convinti che istituire a livello nazionale un servizio pubblico gratuito di mediazione come può essere offerto dall'istituto dell'Ombudsman aiuta una cultura generalizzata di collaborazione tra le parti, tra interessi diversi e contrapposti e può fare anche da volano ad una piena attuazione del nuovo processo civile e commerciale favorendo lo sviluppo dei previsti organi di conciliazione con aumento di occupazione per molti giovani avvocati e mediatori e alleggerendo il percorso giudiziario almeno per ciò che riguarda le cause civili. Basta d'altra parte osservare cosa accade in quei paesi, anche a noi vicini, dove l'esperienza dell'Ombudsman è da tempo formalizzata e ha risorse e autonomia per svolgere in completezza il proprio compito.

Dobbiamo prendere atto che nonostante sia forte la richiesta di "giustizia" cresce anche contemporaneamente una cultura dove si indebolisce da un punto di vista sociale l'affidamento a qualsiasi centro che esprima in maniera autoritaria l'arbitrato della decisione, compreso quello giudiziario, mentre il sistema alternativo di risoluzione delle controversie favorisce un clima di cooperazione, partecipazione. Riscontriamo cioè un marcato scetticismo verso **la certezza del diritto** e si intravede invece un clima propizio ai sistemi alternativi, scevri da ogni pretesa di ricerca della verità oggettiva e piuttosto inclini, viceversa, a trovare empiricamente la soluzione meglio adatta alle contingenti esigenze delle parti dove ognuno è chiamato ad assumere individualmente posizione nel politeismo di valori di una comunità sempre più globale.

Il rapporto tra "certezza" e "diritto" in senso lato non si esaurisce più nella decisione giurisdizionale ma comprende anche il "diritto applicato" che dipende da fattori di tipo sostanziale rinvenibili nell'autorevolezza tecnica del conciliatore/decisore e nel carattere negoziale del "decisum".

D'altro canto neanche può ignorarsi che l'inarrestabile internazionalizzazione di quasi tutti i fenomeni economici e sociali di maggiore dimensione rischia di rendere gli ordinamenti processuali dei singoli Stati naturalmente inadeguati a risolvere le

controversie che il processo di integrazione sviluppa. E se questa considerazione sembra essere più attinente ad un quadro nazionale in realtà per l'interdipendenza esistente ed ineludibile tra legislazione europea, legislazione nazionale e regionale, e trattandosi di "difesa civica" quindi di tutela e promozione dei diritti fondamentali, potremmo dire per l'interdipendenza tra Carta dei diritti UE, Costituzione nazionale e Statuto regionale, la comprensione dei fenomeni e delle pratiche non può non tener conto di questi contesti.

Come vedrete dai quadri riassuntivi delle istanze pervenute e aperte nel 2014 si riscontra un calo di quasi del 25% di istanze rispetto all'anno precedente e spiegherò nel dettaglio, in seguito, i motivi per questa differenza che nella messa in luce delle cause farà comprendere che in realtà non c'è "diminuzione", semmai "non crescita, staticità", ma ciò che mi preme sottolineare qui che sulla base di quanto finora premesso **il dato ragguardevole non è tanto il numero delle istanze ma quante volte questi contenziosi si sono conclusi mediante conciliazione e/o soddisfazione delle parti in causa, specie quando la singola occorrenza empirica rappresenta una casistica ampia tale da acquisire nel contenuto decisorio non solo l'aspetto intersoggettivo ma anche quello "sistemico"**. Pertanto si giunge ad una autorevole interpretazione della normativa valida anche al di fuori della singola controversia e rilevante nelle future interazioni tra i diversi soggetti per aprire la strada ad una concezione più pragmatica della certezza del diritto, legata alla percezione e ai bisogni dei singoli.

Infatti le proposizioni/decisioni stragiudiziali per opera del difensore civico, a differenza della sentenza i cui effetti non si estendono al di là delle parti in lite e oltre l'oggetto del giudizio (così come avviene in qualche misura per le conciliazioni effettuate dal CORECOM), hanno la portata aggiuntiva di superare la mera risoluzione di una disputa intersoggettiva in qualità di interpretazioni normative delle controversie valide anche in future interazioni attivando una funzione che può dare specialmente nell'intervento "ex ante" certezza sulle regole e superare il rischio di una sorta di regolazione a formazione progressiva disomogenea, parziale, discriminatoria (regolazione a cui non è estraneo il nostro sistema legislativo per il quale spesso la difficoltà dell'interpretazione della norma deriva dall'ipertrofia del sistema).

In più occasioni ho ricordato che il **conflitto** è fisiologico, risiede al centro del nostro stesso sistema giuridico e nella accettazione ed eventuale superamento del contenzioso c'è l'aspetto positivo dando **scopo** e **significato** anche alle risoluzioni alternative della controversia. Il conflitto può accrescere il livello culturale dei singoli soggetti e del sistema delle relazioni come invece divenire elemento di rottura: la risposta positiva sta nel modo in cui le persone sono aiutate a comprendere quanto può

essere relativa la questione di fondo che deve divenire mezzo per il superamento degli ostacoli. Quindi nell'attività d'informazione e conciliazione, l'efficacia si misura sulla capacità di indirizzare i soggetti coinvolti nel contenzioso e nell'analizzare in che modo avviene il superamento: acquiescenza, compromesso, consenso, persuasione?

Come si giunge a questo e quale analisi più dettagliata dell'attività della difesa civica regionale nel corso del 2014?

L'esposizione particolareggiata delle istanze effettuate nei diversi settori di competenza con statistiche e commenti verranno esposte nei capitoli successivi, ciò che qui mi preme sottolineare sono i punti deboli e i punti di forza della difesa civica toscana e proporre, visto che la presente relazione arriverà a fine legislatura (cioè entro il 31 marzo c.m. come da dettato legislativo) alcuni suggerimenti che sono necessari alla revisione dell'attuale L.r. 19/2009 sia per osservazioni derivanti dalla pratica dell'esercizio sia per oggettivi mutamenti avvenuti al di fuori delle nostre volontà (vedi ad es. eliminazione della rete dei difensori civici per avvenute modifiche istituzionali di ambito nazionale).

Nel corso del 2014 l'attività della difesa civica ha riscontrato i seguenti elementi di difficoltà che possono spiegare anche la diminuzione delle pratiche rispetto al 2013, rallentamento che sembra già superato evidenziando quante istanze in più ci sono pervenute nel primo trimestre 2015 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, oggetto della nostra relazione.

PUNTI DI DEBOLEZZA

- Un assestamento dell'ufficio a livello organizzativo raggiunto pienamente solo alla fine dell'anno. Assestamento dovuto al trasferimento di alcuni funzionari e ingresso di nuovo personale che prevede comunque un inserimento e autonomia non breve in quanto non solo si devono acquisire le competenze per gestire le relazioni con i nostri utenti ma anche da un punto di vista formale c'è la necessità di rendersi autonomi nell'utilizzo di DIASPRO, che in quanto work flow non è strumento informatico di facile e immediato uso;
- La chiusura, per decisione dell'amministrazione del Consiglio regionale (di cui enuncerò i motivi in seguito), di un punto decentrato di difesa civica presso il Comune di Montignoso che serviva i cittadini dell'area nord della Toscana e che nel 2013 aveva portato 101 e si prevedeva di aumentarne, per il successo dell'iniziativa, nel 2014;
- L'interruzione dell'attività delle Commissioni miste conciliative del servizio idrico perché in data 31 marzo 2014

è stato approvato il "Regolamento di tutela dell'utenza", regolamento che disciplina gli strumenti ordinari e extragiudiziali di tutela dell'utenza e uniforma il rapporto Utente – Gestore su tutto il territorio regionale, come previsto dalla L.R. 69/2011. In sostanza viene, finalmente, regolato e definito in maniera compiuta tutto l'iter che qualunque cittadino toscano può intraprendere nei confronti del proprio Gestore del Servizio idrico sia per quanto riguarda la procedura di reclamo e richiesta di informazioni sia per quanto riguarda la possibilità di usare percorsi di tutela stragiudiziali adeguati nel caso di risposta giudicata insoddisfacente o addirittura assente. Per quanto il decreto 22/2014 fosse stato dichiarato immediatamente esecutivo e quindi in vigore dal 1 aprile dello stesso anno, è stato necessario procedere, da un lato, ad una fase transitoria per le vecchie Commissioni miste, laddove esistenti, dall'altro a formare concretamente la nuova Commissione regionale mediante l'individuazione degli appositi Commissari da parte dei Gestori, nonché la necessaria modulistica. Complessivamente quindi l'attività per contenziosi del servizio idrico si è ridotta nel 2014 a circa 407 istanze a fronte delle 536 del precedente anno

- La convenzione con il CESVOT per attivare e coinvolgere le associazioni sul territorio sia sulla diffusione della conoscenza dello strumento della difesa civica, sia sul loro impiego a raccogliere le istanze, si è rilevata in qualche misura limitata nell'efficacia dei proponimenti rispetto alle aspettative e ciò si spiega a posteriori con le seguenti due probabili cause: 1) le associazioni di dimensione regionale non rispondono se non quando hanno necessità del difensore civico soprattutto nelle pratiche di tipo istituzionale (informazioni, contenziosi con enti locali o con organi periferici dello Stato), 2) le associazioni minori locali spesso non hanno una sede permanente (sono ad esempio ospitate nelle stesse sedi provinciali del CESVOT ma spesso per limiti strutturali in modo episodico e su richiesta) e quindi hanno difficoltà logistiche ad intercettare le domande e i bisogni dei cittadini al di fuori dei loro stessi iscritti, 3) l'annullamento della rete dei difensori civici locali porta ad una totale mancanza di diffusione della difesa civica nel suo complesso. Abbiamo più volte dimostrato che laggiù dove viene a mancare il difensore civico comunale (più che di quello provinciale data la maggiore prossimità del difensore civico locale al cittadino residente in quel comune) le istanze che un tempo li erano rivolte non fanno riferimento

e non pervengono al difensore civico regionale: semplicemente si pensa che il servizio non esista più!
Per i motivi sopra esposti con il CESVOT regionale abbiamo deciso di ricominciare una campagna sul territorio per coinvolgere le loro associazioni sul territorio ma questa volta indirizzandosi verso quell'associazionismo locale che possa avere gli strumenti per aiutarci realmente nella diffusione della difesa civica

- I così detti punti "Ecco Fatto" dal progetto Regione Toscana – Uncem Toscana, ai quali noi partecipiamo come offerta di servizi aggiuntivi, non hanno ancora espletato tutte le loro funzionalità e nonostante l'impegno del funzionario preposto alla gestione e monitoraggio di tale attività, non ci sono pervenute istanze da quelle sedi
- Ultima causa ma sicuramente rilevante sono i requisiti di ascolto, comprensione e comunicazione da parte di coloro che sono preposti a raccogliere la domanda e/o devono processare la pratica. In tal senso mi sono già espressa precedentemente quando ho sottolineato quanto possa essere importante la valutazione della **qualità** della conciliazione. Certo le competenze di base, ottenute con i percorsi formativi, sono fondamentali ma l'esperienza del contatto con le persone e la conoscenza della casistica sono elementi necessari per raggiungere pienamente gli obiettivi prefissati. D'altra parte, meglio del nostro termine "difensore", che potrebbe essere confuso con "il tribuno del popolo", a livello internazionale viene adottato il termine svedese "ombudsman" che letteralmente significa "uomo che funge da tramite". In sintesi oltre alle competenze socio-giuridiche, il difensore civico deve essere capace di esprimere al massimo la funzione di "terzietà" rispetto alla risoluzione dei conflitti, non è cioè rappresentante di alcun gruppo di interesse, né della stessa istituzione che lo ha nominato e della quale acquisisce solo i limiti dettati statutariamente per gli ambiti funzionali. Tale competenza non si acquisisce semplicemente con l'apprendimento teorico, solo la ripetuta applicazione dei principi guida e quindi l'accumulo di esperienza in tale settore può davvero garantire i migliori risultati. Per tale motivo tutti quanti concordano che eliminare gli organi monocratici a livello territoriale non significa semplicemente la soppressione di un istituto (e sarebbe già abbastanza perché comunque si viene a perdere l'unica forma indipendente pubblica di

conciliazione e mediazione) ma si perdono soprattutto competenze che sono riproducibili solo dopo lunghi tempi di esercizio.

Come risolvere in termini strutturali le deficienze sopra elencate?

E' necessario distinguere tra soluzioni frutto di organizzazione diversa del servizio per una migliore diffusione dell'offerta sul territorio toscano e soluzioni che invece impegnano l'assemblea legislativa in quanto preposta a modificare l'attuale Legge regionale n.19 del 2009 per i limiti che sta ponendo all'esercizio dell'attività della difesa civica in ambito sociale e normativo e nel rispetto di ciò che ho sottolineato all'inizio e cioè la capacità espressa dalla Regione Toscana nel garantire i diritti fondamentali in una concezione dinamica legata al progredire dei tempi e dei modi nei quali la propria comunità si articola. Partirò da ciò che ritengo modello di migliore offerta del servizio.

Nonostante il lavoro impegnativo svolto dall'ufficio sul fronte sia della dematerializzazione dell'intero processo di accoglimento, sviluppo e chiusura della pratica tramite il già ricordato DIASPRO e la comunicazione mediante pagina WEB aggiornata in modo ricorrente e informazioni tramite Twitter, nonostante il protocollo d'intesa con il CESVOT regionale, il risultato, in termini di conoscenza e maggiore diffusione del servizio, è da ritenersi **parziale se non deludente** per gli indirizzi alternativi e originali per un pubblico servizio attuati dall'intero ufficio del difensore civico rispetto alla normale prassi d'esercizio. **Perché?** Abbiamo già indicato il limite delle associazioni e per quanto riguarda lo sviluppo dell'aspetto mediatico è probabile che tale comunicazione online è ancora riservata a un limitato pubblico di internauti, probabilmente ad una fascia di età che non sente ancora fondamentali le problematiche del vivere quotidiano e/o con un livello culturale più interessato alle questioni di ordine generale che non alla specificità del contingente. A dimostrazione di ciò mi è stato fatto notare che abbiamo un aumento di accessi alle nostre pagine online (WEB e Twitter) quando pubblichiamo aggiornamenti di tematiche inerenti questioni ampie (ad es. parità di genere, lavoro, tasse, etc..) e immettiamo video.

Evidentemente c'è una parte consistente della popolazione che non riusciamo a raggiungere per vari motivi: dallo svantaggio sociologico-culturale, all'appartenenza a fascia di età adulta e anziana con ancora meno dimestichezza nell'uso dell'accesso informatico, consuetudini radicate nella comunicazione antropomorfa diretta intersoggettiva ...etc.

A dimostrazione del rilievo possiamo dire che laggiù dove abbiamo istituito un presidio locale di attività e informazione della difesa civica (essenzialmente due: a livello associativo con "il Giardino" di Figline Valdarno e convenzione con il comune di Montignoso con la presenza settimanale di un funzionario dell'ufficio regionale) abbiamo riscontrato un aumento di richieste e istanze e una generale percepibile soddisfazione dei cittadini. Devo ricordare inoltre che nel 2014 abbiamo attivato anche un protocollo d'intesa con l'Unione dei comuni della Valdera per garantire un esercizio della difesa civica in quei luoghi a fronte della decadenza del difensore civico provinciale di Pisa e di quello comunale di Pontedera. Questa iniziativa la stiamo costantemente osservando perché possa divenire modello riproponibile per altre Unioni di comuni in Toscana anche perché si continua a ricevere richieste da parte di Sindaci di varie cittadine per poter inviare almeno una volta alla settimana un funzionario dell'ufficio della difesa civica regionale presso la loro istituzione nell'intento di mantenere o costituire uno sportello aperto per i cittadini loro residenti.

Primo punto facilitatore dei limiti su espressi è quindi quello della delocalizzazione dell'attività in modo ricorrente e permanente.

Per poter raggiungere questo obiettivo è necessario:

1. modificare la L.19/09 e indicare espressamente che il difensore civico regionale può aprire sedi decentrate sul territorio con tutte le garanzie per la limitazione dei costi (in questo modo il funzionario preposto all'attività decentrata non dovrebbe ricorrere ogni volta all'autorizzazione di missione, ma sarebbe previsto un semplice rimborso spese);

e/o

2. accordo conferenza Regione-Enti locali per garantire presenza di personale qualificato sul territorio con spesa condivisa e riferimento al Difensore civico regionale per il supporto legislativo e informatico;

e

3. modifica della L. 19/09 per garantire al difensore civico reale indipendenza e autonomia dal Consiglio regionale prevedendo che le risorse finanziarie siano affidate e gestite con bilancio autonomo dal Difensore e prevedere anche la gestione autonoma delle risorse umane assegnate.

Questa ultima opzione risponderebbe anche ad altre problematiche e lentezze, addirittura contraddizioni operative, nell'intera gestione della difesa civica regionale e sarebbe in linea con la proposta di nuova legge nazionale per l'istituzione dell'Ombudsman nazionale.

Secondo punto: superare gli ostacoli all'autonomia dell'attività del Difensore civico

Per meglio spiegarmi recito i commi di articoli pertinenti alla tematica dell'attuale Legge regionale:

Art. 1 comma 2 ".....il Difensore civico..esercita le proprie funzioni in autonomia e non è soggetto ad alcun controllo gerarchico e funzionale"

Art. 1 comma 3 " Il Difensore civico è dotato di autonomia amministrativa e contabile"

Art. 3 comma 1 "Il Difensore civico interviene nei confronti della Regione, degli enti e delle aziende regionali, degli organismi sanitari a partecipazione pubblica operanti nel territorio regionale, degli organismi sanitari accreditati e degli enti pubblici soggetti alla vigilanza della regione"

Art. 30 comma 1 "Alla dotazione organica, all'assegnazione del personale, dei locali e dei mezzi necessari per il funzionamento dell'ufficio provvede l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, sentito il Difensore civico. Il personale assegnato è posto alle dipendenze funzionali del Difensore civico"

Art. 31 comma 3 "Le spese sono impegnate e liquidate dal dirigente competente, in conformità alle decisioni del X

Difensore civico assunte in applicazione del programma, secondo le procedure e le norme previste, anche ai fini del controllo degli atti dei dirigenti, per la contabilità del Consiglio regionale”

Da tali comma si evince chiaramente la volontà del legislatore:

il Difensore civico, in qualità di organo monocratico e statutario della regione Toscana, deve avere piena autonomia finanziaria, contabile e amministrativa, è organo non soggetto ad alcun controllo e la stessa amministrazione regionale può essere sottoposta alla verifica del buon andamento da parte del Difensore civico e il dirigente interviene solo per quanto attiene alla liquidazione delle spese.

Tale volontà purtroppo però nell'applicazione legislativa si scontra con i seguenti elementi limitando notevolmente l'autonomia del difensore civico ma soprattutto aggravando le relazioni interne ed esterne:

- i dipendenti regionali collocati presso la difesa civica rispondono al Difensore civico per l'attività e il buon funzionamento dell'ufficio sulla base della L.R. 19/2009 (di cui abbiamo visto prima alcuni articoli) ma nel contempo sono valutati e gestiti dall'amministrazione consiliare per la L.R. 1/2009 e sulla base del CCNL Regioni ed Autonomie locali. Cosa comporta tutto ciò? Il Difensore civico decide i piani di lavoro, le competenze da attribuire, gli obiettivi da raggiungere, segue l'attività dell'intero ufficio e in ultima analisi poi altri entrano nel merito inserendo nella pratica un controllo dell'attività del difensore civico ledendo la sua stessa autonomia. Voglio chiarire: non ci sono volontà prevaricatrici da parte della amministrazione consiliare. I problemi nascono proprio dal confronto tra il CCNL e la L.R. 1 del 2009 e l'integrazione con la L.R. 19/2009. Questi nodi possono essere sciolti solo dall'assemblea legislativa
- dalla lettura della Legge regionale si evincono chiaramente quali sono le funzioni della difesa civica e tali funzioni non possono avere piena esplicazione, se non addirittura limitazione, se l'organo monocratico non acquisisce reale autonomia amministrativa e contabile avendo a disposizione un bilancio di risorse finanziarie e umane completamente scisso da quello del Consiglio regionale. Quale schema adottare quindi? Come immediato suggerimento rinvio alla

proposta di Legge istitutiva dell'Ombudsman nazionale e chiaramente solo sulla falsariga di essa, in particolare quando novella:

Art. 1. Oggetto

1. La presente legge stabilisce norme generali in materia di difesa civica, in conformità con gli articoli 3 e 97 della Costituzione e in armonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con gli indirizzi elaborati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dal Consiglio d'Europa. Costituiscono riferimenti vincolanti per la disciplina dell'Istituto del Difensore civico i parametri definiti dai documenti internazionali. Anche ai sensi dell'art. 10, comma 1, della Costituzione, le risoluzioni già adottate da dette Organizzazioni e quelle che saranno adottate in futuro in relazione al Difensore civico, con particolare riferimento alle garanzie relative alla sua autonomia e all'indipendenza, costituiscono riferimenti vincolanti per la disciplina dell'Istituto stesso.
2. Le disposizioni di cui alla presente legge attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Le Regioni e gli Enti locali, nel dettare le norme di propria competenza, possono prevedere livelli ulteriori di tutela.
3. Il Difensore civico, a qualsiasi livello territoriale costituito, esercita le proprie funzioni in piena autonomia e indipendenza, in condizioni di autonomia finanziaria ed organizzativa, e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
- 4.

Art. 11 Risorse umane, strumentali e sede

1. Per lo svolgimento delle funzioni assegnate, il Difensore civico Nazionale si avvale di un apposito Ufficio. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, mettono a disposizione dell'Ufficio locali da destinare a sede del medesimo e le necessarie risorse strumentali.
2. Il personale dell'Ufficio è composto da:
 - a) personale assunto dall'Ufficio attraverso pubblico concorso con contratto di lavoro a tempo indeterminato;
 - b) personale delle amministrazioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché di amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico, collocato fuori ruolo;
 - c) personale selezionato attraverso procedure comparative pubbliche, per lo svolgimento di incarichi a tempo determinato, di durata non superiore a tre anni, rinnovabili per una sola volta.

3. Il collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico richiesto dall'Ufficio è obbligatorio e viene disposto, secondo le procedure degli ordinamenti di appartenenza, anche in deroga ai limiti temporali, numerici e di ogni altra natura eventualmente previsti dai medesimi ordinamenti. L'Ufficio può restituire alle amministrazioni di appartenenza il personale proveniente dalle amministrazioni delle Camere e dalle amministrazioni pubbliche o di diritto pubblico. La cessazione del collocamento fuori ruolo del personale delle amministrazioni delle Camere è subordinata all'assenso dell'Ufficio.

A conclusione di questa mia lunga prefazione rinnovo quindi l'invito agli organi regionali, Consiglio e Giunta, di poter, nell'anno 2015, attivare tutti quegli strumenti legislativi e organizzativi per far sì che in sostituzione di quella rete di difesa civica locale soppressa oramai definitivamente dalla finanziaria 2010 si possa nel corso del nuovo anno ratificare e sistematizzare una volta per tutte un servizio all'altezza di quella attenzione e impegno che la nostra Regione ha sempre attivato e dimostrato nella difesa e promozione dei diritti dei cittadini. Consideriamo il 2014 come un anno di assestamento per le problematiche esposte, troviamo i giusti rimedi sottolineando che già nel primo trimestre del 2015 le pratiche sono aumentate di quasi il 50% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e che l'interesse dimostrato anche in rete cresce secondo i seguenti dati numerici di comparazione:

per il 2014, primo bimestre:

8127 accessi alle sessioni, 3280 visualizzazioni pagine e 5792 utenti

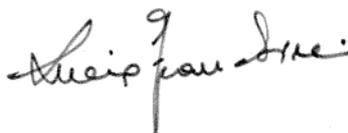
Per il 2015, primo bimestre:

9724 accessi alle sessioni, 5584 visualizzazioni pagine e 6783 utenti

Twitter 382 follower

Ringrazio per l'ascolto.

Lucia Franchini



LA MIA ATTIVITÀ COME CURATORE SPECIALE

E' già il terzo anno che il Tribunale dei minorenni di Firenze, nella figura del Presidente dell'Ufficio giudiziario penale, mi attribuisce la funzione di curatore speciale per tutti quei minorenni che privi di tutela sono indagati per procedimenti penali. La motivazione datami per la ricorrente assegnazione di tale incarico, visti i miei plurimi tentativi di sottrarmi alla funzione, è che il Difensore civico della Toscana è un organo statutario e con caratteristiche di "terzietà" per la sua stessa missione istituzionale con garanzie di equità e autorevolezza.

La competenza penale riguarda i casi in cui un minorenne abbia almeno quattordici anni e sia accusato di aver commesso un reato. Inizia allora, su richiesta del Pubblico Ministero un processo penale alquanto diverso da quello per gli adulti. Infatti bisogna decidere non soltanto se il ragazzo ha commesso il fatto di cui è accusato, ma anche se aveva sufficiente discernimento per capire che stava violando la legge penale. Occorre quindi conoscere la personalità del minore e il suo ambiente familiare, e per questo c'è un apposito servizio sociale che dipende dal Ministero della Giustizia. Nel processo minorile sono previste altre particolarità. Le più importanti sono il proscioglimento per irrilevanza del fatto (si applica ai fatti lievissimi), il perdono giudiziale (si può dare a chi non ha mai commesso reati), la sospensione del processo con messa alla prova (in caso di esito positivo il reato è estinto).

Il nostro sistema processuale conosce due figure di curatore speciale del minore: quella del **curatore ad acta** - nominato al minore dal giudice tutelare, in un primo caso, al fine di superare una situazione di conflitto di interessi di carattere patrimoniale nel caso in cui quell'organo giudiziario debba autorizzare, nell'esclusivo interesse del minore, il compimento di un atto di straordinaria amministrazione (per es. acquisto e/o donazione di immobili – art. 320 c.c.) ovvero, ed è questa la seconda ipotesi, quando i genitori esercenti la potestà non possono o non vogliono compiere uno o più atti nell'interesse del figlio (art. 321 c.c.) - e quella del curatore ad processum, come nel caso della sottoscritta, – nominato, sempre dal giudice tutelare, in relazione a fattispecie particolari, quando l'autorità giudiziaria deve autorizzare l'inizio di una (ovvero quando il minore è chiamato in) causa riguardante atti eccedenti l'ordinaria amministrazione; ovvero ancora quando il Tribunale, di fronte al disinteresse dei genitori esercenti la potestà, nomina il curatore ad processum perché promuova la causa che corrisponde all'interesse del minore ovvero, infine, è curatore speciale ad processum colui che viene innalzato a tale munus – dal Presidente dell'autorità giudiziaria di fronte alla quale l'azione deve essere esperita - nell'interesse dell'incapace per garantirne la

rappresentanza processuale in caso di mancanza di un rappresentante o di conflitto di interessi con lo stesso (artt. 78, 79 e 80 c.p.c.)

La funzione rappresentativa dei curatori speciali del minore (ad acta o ad processum che siano), infatti è rappresentanza di **diritto sostanziale**, costituendo gli stessi dei sostituti nell'esercizio della potestà dei genitori che si trovano in una posizione di conflitto di interessi nei confronti dei figli minori o non sono presenti sul territorio nazionale come nel caso prevalente di minori provenienti da altri stati, anche membri dell'Unione Europea, senza accompagnamento.

In questa sede, comunque, ciò che preme sottolineare è il rapporto tra i diritti del minore, intesi nella loro specificità e singolare forza precettiva, e il processo penale dove la centralità del diritto all'educazione come diritto primario è tale da condizionare lo stesso processo nella sua interezza, sui diversi livelli della imputabilità e degli interventi indulgenziali (proscioglimento, perdono, messa alla prova..). Più in generale è la filosofia sottesa al processo che distingue il procedimento penale del minore rispetto a quello dell'adulto, non tanto per la parte di accertamento del reato, ma nella previsione di fuoriuscita del minore dal circuito penale per la quale il diritto all'educazione ha fondamentale rilievo rispetto all'esigenza di repressione dei reati.

È chiaro quindi che in tale contesto il compito di curatore ad processum acquisisce un ruolo di particolare delicatezza e deve tener presente, per agire nella tutela del minore stesso, il sistema di relazioni intercorrenti tra psicologi, servizi sociali, educatori cioè accedere alle risorse multisettoriali e multidisciplinari che i vari soggetti pubblici coinvolti riescono a mettere a disposizione. E' ormai consolidato il convincimento che gli interventi di tutela del soggetto minore di età per essere efficaci devono proporsi come sinergici ed interconnessi tra loro al fine di garantire il rispetto delle esigenze personali e dei diritti fondamentali del soggetto in crescita.

Premetto subito che rispetto alle quasi 80 assegnazioni di minori accorse nel 2014 (nel 2013 il numero era di 64) il mio contributo non può essere ugualmente incisivo e sostanziale per tutte quante: per poter svolgere questo compito con dovuta accuratezza dovrei avere molto più tempo a disposizione e un ufficio dedicato. La segreteria della Difesa civica fa già molto processando e archiviando assegnazioni e miei interventi, talvolta anche stabilendo relazioni con i servizi sociali e curando appuntamenti con gli uffici delle questure o delle stazioni dei carabinieri sul territorio toscano per gli interrogatori dei minori così come con il tribunale per le indagini preliminari o gli interrogatori condotti dal Procuratore della Repubblica.

L'esperienza comunque accumulata in questi due anni e soprattutto la necessaria lettura, per prepararmi a lavorare in tale ambito, non solo di testi strettamente giuridici ma anche di riflessione e valutazione dei risultati raggiunti dalla giustizia minorile, mi permettono di fare le seguenti sintetiche e condivise osservazioni.

Quasi 30 anni fa (Dpr 488/88) il Codice di Procedura Penale minorile ha posto le basi per una trasformazione culturale, che trova fondamento nel riconoscere il soggetto minorenne come portatore di diritti peculiari e individuo meritevole di particolare tutela dando assoluta preminenza alla funzione educativa, riducendo l'afflittività anche nella fase di giudizio. La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, pone come centro di gravità della Convenzione stessa il principio secondo il quale i diritti fondamentali non sono "concessi" dagli adulti ai minori, ma il minore, come ogni altro essere umano, è l'unico possessore diretto di tali diritti e "il miglior interesse" deve essere prioritario (art. 3). Promuovere quindi i diritti dei minori significa allora promuovere il loro benessere, cioè garantire loro la vita "ed il massimo grado di sopravvivenza e sviluppo, con tutti i mezzi possibili" (Art. 6). E tali diritti valgono anche quando un minore ha commesso un reato: l'art. 40 della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia è chiaro in questo senso e stabilisce "il diritto del minore sospettato, accusato o riconosciuto colpevole di aver commesso un reato ad un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima"

L'applicazione di tali principi diventa particolarmente ardua quando si tratta di rispondere alla crescente presenza di **minori stranieri, tra cui molti non accompagnati**: minori che, proprio per il loro essere qui abbandonati a se stessi, o forse peggio affidati a presunti parenti e/o amici dei genitori si trovano nella condizione di delinquere sia perché senza alcuna risorsa, sia perché indotti e costretti dagli adulti ai quali sono stati "consegnati" o dei quali sono divenuti "facili prede". In questi casi davvero il sistema deve essere integrato e i vari soggetti (magistratura, servizi sociali degli enti locali, forze dell'ordine) debbono poter lavorare insieme coordinando le loro azioni.

Posso affermare, senza ombra di dubbio, di essere testimone della realizzazione di questi difficili percorsi e dell'intelligenza, delle capacità che i nostri servizi hanno, esercitando un'attenzione crescente di contestualizzazione degli interventi sul territorio di riferimento, su progetti rieducativi individualizzati, sulla forte responsabilizzazione del minore e sulla residualità della misura custodialista, riducendo notevolmente la recidività.

Tali servizi, sebbene importanti misure di prevenzione del crimine e della violazione dei più elementari diritti, prevedono impegni e costi ragguardevoli anche per la particolarità culturale dei minori non accompagnati comunitari e non comunitari o minori nomadi. Già il non comprendere né parlare con appropriatezza la lingua italiana li pone in una dimensione di immediata marginalità ed estraneità. Eppure nel procedimento penale minorile la tutela della personalità minorile, di cui il nostro legislatore si è fatto carico, passa attraverso la capacità di ascolto degli adulti nel rispetto di parametri non sempre attuabili nei tempi e nelle strutture a disposizione degli operatori in sede giudiziaria, parametri quali ad esempio la minima offensività dell'interrogatorio, con rispetto della situazione emotiva e delle esigenze temporali e fisiche del minore, attenzione anche al comportamento non verbale del minore, puntuale spiegazione di ciò che sta accadendo all'interno del processo...etc.

L'utenza dei Servizi minorili è prevalentemente maschile e le ragazze sono soprattutto di nazionalità straniera e provengono dall'area dell'ex Jugoslavia e dalla Romania. La presenza degli stranieri è maggiormente evidente nei Servizi residenziali e negli ultimi anni, alle nazionalità tipiche della criminalità minorile, quali il Marocco, la Romania, l'Albania e i Paesi dell'ex Jugoslavia, tutt'ora prevalenti, si sono affiancate altre nazionalità e se anche numericamente non rilevanti, hanno contribuito a rendere più complesso il quadro dell'utenza.

La criminalità minorile è connotata dalla prevalenza dei reati contro il patrimonio e, in particolare, dei reati di furto e rapina. Frequenti sono anche le violazioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona prevalgono le lesioni personali volontarie.

Nel contempo, il numero dei soggetti in carico sta risentendo anche degli effetti della modifica normativa introdotta dal Decreto Legge 26 giugno 2014 n. 92, convertito con modificazioni in Legge 11 agosto 2014, n.117, che ha determinato un aumento dell'utenza avendo esteso la competenza dei Servizi minorili fino al compimento dei 25 anni di età dei cosiddetti "giovani adulti".

Nonostante nella nostra regione sia attiva la funzione di raccordo del giudice con il territorio, i servizi locali, le agenzie del privato sociale, cioè tutte quelle realtà coinvolte nel progetto con funzione integrativa e complementare, la possibilità di rispondere in completezza alle problematiche e alla tracciabilità del fenomeno, alla uniformità dei criteri adottati dalle varie Società della Salute nell'offerta del servizio sociale, risente indubbiamente della particolare condizione del minore non accompagnato e forse la pubblicazione di linee guida, a livello nazionale, più che regionale, sulle azioni in merito, sulle buone pratiche potrebbero contribuire ad uniformare gli interventi ma soprattutto a raggiungere più

minori senza che, come purtroppo accade, questi si perdano e si rendano invisibili in una realtà ostile e foriera di sviluppo di personalità adulte incapaci di vivere dignitosamente e legittimamente all'interno delle nostre comunità. Va anche sottolineato che la nostra azione è "a valle" ma tali fenomeni devianti ed elusivi anche dei più elementari diritti non si prevengono e non si curano fino in fondo se "a monte", cioè a livello europeo e internazionale, non si pone particolare e specifica attenzione anche, ad esempio, uniformando le legislazioni dei vari paesi in materia di giustizia penale nei confronti di minorenni e mettendo ancora più a profitto l'azione dell'Osservatorio europeo e la banca dati sul fenomeno della devianza minorile.

L'Osservatorio infatti si propone di divulgare ed evidenziare i seguenti aspetti:

- Conoscenza e monitoraggio dell'evoluzione dei sistemi penali minorili in Europa
- Centralità della rete sovranazionale di esperti al fine di promuovere il confronto di codici normativi, prassi e metodologie di intervento
- la creazione di un Servizio Europeo permanente quale luogo di riflessione aperto allo scambio ed al confronto di tutte quelle professionalità che operano in ambito penale minorile, sia nel settore pubblico che nel privato sociale. Al fine di individuare approcci efficaci a sostegno dello sviluppo dei minori e dei giovani che consentano l'acquisizione di abilità sufficienti ed efficaci per renderli cittadini liberi e favorire così la loro fuoriuscita dai circuiti di esclusione sociale.

1 STATISTICHE 2013 E 2014 PER SETTORI D'INTERVENTO

ANNO 2013.

pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre

Ambiente	91
Assetto Istituzionale	123
Coordinamento nazionale	30
Immigrazione	61
Imprese e attività produttive	23
Istruzione, cultura, formazione	47
Lavoro	131
Ordinamento Finanziario	373
Politiche Sociali	108
Sanità	250
Servizi Pubblici	840*
Territorio	238
Totale	2315

*il dato comprende anche le 536 conciliazioni del Servizio Idrico della Regione Toscana

ANNO 2014

Pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014

Altre attività	8
Ambiente	63
Assetto Istituzionale	125
Coordinamento nazionale	20
Immigrazione	44
Imprese e attività produttive	17
Istruzione, cultura, formazione	30
Lavoro	102
Ordinamento Finanziario	278
Politiche Sociali	48
Sanità	209
Servizi Pubblici	612*
Territorio	181
Totale	1737

* il dato comprende anche le 407 conciliazioni del Servizio Idrico della Regione Toscana

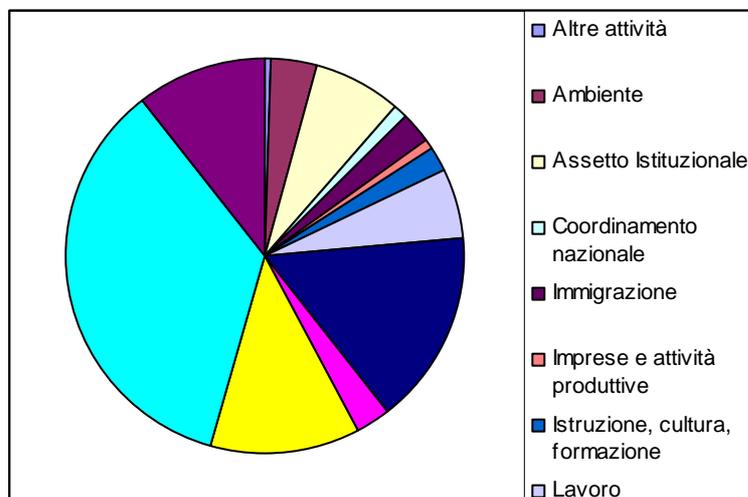
2 GRAFICI DELL'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO DIVISI PER SETTORI E SOTTOSETTORI DI INTERVENTO

PRATICHE APERTE NEL 2014 n. 1737

Suddivisi in:

Settori generali

Altre attività	8
Ambiente	63
Assetto Istituzionale	125
Coordinamento nazionale	20
Immigrazione	44
Imprese e attività produttive	17
Istruzione, cultura, formazione	30
Lavoro	102
Ordinamento Finanziario	278
Politiche Sociali	48
Sanità	209
Servizi Pubblici	612
Territorio	181
Totale	1737

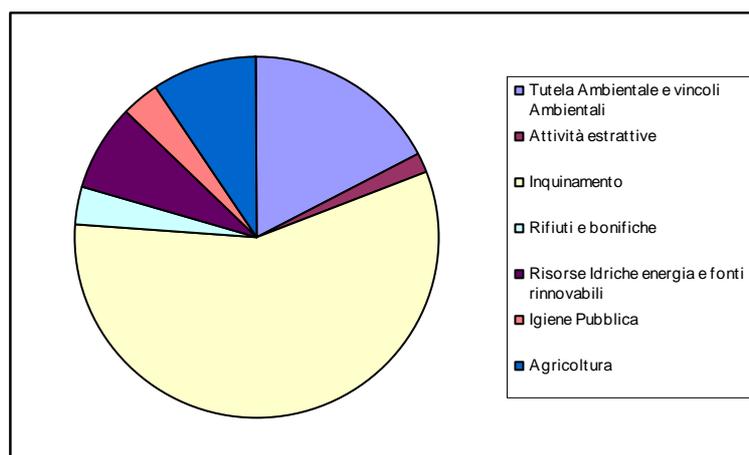


Suddivisi in:

sotto settori:

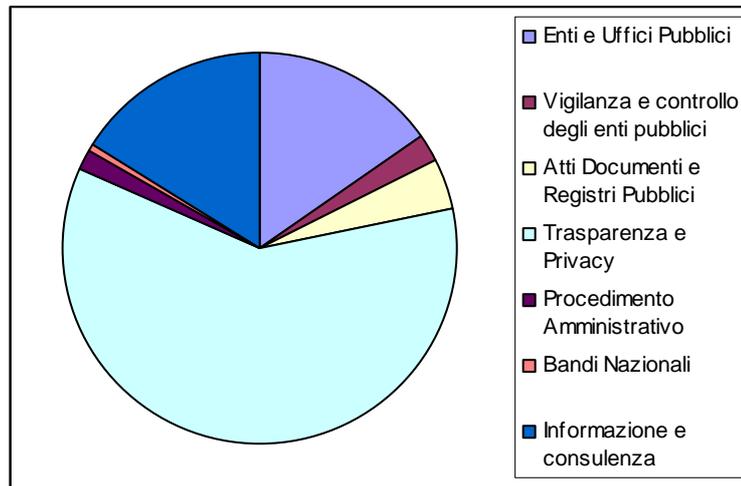
Ambiente

Tutela Ambientale e vincoli Ambientali	11
Attività estrattive	1
Inquinamento	36
Rifiuti e bonifiche	2
Risorse Idriche energia e fonti rinnovabili	5
Igiene Pubblica	2
Agricoltura	6
Totale	63



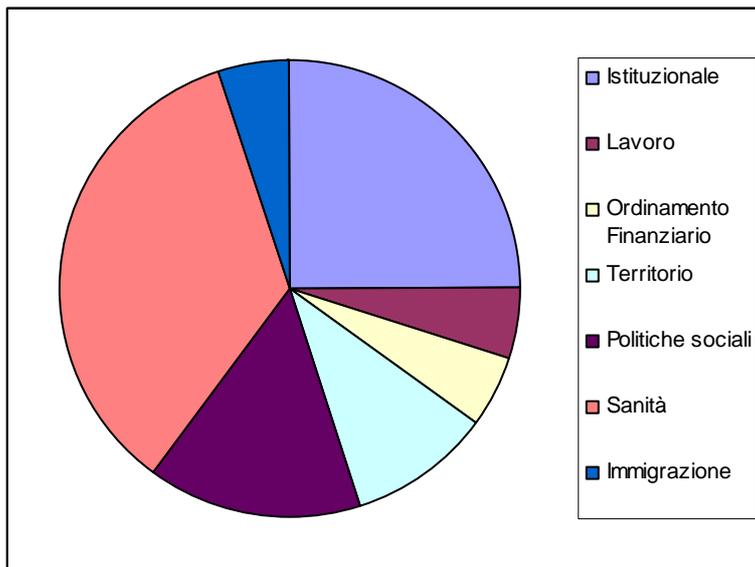
Assetto Istituzionale

Enti e Uffici Pubblici	19
Vigilanza e controllo degli enti pubblici	3
Atti Documenti e Registri Pubblici	5
Trasparenza e Privacy	75
Procedimento Amministrativo	2
Bandi Nazionali	1
Informazione e consulenza	20
Totale	125



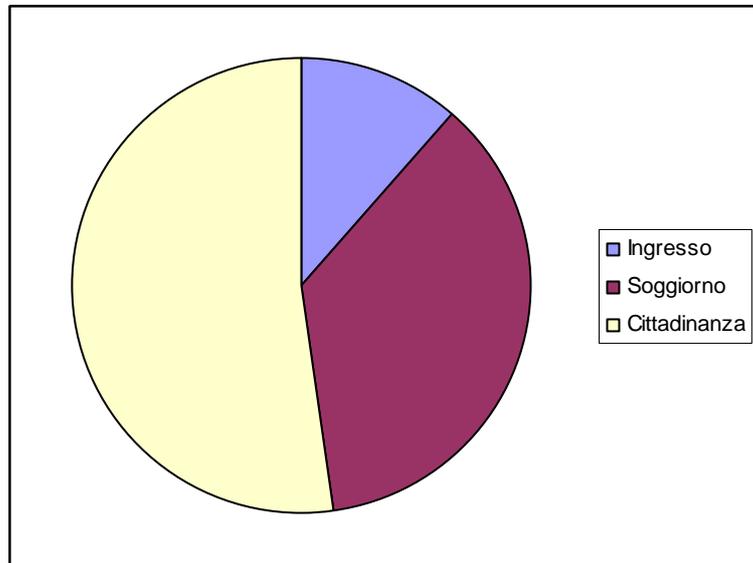
Coordinamento

Istituzionale	5
Lavoro	1
Ordinamento Finanziario	1
Territorio	2
Politiche sociali	3
Sanità	7
Immigrazione	1
Totale	20



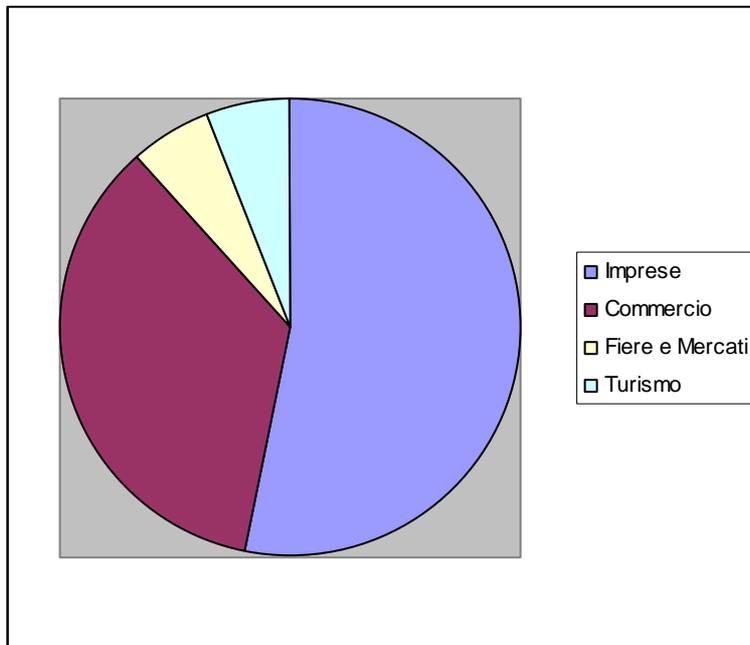
Immigrazione

Ingresso	5
Soggiorno	16
Cittadinanza	23
Totale	44



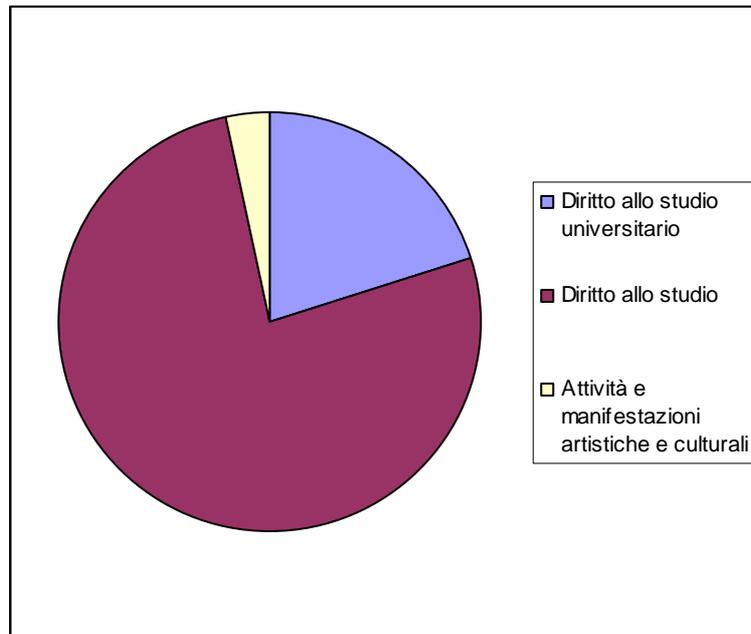
Imprese e attività produttive

Imprese	9
Commercio	6
Fiere e Mercati	1
Turismo	1
Totale	17



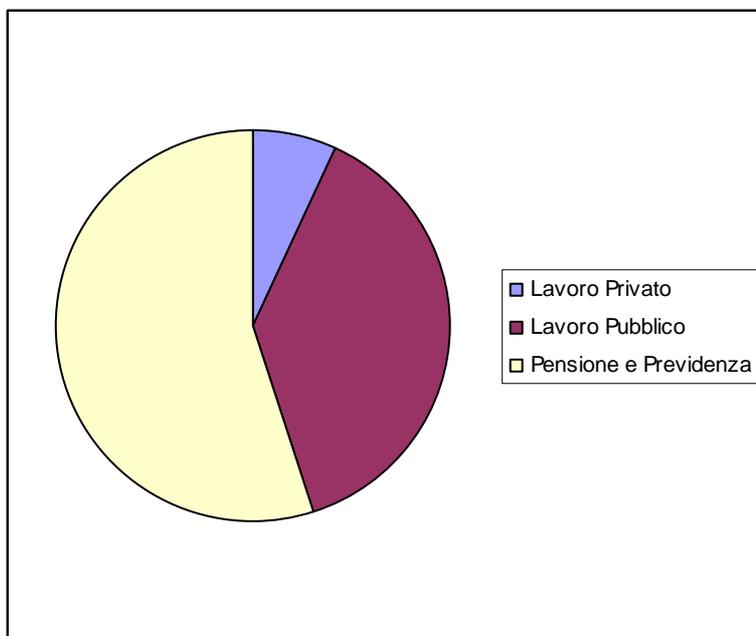
Istruzione, cultura, formazione

Diritto allo studio universitario	6
Diritto allo studio	23
Attività e manifestazioni artistiche e culturali	1
Totale	30



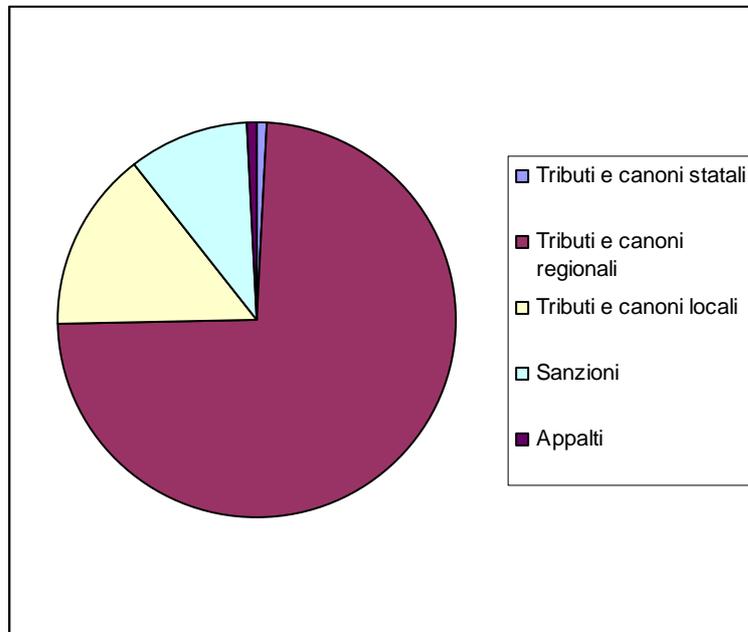
Lavoro

Lavoro Privato	7
Lavoro Pubblico	39
Pensione e Previdenza	56
Totale	102



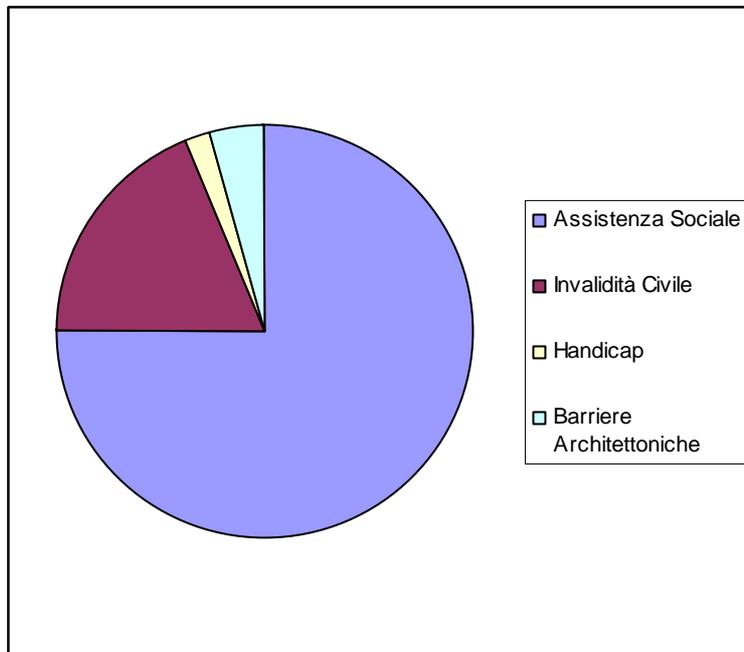
Ordinamento Finanziario

Tributi e canoni statali	2
Tributi e canoni regionali	206
Tributi e canoni locali	41
Sanzioni	27
Appalti	2
Totale	278



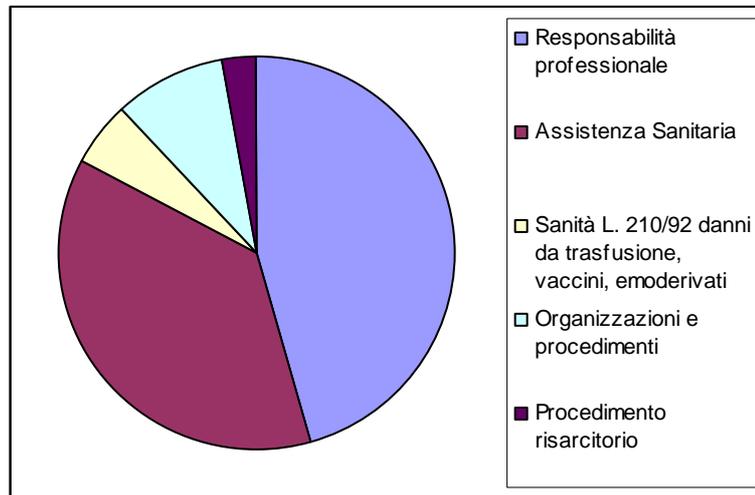
Politiche sociali

Assistenza Sociale	36
Invalidità Civile	9
Handicap	1
Barriere Architettoniche	2
Totale	48



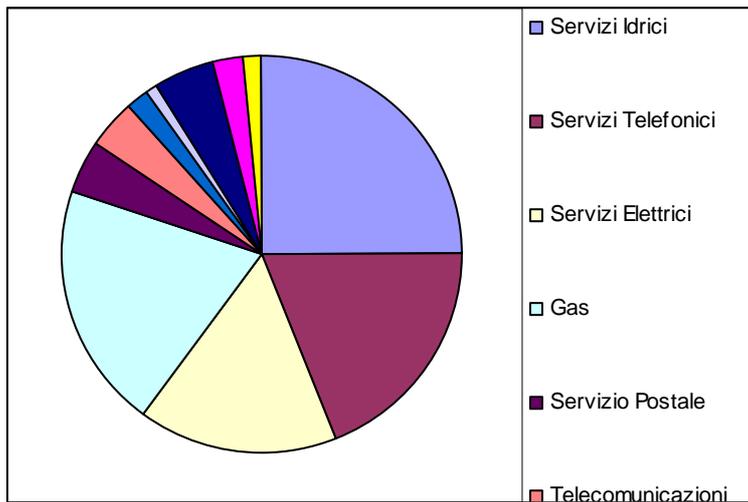
Sanità

Responsabilità professionale	95
Assistenza Sanitaria	78
Sanità L. 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	11
Organizzazioni e procedimenti	19
Procedimento risarcitorio	6
Totale	209



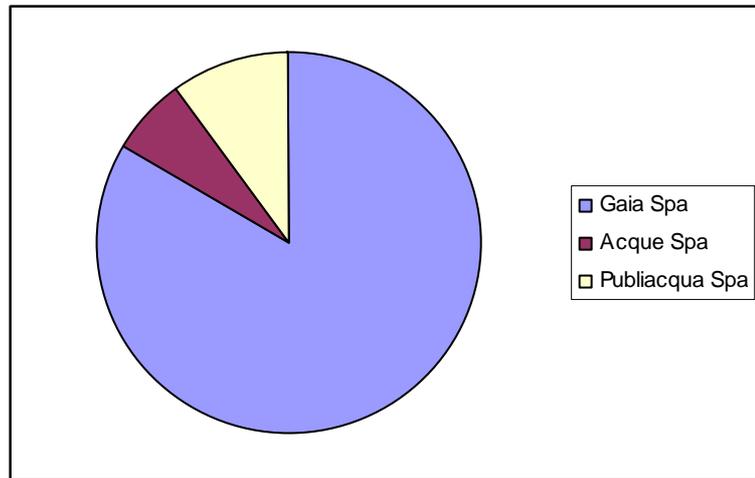
Servizi Pubblici

Servizi Idrici	51
Servizi Telefonici	39
Servizi Elettrici	33
Gas	41
Servizio Postale	9
Telecomunicazioni	8
Trasporti ferroviari	4
Trasporti Marittimi	2
Trasporti su Gomma	10
Servizi Comunali e concessionari di pubblici servizi	5
Altri	3
Totale	205



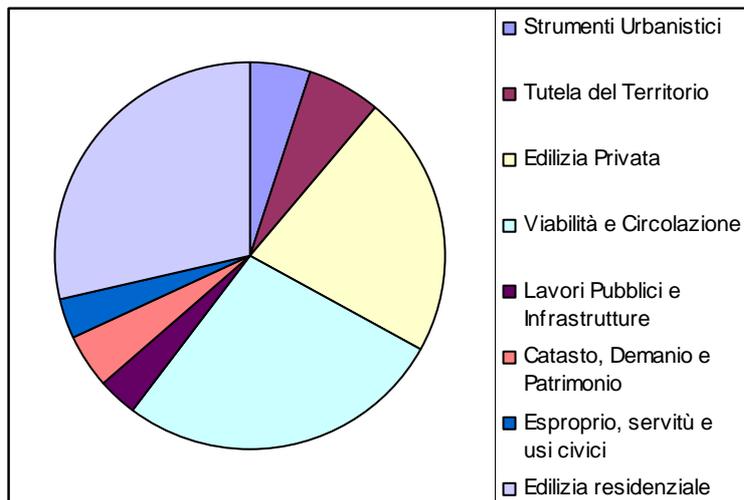
Conciliazioni del servizio idrico Regione Toscana

Gaia Spa	339
Acque Spa	27
Publiacqua Spa	41
Totale	407



Territorio

Strumenti Urbanistici	9
Tutela del Territorio	11
Edilizia Privata	40
Viabilità e Circolazione	49
Lavori Pubblici e Infrastrutture	6
Catasto, Demanio e Patrimonio	8
Esproprio, servitù e usi civici	6
Edilizia residenziale pubblica	52
Totale	181



3 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL 2014

Nel 2014 sono state avviate un totale di 1.737 pratiche come da tabella seguente:

PRATICHE APERTE DAL 2009

ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	ANNO 2014
1.954	1.677	1.877	2.125	2.291	1.726
Legge 210/92					
245	81	56	29	24	11
TOTALE					
2.199	1.758	1933	2154	2315	1.737

In questi numeri sono comprese, come nel 2013, le pratiche di conciliazione svolte dal Difensore civico regionale (attraverso proprio delegato) in qualità di Presidente delle Commissioni Miste Conciliative istituite presso i gestori del servizio idrico, con specifico riferimento a Gaia Spa, Acque Spa e Publiacqua Spa, operanti rispettivamente negli ex Ambiti territoriali n. 1, 2 e 3 (dal 1 gennaio 2012 esiste un ATO unico, con conferenze territoriali). La suddivisione dei casi trattati con i rispettivi gestori è la seguente:

- 269 con Gaia Spa,
- 22 con Acque Spa e
- 35 con Publiacqua Spa.

Questi dati si riferiscono ai primi mesi dell'anno in quanto il 31 marzo 2014 è stato approvato il "Regolamento di tutela dell'utenza" da parte dell'Autorità Idrica Toscana il quale regolamento disciplina gli strumenti di tutela dell'utenza uniformando su tutto il territorio regionale il rapporto Utente-Gestore. Questo significa che qualunque cittadino toscano può rivolgersi al proprio gestore del servizio idrico sia per presentare reclami e per chiedere informazioni, sia riguardo alla possibilità di usare percorsi di tutela, sia ordinari che stragiudiziali in maniera chiara e gratuita seguendo l'iter definito in questo Regolamento. E' doveroso far presente che questo Regolamento rappresenta il frutto di un lungo lavoro di collaborazione fra l'Autorità Idrica Toscana e il Difensore civico ma che ha visto la partecipazione al dibattito anche dei Gestori del servizio idrico e le Associazioni dei consumatori aderenti al CRCU. Per i dettagli della nuova procedura si rimanda al paragrafo specifico, ma si ribadisce ancora una volta che la presenza del Difensore civico nella nuova Commissione Conciliativa Regionale rappresenta una garanzia di tutela non giurisdizionale e di osservanza dei principi di terzietà imparzialità e indipendenza a tutela degli utenti del servizio idrico toscano.

Vanno aggiunti quindi ai dati sopracitati, quelli derivanti dall'applicazione della nuova procedura che, superata la fase transitoria necessaria per concludere i ricorsi tramite le vecchie Commissioni miste, ha iniziato ad operare nel mese di giugno. Si tratta di un totale di 81 casi così ripartiti:

- 70 con Gaia Spa,
- 5 con Acque Spa e
- 6 con Publiacqua Spa.

Che portano il totale complessivo dei casi trattati nel 2014 a **407**. A questi gestori si stanno aggiungendo via via gli altri gestori del nord e del sud della Toscana dei quali avremo notizie e dati nel prossimo anno.

Una considerazione conclusiva di notevole importanza è quella di riconoscere i vantaggi che questa nuova impostazione ha portato. Da un lato per il cittadino che può arrivare ad un accordo soddisfacente con il Gestore e risolvere il problema, dall'altro lato per lo stesso Gestore che ha la possibilità e opportunità di integrare e migliorare l'organizzazione interna riguardo a eventuali problemi emersi (es. maggiore precisione nella lettura dei contatori, tempi di fatturazione e comunicazione con l'utenza, casistica delle perdite occulte più varia).

Un vantaggio in generale per le parti si può riscontrare nel fatto che non c'è, o comunque è molto ridotta, la necessità di adire l'Autorità giudiziaria perché il giudizio/accordo raggiunto in conciliazione ha effetto immediato.

Anche questo anno la segreteria e i funzionari, a seconda dei settori d'intervento, sono stati impegnati sulle istanze nazionali, provenienti dalle Regioni dove non c'è la figura del Difensore civico regionale delle quali si riferirà nella relazione annuale al Parlamento, per un totale di N° 103 pratiche. Nella tabella relativa al Coordinamento nazionale risultano n° 20 pratiche perché inserite nel programma Diaspro nazionale solo successivamente.

Procediamo ora all'esame dei flussi di richieste con specifico riferimento ai settori di attività del Difensore civico, ponendo a confronto i dati aggregati dell'anno 2014 con quelli del 2013. La tabella che segue suggerisce elementi di riflessione in rapporto alla variazione – talvolta significativa – della tipologia di istanze ricevute dall'Ufficio. Valutazione che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione della domanda e quindi a orientare le risorse dell'Ufficio in modo da garantire una risposta il più possibile utile e tempestiva.

Per un'analisi di dettaglio dei settori di attività si rinvia ai paragrafi successivi: in questa sede è tuttavia possibile confrontare

i valori registrati per esprimere considerazioni di carattere generale sull'andamento delle istanze.

E' da ricordare che nel 2013, con l'adozione del nuovo software di gestione delle istanze cosiddetto "DIASPRO", la classificazione delle categorie ha reso necessario una modifica nella suddivisione delle materie rispetto a quelle degli anni precedenti.

Questo nuovo programma è stato, nel corso del 2014, progressivamente migliorato ed affinato in modo da rispondere al meglio alle esigenze di gestione sia tecnica che amministrativa delle pratiche sottoposte all'ufficio della difesa civica.

Nel settore "**assetto istituzionale**" sono state complessivamente avviate 125 istruttorie così suddivise:

"enti e uffici pubblici" sono state gestite 19 pratiche su questioni inerenti il funzionamento di enti e uffici.

"vigilanza e controllo degli enti pubblici" sono stati rilevati 3 casi.

Nel settore "**procedimento amministrativo, atti, accesso agli atti**" sono state gestite 75 pratiche, la gran parte delle quali inerenti la richiesta di riesame del provvedimento di diniego, totale o parziale, espresso o tacito, di accesso alla documentazione amministrativa e 3 riguardanti la tutela della privacy.

Nel settore delle "**imprese e attività produttive**" si sono registrate 17 pratiche, delle quali 6 richieste hanno riguardato il commercio, 1 il turismo, oltre a 9 questioni riguardanti le piccole e medie imprese, e 1 le fiere e mercati. Esse riguardano per lo più problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze. La quasi totalità dei casi ha avuto esito positivo e 12 pratiche sono state chiuse entro l'anno.

Le richieste nel settore della "**Immigrazione**" sono state 44, con la seguente distinzione:

16 istanze relative a questioni di permesso di soggiorno,

5 relative al rilascio del visto di ingresso,

23 pratiche con tematiche relative al conseguimento della cittadinanza.

Il funzionario preposto ha partecipato alle riunioni del Consiglio Territoriale dell'Immigrazione presso la Prefettura di Livorno e di Firenze. In attuazione di quanto previsto dalla Legge regionale in materia di immigrazione, si è consolidata nel corso del 2014 la collaborazione della difesa civica con la Giunta Regionale partecipando al Tavolo Antidiscriminazione unitamente ad altri Enti e associazioni. Nell'ambito del "Percorso formativo sulla tutela delle vittime della discriminazione etnica e razziale", organizzato

dal suddetto Tavolo, la difesa civica ha effettuato la docenza incentrata proprio sulla esperienza pratica, sulle criticità emerse in sede di applicazione della normativa nonché sulle eventuali problematiche di discriminazione.

In tema di **“Ordinamento finanziario”** sono stati avviati 278 procedimenti, la maggior parte dei quali, 206, riferiti a tributi regionali riguardanti per lo più il pagamento della tassa automobilistica, 2 pratiche hanno avuto ad oggetto tributi statali, 41 i tributi locali relativi soprattutto all'introduzione della IUC, imposta comunale unica, e l'emanazione dei rispettivi regolamenti comunali, con riferimento a Tari, Tasi, IMU, 27 contenziosi relativi a violazione delle norme del codice della strada, 2 riguardanti gli appalti e i contratti della Pubblica Amministrazione.

Nel settore **“istruzione”** sono state aperte 30 pratiche, di queste 23 riguardanti il diritto allo studio delle scuole di ogni ordine e grado in particolare riferito ad alunni portatori di handicap, 6 casi relativi al diritto allo studio universitario e 1 riferita a manifestazioni culturali.

Nel settore **“sanità”** sono state aperte 209 pratiche, delle quali 11 relative alle richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati. In materia di responsabilità professionale sono stati avviati 95 procedimenti, 78 pratiche hanno avuto ad oggetto l'assistenza sanitaria comprendente vari problemi come pagamento del ticket, gestione delle liste di attesa per esami, visite specialistiche, interventi operatori e protesi, 19 casi su organizzazione dei servizi e procedimenti su materie specifiche, e 6 pratiche di procedimenti risarcitori per carenze o mancanze.

Nel settore dei **“servizi pubblici”** sono stati aperte 205 pratiche oltre alle 407 pratiche di conciliazione in Commissione Mista Conciliativa in materia idrica. Per quanto riguarda i servizi di Comuni: servizi idrici ben 51 casi, per il servizio di erogazione dell'energia elettrica sono state esaminate 33 istanze, 41 per il servizio gas, 9 per il servizio postale e 39 nei confronti dei gestori dei servizi di telefonia a cui vanno aggiunte 8 pratiche di telecomunicazioni con riferimento a canone RAI. Altre 16 pratiche, infine, hanno avuto ad oggetto la materia dei servizi di trasporto.

Nel settore **“lavoro”** sono state aperte 102 pratiche riguardanti: 39 il lavoro pubblico per la maggior parte aventi come oggetto le procedure concorsuali, 7 il lavoro privato e 56 pratiche inerenti la pensione e la previdenza.

Nel settore "**politiche sociali**" i procedimenti attivati sono pari a 48. In materia di assistenza sociale sono stati trattati 36 casi afferenti a problemi di RSA, prestazioni alla persona e situazioni di disagio di vario tipo, 9 questioni relative a situazioni di invalidità civile, 1 di handicap e 2 di barriere architettoniche. Considerevole il lavoro effettuato nella attività di consulenza e informazione molto richiesta da questo tipo di utenza, e nel tenere contatti con le associazioni che offrono sostegni e contributi alle situazioni di maggiore difficoltà.

Nel settore "**territorio**" sono state aperte in totale 181 pratiche, con la seguente suddivisione: pianificazione urbanistica 9, problematiche di tutela del territorio 11, lavori pubblici e infrastrutture 6, catasto demanio e patrimonio 8, esproprio servitù ed usi civici 6, edilizia privata 40, viabilità e circolazione 49, edilizia residenziale pubblica 52.

Relativamente al settore "**ambiente**" sono state ricevute 63 istanze, e le questioni di maggior ricorrenza riguardano problematiche di inquinamento idrico e acustico 36, di tutela ambientale nelle sue varie forme 11, di igiene pubblica 2 e di agricoltura 6.

Sono state avviate d'ufficio 10 procedure di accertamento a seguito di notizie apprese dalla stampa oppure in considerazione dell'interesse generale collegato ad un'istanza presentata.

Infine, per quanto concerne la modalità di presentazione delle istanze e le conseguenti comunicazioni agli enti coinvolti e all'interessato sono state trasmesse per la maggior parte per posta elettronica. Le spese postali, nel 2014 hanno registrato una ulteriore riduzione rispetto al 2013.

Rimane consistente anche il numero di richieste di assistenza per questioni inerenti materie estranee alle competenze del Difensore civico regionale e in riferimento alle quali è stato fornito un supporto di carattere informativo/conoscitivo per aiutare l'interessato ad orientarsi per una miglior tutela delle proprie aspettative, oppure altre richieste a cui non è stato possibile dare seguito, per un totale di ben 47.

L'attività complessivamente svolta dall'Ufficio del Difensore civico regionale nel corso dell'anno 2014 può quindi essere sintetizzata come da tabella che segue, rinviando alle prime pagine di questa relazione per una più dettagliata rappresentazione grafica dei dati esposti. I settori con maggiore incidenza sono rappresentati dai servizi pubblici, dalla sanità e dall'ordinamento finanziario.

4 ANALISI DI DETTAGLIO DEI SETTORI DI ATTIVITA' ANNO 2013 - 2014

ANNO 2013.

pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre

Ambiente	91
Assetto Istituzionale	123
Coordinamento nazionale	30
Immigrazione	61
Imprese e attività produttive	23
Istruzione, cultura, formazione	47
Lavoro	131
Ordinamento Finanziario	373
Politiche Sociali	108
Sanità	250
Servizi Pubblici	840*
Territorio	238
Totale	2315

*il dato comprende anche le 536 conciliazioni del Servizio Idrico della Regione Toscana

ANNO 2014

Pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014

Altre attività	8
Ambiente	63
Assetto Istituzionale	125
Coordinamento nazionale	20
Immigrazione	44
Imprese e attività produttive	17
Istruzione, cultura, formazione	30
Lavoro	102
Ordinamento Finanziario	278
Politiche Sociali	48
Sanità	209
Servizi Pubblici	612*
Territorio	181
Totale	1737

* il dato comprende anche le 407 conciliazioni del Servizio Idrico della Regione Toscana

5 SINGOLI SETTORI D'INTERVENTO

5.1 Sanità

5.1.1 Introduzione

Il 2014 ha visto finalmente l'approvazione del Piano Sanitario Regionale 2012 – 2015, dove è stato dato rilievo in più di un passaggio al ruolo del Difensore civico. Dopo l'approvazione del Piano Sanitario Regionale teoricamente si sarebbe dovuto procedere all'analisi del regolamento di tutela di cui alla L.R. 19/2009, ma è immediatamente partita la proposta del Presidente della Regione sulla riduzione del numero delle Aziende Sanitarie alla luce dei tagli ai bilanci.

La situazione di incertezza che tale proposta ha determinato (in un primo momento si era parlato addirittura di tre macro ASL comprese le Aziende Ospedaliere) ha fatto sì che in attesa della riforma tutta la riflessione sulle prospettive aperte dal nuovo piano Sanitario, che non potevano prescindere dai raccordi con le Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitario si siano interrotte in attesa di conoscere il quadro normativo disegnato dalla nuova legge regionale 28/2015.

La nuova disciplina non richiama il Difensore civico, che comunque continua ad operare nell'ambito delle norme precedenti, ma la cosa preoccupante è l'assenza di una previsione espressa della presenza degli Uffici di Pubblica Tutela anche sui territori dei futuri Distretti che coincideranno con quelli di più ASL. Altra esigenza sarà la necessità che le Commissioni Miste Conciliative procedano con sedute anche nelle sedi decentrate delle future ASL per evitare che siano gli utenti a doversi spostare presso la sede dell'Azienda. Si auspica che su questo punto i regolamenti della Giunta cui rinvia la normativa facciano chiarezza, anche condividendo con le nuove Aziende Sanitarie le buone pratiche sviluppate fino ad adesso nei raccordi fra Difensore civico e Uffici URP.

La nuova disciplina sulla carta prevede l'unitarietà e l'integrazione dei percorsi fra ospedale e territorio, la centralità dell'utente e la chiarezza sui percorsi, ovviamente tutto si giocherà sulle modalità con le quali tali previsioni astratte saranno concretamente realizzate.

Si dà di seguito il quadro degli interventi più rilevanti, ricordando che oltre alle attività segnalate è proseguita l'attività del Difensore civico nell'assistenza ai soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati, rispetto ai quali si conferma il quadro e le problematiche già segnalate nella precedente relazione al Consiglio Regionale ed in quella nazionale.

5.1.2 Recupero ticket per prestazioni prenotate e non effettuate

Ai sensi delle disposizioni di cui alla legge regionale toscana n. 81 del 27 dicembre 2012 e della precedente deliberazione di Giunta regionale n.143 del 27 febbraio 2006, le Aziende sanitarie ed Ospedaliere Universitarie stanno procedendo ad avanzare la richiesta di recupero dei ticket per mancata disdetta della prenotazione.

A dare il via a questa procedura di recupero crediti è stata l'Azienda Sanitaria di Firenze. I funzionari del Difensore civico si sono confrontati con la Direzione Amministrativa che ha illustrato le modalità di avvio della procedura sia all'Ufficio sia alla Commissione per la partecipazione.

La criticità che è stata rilevata è che partiamo da recuperi per mancata presentazione a visita molto distanti nel tempo e che molte persone credono che la procedura di recupero sia soggetta a prescrizione quinquennale (confondendo il diritto dell'Azienda a procedere al recupero ticket con il termine entro il quale va conservata la ricevuta di pagamento ai fini fiscali). È ovviamente assolutamente corretto che, in un'ottica di utilizzo oculato delle risorse le Aziende procedano, come peraltro previsto dalla legge, a sanzionare quegli utenti che non si sono presentati a visita non comunicando la disdetta dell'appuntamento nel termine di 48 ore - salva la dimostrazione di impedimenti imprevedibili - previsto dalla normativa. In quella sede si è auspicato che l'Azienda di Firenze e le altre Aziende che legittimamente avvieranno il processo giungano, in breve tempo, ad allineare le richieste di recupero ticket per mancata presentazione a visita in modo che la sanzione possa essere irrogata in un lasso (più breve) di tempo che consenta all'utente di ricordare effettivamente la mancata presentazione a visita.

Una indicazione migliorativa rivolta dall'Ufficio all'Azienda riguarda l'ipotesi di consentire all'utente che si accorge di essersi dimenticato di recarsi ad un appuntamento prenotato, di procedere al pagamento della sanzione senza dovere attendere i tempi dell'irrogazione della sanzione stessa da parte della ASL, magari risparmiando sui costi legati al recupero del credito

5.1.3 Linee guida regionali per la valutazione di idoneità alla guida di soggetti in terapia con sostanze psicotrope

Questione di particolare interesse portata all'attenzione dell'ufficio del Difensore Civico Regionale riguarda la procedura di accertamento della idoneità alla guida di soggetti in terapia con medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope. La normativa statale di riferimento attribuisce autonoma competenza alle Commissioni mediche locali nel valutare, caso per caso,

l'idoneità alla guida di persone che assumono sostanze che possono compromettere la sicurezza propria e altrui nella conduzione di un mezzo di trasporto. L'art. 187 del Codice della strada (D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), intitolato "Guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti", punisce con l'ammenda e con l'arresto chiunque guidi in stato di alterazione psico-fisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope, prevedendo che all'accertamento del reato consegua in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni. Ai fini dell'accertamento dei requisiti psicofisici per il conseguimento o la conferma della idoneità alla guida, il regolamento di esecuzione e attuazione del Codice della strada (D.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495, art. 320 punto F della appendice II al Titolo IV) vieta il rilascio o la conferma della patente di guida ai candidati o conducenti che si trovino in stato di dipendenza attuale da alcool, stupefacenti o sostanze psicotrope e a persone che comunque consumino abitualmente sostanze capaci di compromettere la loro idoneità a guidare senza pericoli. A tale previsione si aggiungono le disposizioni dettate dal D.P.R. 09 ottobre 1990, n. 309 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza") ove è disposto che in caso di segnalazione di uso di droghe, il soggetto che volontariamente si sottoponga, presso il Servizio per le Tossicodipendenze (Ser.T.), al trattamento "terapeutico e socio-riabilitativo" oppure "educativo-informativo" (che assai spesso prevede assunzione di metadone) possa evitare (o almeno attenuare) l'irrogazione di sanzioni nei suoi riguardi. Da una parte, dunque, il metadone è utilizzato dal Ser. T. come terapia farmacologica per le tossicodipendenze in funzione terapeutica, dall'altra la Commissione medica locale può valutare il metadone somministrato a tale scopo come stupefacente che determina – automaticamente, in quanto tale - inidoneità alla guida sulla base di una valutazione che considera le dosi terapeutiche somministrate quali cause di alterazione psico-fisica.

Accanto al quadro normativo sopra descritto occorre, peraltro, richiamare le Linee guida nazionali relative alla valutazione della idoneità alla guida, approvate dalla Società scientifica COMLAS, ove sono specificate le condizioni per il rilascio – con validità massima di un anno - della patente di guida in favore di soggetti in trattamento sostitutivo con metadone e buprenorfina. In considerazione della natura – non giuridicamente vincolante – delle suddette Linee Guida e della piena autonomia di giudizio riconosciuta in materia dalla legge alle Commissioni mediche, si è imposta con sempre maggiore urgenza all'ufficio del Difensore la necessità di provvedere all'esame ed elaborazione di Linee Guida di livello regionale (già adottate per la guida in stato di

ebbrezza con deliberazione di Giunta Regionale n.624/2007) le quali – pur salvaguardando la piena e autonoma valutazione del caso specifico – assicurino anche omogeneità ed uniformità di parametri valutativi. .Si è a tal fine provveduto a richiedere alla competente struttura della Giunta regionale il coinvolgimento dei soggetti interessati che, al termine di proficua condivisione di intenti, ha condotto alla costituzione di un gruppo di lavoro con lo specifico incarico di provvedere ad esaminare ed individuare criteri di indagine e di valutazione funzionali alla formazione del giudizio di idoneità alla guida di soggetti in terapia con sostanze psicotrope.

Ulteriore questione sollecitata da cittadini che hanno presentato istanza all'ufficio del Difensore Civico Regionale riguarda le modalità di redazione della modulistica rilasciata da talune Commissioni Mediche Locali a soggetti sottoposti ad esame per la conferma o il diniego di idoneità alla patente di guida. L'oggetto della contestazione riguarda la carenza degli elementi informativi riportati dai medici nel certificato di non idoneità alla guida attestanti la verifica dello stato di salute del soggetto esaminato.

La mancanza degli indicatori di normalità - che consentirebbero invece, ove presenti, un confronto e una lettura immediati dei valori rilevati sul soggetto durante la visita – e la carenza o mancanza assoluta di motivazione inducono a sollecitare l'adozione di una modulistica che tenga maggiormente conto del diritto alla trasparenza e alla completezza delle informazioni.

5.1.4 Responsabilità professionale

È proseguita l'attività dell'ufficio in relazione a questa attività, come emerge dalle statistiche in appendice. Da evidenziare come purtroppo permangano le criticità segnalate in passato circa la mancata trasmissione della casistica relativa ai casi tecnico professionale da parte di tutte le Aziende Sanitarie della costa, fatta eccezione per Pisa e da parte dell'Azienda Ospedaliera di Pisa e dell'Azienda Ospedaliera Meyer.

Nel corso del 2014 inoltre c'è stata una grossa criticità che ha visto l'interruzione del flusso delle consulenze medico legali da parte dell'Istituto di Medicina Legale dell'Università di Firenze fino al marzo 2015, per motivi legati al trasferimento degli oneri della convenzione dall'Ufficio del Difensore civico alla Regione Toscana, che ha determinato un rallentamento nell'individuazione dei flussi del finanziamento. Inoltre la collaborazione storica con l'Azienda Sanitaria di Arezzo non può prescindere dalla messa a disposizione da parte delle Aziende Ospedaliere delle competenze specialistiche non presenti sul territorio dell'Azienda. Attualmente sono in corso trattative con l'Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana, che

tuttavia si sono rivelate più lunghe del previsto. Si auspica che la materia possa essere oggetto di prossima ridefinizione in sede regionale con la presa in carico diretta da parte della Regione di tutta la rete di consulenze al Difensore civico e con la garanzia di possibilità di utilizzo di tutte le risorse medico legali e specialistiche presenti sul territorio Regionale.

In questo quadro problematico il 2014 ha visto concretizzarsi in positivo gli effetti della delibera 1234/2011 in relazione alla gestione diretta del contenzioso con l'intervento del Difensore civico per favorire l'accordo fra le parti. dopo un lavoro di riflessione nel 2012 e per tutto il 2013, sviluppatosi soprattutto grazie alla collaborazione della U.O. Affari Generali e dell'URP dell'Azienda Ospedaliero Universitaria di Careggi (Firenze) e alla riflessione portata avanti negli anni con l'Azienda Sanitaria di Arezzo.

La risposta dell'Azienda Ospedaliero Universitaria di Careggi è stata quella più completa ed efficace, con la soluzione di due casi dove non solo vi è stato un risarcimento particolarmente elevato senza che l'utente dovesse sostenere spese legali, ma vi è stato un vero e proprio recupero del rapporto fiduciario e del dialogo fra Azienda ed utente, il cui affidamento nelle risposte ricevute è stato rafforzato dalla circostanza che alla trattativa fosse presente il rappresentante dell'Ufficio del Difensore civico, che ha garantito l'Azienda esplicitasse con chiarezza e completezza tutti i passaggi con i quali era giunta alla determinazione del risarcimento e che l'utente potesse valutarli ed avere tutti gli elementi per gestire la propria richiesta.

Anche con l'Azienda di Massa e Carrara è in via di conclusione un caso concreto e si registrano positive risposte anche dall'Azienda Sanitaria Senese, di Arezzo e di Firenze, con casistiche in corso di definizione (si rinvia all'appendice statistica per la casistica).

Restano ancora disomogeneità sul territorio e casi in cui il Difensore civico è visto addirittura come se fosse l'avvocato della controparte. A tal fine del 2014 grazie al Centro Regionale per il Rischio clinico il Difensore civico è stato invitato ad una sessione del Comitato Gestione Sinistri e ad un successivo incontro con le U.O. Affari Generali e Legali di tutte le Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitarie della Toscana. È emersa l'esigenza di trovare criteri uniformi per la gestione della procedura, si auspica che la pratica seguita dall'Azienda Ospedaliera di Careggi possa essere gestita ed estesa a livello di Toscana, anche se si osserva qualche resistenza da parte di alcune Aziende a voler pretendere dall'utente, anche laddove questi non sia assistito da un legale, non solo la richiesta risarcitoria, ma anche la quantificazione del danno, anziché volergli illustrare con trasparenza (come avvenuto nella casistica osservata) i criteri seguiti dall'Azienda nell'avanzare una propria proposta di quantificazione alla luce della normativa

vigente in materia di danni, che è quella che applicherebbe un giudice in caso di contenzioso. Una proposta chiara e trasparente evita appunto le spese di un contenzioso e ricostruisce un rapporto fiduciario che ha un valore aggiunto non quantificabile, ma sicuramente elevato in merito di ricadute positive sul sistema.

Si auspica che alla luce delle indicazioni della L.R. 18/2015 (che al comma 1 lett. n prevede "coordinamento e riorganizzazione delle attività di governo clinico regionale, di studio e ricerca in materia di epidemiologia, qualità e sicurezza dei servizi sanitari, formazione sanitaria e consulenza in materia di organizzazione e programmazione sanitaria, anche mediante l'eventuale costituzione di un unico organismo regionale") sia possibile addivenire ad una disciplina uniforme della materia, condividendo le buone pratiche con le nuove Aziende Sanitarie in via di costituzione.

5.2 Politiche Sociali.

Nell'anno 2014 sono state trattate 48 istanze riguardanti problematiche di ordine sociale :assistenza sociale, RSA, invalidità civile, handicap, prestazioni alla persona e barriere architettoniche. A questi numeri si devono aggiungere almeno un 40% di attività informale, che non si è formalizzata con l'apertura di un fascicolo, perché l'attività si è limitata a interventi di consulenza e informazione, molto richiesta da questo tipo di utenza, di aggiornamento normativo o perché non si sono riscontrati i presupposti giuridici per avviare un intervento formalizzato. Le istanze presentate hanno continuato ad evidenziare il fenomeno dell'erosione del ceto medio e lo sviluppo di nuove vulnerabilità sociali, quali l'invecchiamento della popolazione, la frammentazione delle famiglie, la precarizzazione della condizione di lavoro, che hanno allargato l'utenza in condizione di disagio sociale.

I risultati ottenuti si mantengono sullo standard degli anni passati, con circa un 70% positivi per l'istante e un 30% circa di mancato raggiungimento del risultato, imputabile prima di tutto a richieste per le quali le Amministrazioni locali non possono far fronte con disponibilità di budget sempre più esigue e con una discrezionalità regolamentare per l'erogazione di contributi, inoltre va considerata qualche richiesta infondata o per la quale il Difensore civico non ha competenza. La nostra casistica è limitata rispetto alla popolazione toscana, stiamo comunque avvertendo che cresce l'esigenza di risposte che devono confrontarsi con nuovi e più diversificati ambiti per i bisogni espressi e per i quali talvolta non basta il supporto dell'Amministrazione Pubblica, ma dobbiamo ricorrere all'aiuto del ricco, per fortuna, tessuto dell' associazionismo e del volontariato.

Abbiamo ricevuto numerose richieste di informazioni e chiarimenti circa l'intervento legislativo che la Regione Toscana ha messo a punto, finalizzato ad offrire un concreto sostegno economico alle famiglie che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà. "Toscana Solidale", che riunisce una serie di misure in favore dei nuclei familiari, con tre possibilità di sussidio: bonus bebè, un contributo una tantum a favore dei figli nuovi nati a partire dal 1° gennaio 2013, adottati o collocati in affido preadottivo; contributo a favore delle famiglie numerose con almeno 4 figli; contributo a favore delle famiglie con figlio disabile a carico. Per quanto riguarda l'intervento della Regione Toscana di sostegno alle famiglie in situazione di difficoltà economica a seguito di chiusura attività, cassa integrazione, casi di nuova povertà l'Ufficio del Difensore civico è stato strumento, in molte occasioni, di veicolare tutte quelle informazioni necessarie per

prendere i contatti con le associazioni attraverso le quali sono distribuiti i vari contributi o che operano nel settore sociale.

Nel campo dell'erogazione dei servizi è sempre più necessario un'attenta valutazione nell'individuare strumenti idonei e oggettivi che risultino realmente in grado di fornire risposte efficaci ed adeguate, soprattutto risposte sempre più personalizzate senza perdere di vista, comunque, il contesto generale. Sono molte, infatti, le istanze rivolte all'Ufficio da cittadini che lamentano una risposta non adeguata che, anche a fronte della corretta comprensione del problema da parte dei servizi competenti, poi si trovano nella situazione di forte riduzione del budget ponendoli nella condizione di non poter operare con successo.

E' importante per esempio, che variazioni socio-reddituali, che, in questo periodo sono purtroppo notevolmente aumentate, che si vanno a verificare nel lasso di tempo che intercorre dalla presentazione dell'Isee (sempre riferito all'anno precedente) al momento della segnalazione del bisogno, possano essere valutate con l'ausilio di un supporto "oggettivo e temporalmente aggiornato" di modo che la valutazione dell'operatore, nell'accoglimento o meno di una richiesta, sia sempre più rispondente alla richiesta di bisogno e soggetto ad una procedura di manifesta trasparenza proprio nell'intento di migliorare la comunicazione e l'informazione al cittadino oltre che la risoluzione o meno del problema espresso.

Ad esempio, può accadere che l'erogazione, riconosciuta dalla competente Commissione UVM, della quota sanitaria per l'inserimento di un anziano in una residenza sanitaria assistita arrivi quando la famiglia è economicamente stremata per aver provveduto direttamente e per troppo tempo agli alti costi di ricovero, o quando addirittura la stessa arrivi nel momento in cui ormai non serve più.

Per quanto riguarda l'assistenza a soggetti disabili e non autosufficienti, in riferimento alle segnalazioni più volte inoltrate all'Ufficio dai cittadini interessati, il Difensore civico, ha rilevato in questi casi soprattutto una generale richiesta di ampliamento e individualizzazione dell'offerta di assistenza sociale pubblica alle persone non autosufficienti e una condivisione da parte del soggetto disabile e dei suoi familiari del percorso adottato dalla prestazione di base. E' il caso, per esempio, dell'assegnazione di poche ore di assistenza domiciliare settimanali, erogate magari in orari assolutamente poco utili alle esigenze del richiedente, in funzione di un sostegno ad una famiglia che si fa carico di un invalido grave, garantendogli così la possibilità di favorire le condizioni per continuare a vivere nel proprio ambiente domestico e familiare.

Occorre anche segnalare la diversità degli utenti che si rivolgono all'Ufficio del Difensore civico per problematiche inerenti

l'area socio assistenziale : si è trattato spesso di parenti od affini di anziani ultra ottantenni, quindi persone più giovani e con un livello culturale più elevato, che usano correntemente gli strumenti di comunicazione informatici, con la consapevolezza dei loro diritti e delle carenze da imputare alla pubblica amministrazione, che pongono spesso al Difensore civico istanze con richieste precise e documentate correttamente. Diverso il caso di coloro che si sono rivolti direttamente ai nostri uffici avendo un'età più avanzata o con sindrome ansioso-depressiva, con forti difficoltà di comunicazione sia sotto l'aspetto strumentale che informativo. In questi casi l'attività del Difensore è risultata molto più laboriosa volta più che altro a ricercare presso gli uffici preposti tutte quelle informazioni necessarie per fare maggior chiarezza sulla situazione socio-sanitaria del soggetto richiedente, acquisire dagli stessi uffici precisazioni tali che confermavano non solo che i soggetti erano presi in carico dal servizio sociale, ma che, nel maggior numero dei casi, erano gli stessi soggetti che rifiutavano il servizio che gli veniva offerto o suggerito anche sotto l'aspetto sanitario.

5.2.1 Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite - R.S.A.

Un problema crescente è rappresentato dalla mancata erogazione o la forte diminuzione dei contributi assistenziali che, a causa dei noti tagli ai finanziamenti, hanno aggravato la situazione di coloro che, pur avendo diritto a questo tipo di assistenza per quanto previsto dalla normativa vigente, si sono trovati loro malgrado ad essere esclusi dai benefici.

Sono state segnalate numerose situazioni di diminuzione del contributo ponendo il soggetto richiedente in condizione di difficoltà per il proprio sostentamento. E' stato necessario intervenire con i servizi sociali, come mediazione, per ristabilire il giusto equilibrio nel rispetto delle parti. Stanno aumentando i casi di notevole disagio sociale nella comunità e tutto ciò mette in notevole difficoltà gli stessi operatori dei servizi sociali costretti ad affrontare pressioni sempre più forti da parte dei singoli cittadini.

Di fronte alla reale difficoltà economica del momento e considerando le molteplici tipologie di richieste di contributi disattese (contributi economici, contributi affitto, contributi per pagamento di utenze, contributi per acquisto beni per bambini piccoli) scaturisce la riflessione circa l'opportunità di individuare un numero ristretto di Livelli Essenziali di Prestazioni, intesi come diritti soggettivi e, quindi, "veramente" garantiti per la loro esigibilità, sui quali i cittadini che riconoscano di averne i requisiti possano realmente far riferimento; questa limitata parte di assistenza verrebbe completata da una offerta più ampia di LEP, intesi come obiettivi di servizio, nelle modalità previste dal nuovo PSSR 2012-2015.

Nelle istanze sulle Residenze sanitarie è centrale l'argomento che riguarda la compartecipazione al costo della quota sociale per l'inserimento in RSA di persone non autosufficienti gravi e, in alcuni casi, emerge il ritardo nel riconoscimento e nell'erogazione da parte delle Aziende Sanitarie della relativa quota sanitaria. In alcuni casi la nostra sollecitazione ha portato al risultato di ottenere il riconoscimento della quota sanitaria prevista in tempi più rapidi, anche se resta il problema di rispettare budget di spesa complessivi nella sanità che comportano evidentemente un aumento delle liste di attesa dei singoli cittadini, a seconda della gravità dei casi.

Il Difensore civico già da diversi anni ha messo in luce le irregolarità che vengono riscontrate all'interno delle richieste rivolte da alcune RSA ai familiari dei ricoverati e ha sollecitato conseguenti azioni di verifica al fine di migliorare e pianificare il sistema dei controlli sulle strutture : in quelle zone nelle quali le RSA sono quasi totalmente gestite dal settore privato ed in quelle dove sono gestite dal pubblico.

Sempre in tema di inserimento in RSA, dalle istanze dei cittadini emerge quanto sia importante che i servizi sociali abbiano la visione complessiva e particolareggiata delle diverse situazioni che vengono sottoposte alla loro attenzione. Spesso infatti, dietro la compilazione da parte dell'utente della scheda predisposta, c'è "un mondo" di situazioni particolari che, se non vengono tenute in considerazione, indirizzano la commissione di valutazione ad assumere decisioni non conformi alla situazione effettiva

5.2.2 Invalidità civile, handicap e Barriere architettoniche

Per quanto attiene all'invalidità civile e all'handicap sono state presentate istanze nel corso del 2014 nelle quali uno dei motivi più ricorrenti di insoddisfazione dei cittadini che si sono rivolti al Difensore civico ha riguardato le concrete possibilità di opporsi alle decisioni dell'UVM in caso di mancata condivisione dei piani di intervento personalizzati.

Infatti, nonostante la condivisione delle scelte venga costantemente richiamata in tutti gli atti regionali, spesso il cittadino, che certamente rappresenta la parte debole nei confronti della commissione di valutazione, lamenta di non avere strumenti di opposizione alternativi al dispendioso ricorso giurisdizionale e di essere in qualche modo "costretto" a subire la proposta presentata nel PAP (piano assistenziale personalizzato) anche se non condivisa, a meno di non rinunciare alla prestazione.

Il Difensore civico ha prospettato più volte la possibilità di una soluzione, che potrebbe essere rappresentata dalla costituzione di un organismo terzo, per es. una Commissione regionale di secondo livello, atta a farsi carico di un riesame della

proposta, al fine di raggiungere una soluzione condivisa tra UVM e utente.

Si può dunque concludere che l'ufficio è stato impegnato, per quanto riguarda i contenziosi relativi all'invalidità civile e all'handicap, nella direzione del richiamo, presso le sedi competenti, all'applicazione della normativa regionale che prevede la condivisione dell'utente delle azioni assistenziali proposte, cui deve seguire la stesura di piani individuali di intervento che devono successivamente trovare puntuale attuazione e chiedendo una verifica dell'integrazione con la normativa nazionale.

Un caso sottoposto alla nostra attenzione di un portatore di handicap escluso dai benefici previsti dalla L.R. n.45/2013 "Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale." è stato poi risolto con una modifica alla legge stessa, da noi sostenuta, che estende a partire dal 2015 i benefici alle famiglie che hanno un portatore di handicap, anche in assenza dei genitori. Un successo di civiltà ed un passo avanti nella comprensione dei diritti sociali fondamentali della persona.

Nel corso del 2014 sono diminuite le richieste arrivate all'Ufficio del Difensore civico in riferimento alla categoria "barriere architettoniche", per quanto riguarda in specifico i contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici privati. Come elemento di novità si segnalano alcuni casi di richiesta del rispetto della normativa sul superamento delle barriere architettoniche anche in edifici pubblici e scolastici.

5.2.3 Previdenza

56 le pratiche svolte nel 2014 relative a questioni previdenziali, per le quali l'azione del Difensore civico, essendo la materia, come noto, soggetta a normativa statale, continua ad essere rivolta, per la sua parte preponderante, alla soluzione di situazioni particolari poste dai cittadini, inerenti, nella maggior parte dei casi, ritardi nell'erogazione delle prestazioni pensionistiche, previdenziali, contributive, o errori di calcolo sulle spettanze dovute, a cui si aggiunge l'attività di assunzione di una posizione di interlocutore mediano del Difensore civico al fine di offrirsi come ponte di collegamento cittadino/Inps per un rapporto più diretto, tenuto conto della sempre maggiore difficoltà per gli utenti di riuscire ad interloquire direttamente con l'Istituto e di non essere costretti ad interfacciarsi esclusivamente attraverso un call center che troppo spesso non è in grado né di risolvere le questioni poste né di fornire i chiarimenti richiesti.

Di rilievo e con esito positivo l'attività del Difensore civico in merito ad una problematica sollevata da un cittadino italiano, beneficiario di assegno di accompagnamento, al quale l'indennità

era stata sospesa dall'Inps perché si è recato in un paese extra UE, per un periodo superiore a 30 giorni consecutivi, motivata con una impropria estensione della norma applicata per l'erogazione della pensione sociale.

Da tale segnalazione ha preso avvio una serrata richiesta di chiarimenti alla Sede Inps competente territorialmente, dalla quale il Difensore civico ha ottenuto risposte interpretative "chiuse" e non coerenti con la normativa vigente.

La normativa sull'indennità di accompagnamento infatti, differente da quella relativa all'assegno sociale a cui l'Inps di Pisa faceva riferimento, pur prevedendo l'analogo requisito costitutivo della residenza in Italia, dispone testualmente la sospensione solo in caso di ricovero gratuito presso strutture pubbliche o private per un periodo superiore a trenta giorni.

Il problema applicativo è sorto perché, accanto alla chiara normativa statale, esistono alcune circolari e messaggi Inps che hanno dato luogo alla possibilità di errate interpretazioni della norma, soprattutto nel non tener conto della differenza fondamentale che esiste tra le due prestazioni: l'assegno sociale è di natura assistenziale, l'indennità di accompagnamento è di natura economica, statale, pagata dall'Inps, e prevista da una legge esclusiva, la L. n. 18/1980 a tutela delle le persone totalmente invalide che non sono in grado di compiere gli atti quotidiani della vita in modo autonomo e che hanno bisogno di un'assistenza continua.

L'assegno di accompagnamento ha quindi la natura giuridica di contributo forfettario per il rimborso delle spese conseguenti all'oggettiva situazione di invalidità, per pagare l'assistenza di un terzo.

Pertanto, il soggetto invalido residente in Italia titolare dell'indennità di accompagnamento, qualora si rechi temporaneamente all'estero per un periodo superiore a trenta giorni ha diritto a mantenere l'indennità di accompagnamento, erogata proprio per pagare quella forma specifica di aiuto.

Da ulteriori azioni di approfondimento abbiamo avuto conferma circa la correttezza dell'interpretazione fornita dal Difensore civico, e pertanto, poiché la problematica può investire un numero importante di cittadini invalidi, è stata inoltrata una richiesta sia all'Inps – sede Pisa per il ripristino immediato della prestazione sospesa illegittimamente, sia all'Inps Centrale con l'invito a provvedere a fornire a tutte le Sedi Provinciali le opportune esplicite indicazioni affinché cittadini già in gravi difficoltà non siano costretti a subire ulteriori illeciti comportamenti da parte della pubblica Amministrazione.

Tra le consulenze per chiarimenti e informazioni più richieste nel corso di questo anno, ci è stato sottoposto il quesito su cosa si deve fare quando l'interessato non è d'accordo con il giudizio espresso nel verbale per l'accertamento dell'invalidità

civile e dell'handicap redatto dalla commissione medica: in tal caso si ribadisce che con l'entrata in vigore della Legge n. 326/03 (art. 42 comma 3) non è possibile proporre ricorso amministrativo, ma è ammesso esclusivamente il ricorso giurisdizionale che deve essere inoltrato entro sei mesi dalla data di ricevimento del verbale.

A titolo esemplificativo altre due richieste di informazioni rivolte frequentemente al Difensore civico: come comportarsi se, dopo un ricorso, da parte dell'Inps non si è ricevuto alcuna risposta; ebbene, in questo caso si fa riferimento al D.P.R. n. 1199/71 – Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi che, all'art. 6 stabilisce che trascorsi 90 giorni dalla data di presentazione del ricorso, questo deve intendersi respinto (silenzio-rigetto) e l'unica possibilità per procedere ulteriormente è l'impugnazione dell'atto davanti all'autorità giurisdizionale competente.

In ultimo, ma molto frequente, il quesito che riguarda la legittimità della richiesta, da parte dell'Inps, nel pretendere dall'utente la restituzione di una somma versata impropriamente dall'Istituto sulla pensione (spesso si tratta di pensioni di reversibilità): in questo caso si fa riferimento al comma 2 art. 13 della legge 412/91 che stabilisce che l'Inps procede annualmente alla verifica delle situazioni reddituali dei pensionati, incidenti sulla misura e sul diritto alle prestazioni pensionistiche, e provvede, entro l'anno successivo, al recupero di quanto eventualmente pagato in eccedenza.

5.3 Tutela degli immigrati

Le tematiche caratteristiche della materia sono state suddivise – per le esigenze di gestione informatica delle istanze imposte dal software DIASPRO – come riferito per il 2013 - negli ambiti Cittadinanza, Ingresso, Soggiorno.

5.3.1 Cittadinanza

In ambito CITTADINANZA, le pratiche aperte nel corso del 2014 risultano essere state 23. Dobbiamo anche evidenziare che nel corso del 2014 risultano essere stati chiusi 35 fascicoli. Tra questi, in 10 casi gli interessati ci hanno espressamente comunicato di aver effettivamente conseguito la naturalizzazione. Negli altri casi abbiamo archiviato la pratica dopo aver preso atto che le nostre comunicazioni agli interessati, con le quali li invitiamo a riferire se sia necessario un nostro ulteriore intervento, sono rimaste senza risposta.

Il nostro intervento in tema di cittadinanza, anche quest'anno, nella maggioranza dei casi è stato richiesto dall'utenza per l'eccessivo protrarsi dell'iter ben oltre il termine dei 730 giorni dalla domanda previsto dall'art. 3 DPR362/1994. Vedremo in appresso le modalità con le quali si è tentato di offrire ai richiedenti, al di là del semplice sollecito, una risposta efficace in grado di produrre risultati concreti in tempi accettabili.

Prenotazione degli appuntamenti on line presso la Prefettura di Firenze

Occorre preliminarmente evidenziare che nel corso del 2014 si è manifestata, in tutta la sua gravità, la problematica relativa alla difficoltà di presentazione della domanda presso la Prefettura di Firenze. Tale problematica, afferente sia alle domande di cittadinanza iure matrimonii (per le quali l'istruttoria, come da Direttiva del Ministro dell'Interno del 7 marzo 2012 operativa dal 1 giugno 2012, è interamente di competenza delle Prefetture), sia per residenza ex lett.f) art.9 L91/92, risultava essere causata dalla circostanza che, per presentare la domanda, l'utenza doveva avvalersi esclusivamente dell'applicativo on line sul quale si potevano scegliere le date disponibili per gli appuntamenti. Ebbene, i segnalanti ci riferivano che non risultava indicata alcuna data. Abbiamo verificato che sul sito web istituzionale della Prefettura di Firenze era segnalato che eventuali invii della domanda tramite raccomandata a.r. non sarebbero stati accettati. Inoltre, effettuando il link su "richiedi un appuntamento on line", soltanto dopo aver selezionato il servizio "cittadinanza" appariva la

scritta: **"Importante:** Si consiglia di predisporre la documentazione relativa al Paese di origine, in particolare il certificato dei carichi pendenti, dopo aver fissato una data di appuntamento per la presentazione dell'istanza, onde evitare che detti certificati, aventi validità 6 mesi sul territorio nazionale, perdano valore". Succedeva quindi che gli aventi diritto manifestavano il fondato timore che la folta (e costosa, poiché in parte da dover essere richiesta nei Paesi di origine dei richiedenti) documentazione prevista a corredo della istanza di naturalizzazione, che i medesimi si erano ovviamente procurati prima di fare la domanda, potesse scadere prima di avere la possibilità materiale di farla, con la conseguenza di dover rifare tutti i documenti. Per prima cosa, chiedemmo che la dicitura sopra riportata apparisse sulla homepage della Prefettura (e non dopo che l'interessato aveva già effettuato il link su "cittadinanza", "richiedi un appuntamento on line", e di nuovo "cittadinanza"), in modo da informare subito efficacemente l'utenza, ed evitare fin dove possibile che venissero prodotti inutilmente certificati costosi e spesso di farraginoso reperimento. Ad oggi, la Prefettura pare aver seguito il nostro consiglio, essendo che la dicitura in questione appare sulla homepage all'indirizzo <http://www.prefettura.it/finenze/contenuti/9949.htm>.

Più in generale, alla nostra segnalazione del problema, la Prefettura rispose che il carico di lavoro è aumentato quest'anno dell'89%, a fronte di unità di personale assolutamente insufficienti (si parla di due unità), e che il Prefetto era al corrente della situazione. Era previsto l'avvio di un progetto finalizzato a smaltire le pratiche presentate dagli stranieri che avevano avuto l'appuntamento con un operatore poi andato in aspettativa, e contemporaneamente prevedere altre date di appuntamento. Ci fu riferito che il Ministero dell'Interno non aveva dato risposta positiva alla domanda della Prefettura di essere fornita di altre risorse umane. Il motivo del grave inconveniente lamentato ci fu spiegato con la circostanza che "il Servizio Cittadinanza della Prefettura di Firenze ha discrezionalmente scelto, al fine di non nuocere allo straniero, di prendere e trasmettere al Ministero esclusivamente pratiche perfette, dunque complete di tutti i requisiti richiesti dalla legge per evitare che dopo tre, quattro o cinque anni, quando il Ministero aprirà le pratiche per la trattazione, si rivolga allo straniero per chiedere integrazione o rigettare l'istanza perché carente dei necessari requisiti", dovendo pertanto non solo prendere la domanda, ma procedere all'esame della stessa ed inserirla nel sistema SICITT entro 30 giorni dalla presentazione. Ci fu poi riferito che, di fatto, i documenti prodotti all'estero erano comunque considerati validi, ancorché scaduti, qualora lo straniero non si fosse recato all'estero successivamente alla data del documento, fino alla data di presentazione della domanda.

Abbiamo comunque monitorato quotidianamente l'applicativo per la presentazione della domanda, e abbiamo avvertito le persone che si erano rivolte a noi non appena abbiamo constatato la presenza di date disponibili, talché tutti i nostri assistiti hanno avuto la possibilità di prenotare un appuntamento senza che la propria documentazione venisse a scadenza.

Ad oggi, risulta che presso la Prefettura di FIRENZE (e presso alcune altre prefetture italiane), a partire dal 1 maggio 2015 verrà attivata la presentazione delle domande di cittadinanza esclusivamente con modalità *on line*, con revoca di tutti gli appuntamenti già presi successivi a tale data.

La "diffida ad adempiere"

Un aspetto rilevante (al quale sopra abbiamo accennato) della nostro servizio a favore di coloro i quali si sono rivolti a noi nel 2014 lamentando un ritardo nella conclusione delle pratiche di cittadinanza di uno, due, a volte quattro o cinque anni, è stato la assistenza nella redazione della "diffida ad adempiere". Più precisamente, abbiamo pensato che, a fronte di tali ritardi, continuare coi semplici solleciti fosse soltanto una perdita di tempo. Naturalmente, la diffida può essere effettuata solo a firma dell'interessato. E' stato pertanto nostro onere informare gli interessati preliminarmente sulla natura della "messa in mora" della PA, e abbiamo preparato l'atto per la sottoscrizione solo in caso l'interessato si sia dichiarato completamente d'accordo. Altro presupposto fondamentale che a nostro avviso è da verificare prima di far effettuare la diffida, è che non sussistano, o almeno che non risultino in alcun modo a conoscenza dell'interessato, impedimenti di sorta alla naturalizzazione, e che siano tali impedimenti che, costituendo di fatto cause ostative alla conclusione dell'iter, abbiano causato i forti ritardi lamentati. Oltre a farne diretta richiesta agli istanti, una modalità che offre garanzie sufficienti che si tratti di un mero ritardo è offerta dalla circostanza che in sede di visura on line (tramite le credenziali degli interessati), sul sito del Ministero, dello stato di avanzamento della pratica, appaia la occorrenza: "l'istruttoria è completa; la domanda è in fase di valutazione". Solo in presenza di tale dicitura si è ritenuto opportuno consigliare la diffida, proprio perché denota l'assenza di criticità particolari ed il mero ritardo nel valutare la pratica. La stampa della visura, insieme alla copia della carta d'identità valida della persona interessata, viene fatta allegare alla diffida, che viene trasmessa per racc. a.r. a cura del richiedente. Una copia della diffida e allegati viene poi trasmessa da noi, con una nostra lettera di accompagnamento, alle PEC indicate sul sito web del Ministero dell'Interno. In circa dieci casi la trasmissione della diffida ha sortito l'effetto di far emettere in tempi brevi il decreto di concessione.

5.3.2 Ingresso

In ambito INGRESSO, per quanto riguarda le questioni inerenti il rilascio dei visti da parte delle rappresentanze consolari italiane all'estero, nel 2014 sono state aperte 5 pratiche e gestita una decina di fascicoli, la maggioranza dei quali per problematiche relative alle difficoltà di contatto dell'utenza con l'ufficio visti delle ambasciate, o alle lungaggini nel rilascio. Un caso particolare è stato prospettato da parenti di una ragazza nigeriana che era stata iscritta a un corso di formazione professionale presso un'agenzia formativa in Toscana, la quale aveva chiesto il visto d'ingresso per studio e formazione, che le era stato rifiutato con la motivazione che "le informazioni fornite per giustificare lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto non sono attendibili", e che "la intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto non può essere stabilita con certezza". Replicammo che la ragazza era stata iscritta ad Agenzia formativa accreditata e riconosciuta dalla Regione Toscana, ad un corso della durata di 24 mesi per il conseguimento di una qualifica professionale. Alla iscrizione, in nome e per conto dell'interessata, aveva provveduto la parente in Italia. La medesima e il coniuge e si erano dichiarati inoltre garanti per il pagamento dell'intera quota di costo del corso, ed avevano dato espressa garanzia che la ragazza avrebbe alloggiato presso di loro durante tutta la permanenza sul territorio. Inoltre l'Agenzia formativa, avendo accettato la iscrizione dell'interessata al proprio corso di formazione, aveva ritenuto la idoneità a tale scopo dei titoli di studio in suo possesso. Rilevammo che la motivazione del rifiuto di rilascio del visto, peraltro risultante dal provvedimento pre-stampato, ci pareva scarsamente pertinente alla fattispecie di riferimento, essendo che, in presenza delle condizioni previste dal DM 16/07/2013 (GU n.199 del 26/08/2013), lo "scopo e le condizioni" del soggiorno erano stati chiariti ampiamente. Infine evidenziammo la incongruità della motivazione del rifiuto nella circostanza che "la intenzione di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto non può essere stabilita con certezza", dato che, avendo il corso di formazione durata biennale, è dopo due anni dall'ingresso che il territorio dovrà essere lasciato. Chiedemmo pertanto di riconsiderare la domanda dell'interessata e ritirare il rifiuto del visto con contestuale rilascio del medesimo, per consentirne l'ingresso prima dell'inizio del corso che avrebbe dovuto frequentare. L'Ufficio Visti in questione rispose che "dal controllo della pratica" la motivazione del diniego risultava essere la seguente:

- 1) non risultava alcuna evidenza di una fidejussione bancaria concessa dalla parente all'interessata;

2) la disponibilità di alloggio da parte della zia nella propria abitazione appariva poco convincente tenendo conto che vive a 80 Km dalla sede del corso;

3) non risultava alcuna documentazione che comprovi l'accreditamento dell'Agazia formativa alla Regione Toscana. L'Ufficio Visti concludeva che qualora l'interessata avesse prodotto la documentazione mancante, avrebbe potuto richiedere un nuovo visto d'ingresso per formazione professionale, che sarebbe stato valutato senza pregiudizio. Replicammo di nuovo che:

1) avevamo controllato già prima di scrivere all'Ambasciata che l'Agazia formativa era accreditata presso la Regione, e ne indicammo il numero di accreditamento;

2) la distanza di Km 80 tra il luogo in cui la ragazza dovrebbe alloggiare con la propria zia, viene percorsa da quest'ultima, ogni giorno, da 10 (dieci) anni andata e ritorno per motivi di lavoro, usando mezzi pubblici o propri; come la distanza casa-lavoro non è mai stata di ostacolo per la zia, così non lo sarebbe stata la stessa distanza casa-luogo di formazione per la nipote;

3) la motivazione del diniego di rilascio del visto non riguardava la mancata dimostrazione di disponibilità di mezzi di sussistenza. In assenza di fideiussione bancaria, o di altro mezzo a comprovare tale disponibilità, il rifiuto di visto avrebbe riguardato anche quest'aspetto. Abbiamo ritenuto quindi che l'interessata avesse fornito la fideiussione bancaria. La zia, per parte sua, ci aveva riferito ora per vie brevi che la nipote non è stata informata, alla presentazione della domanda di visto, della necessità di dimostrare la disponibilità di mezzi di sussistenza. Dato quanto sopra, e a scanso di ogni altro fraintendimento, in base a quanto risulta dalla Direttiva del Ministro dell'Interno 1/3/2000, a tutt'oggi in vigore, cogliemmo l'occasione per comunicare all'Ambasciata che ci risultava che per il visto d'ingresso per formazione professionale, dal punto di vista economico deve essere dimostrata (con valuta, fideiussione bancaria, polizze fideiussorie assicurative o titoli di credito equivalenti ovvero con titoli di servizi prepagati o con atti comprovanti la disponibilità di fonti di reddito nel territorio nazionale - v. art. 1 c. 3 direttiva citata): a. la disponibilità di una somma non inferiore alla metà dell'importo annuo dell'assegno sociale; b. la disponibilità delle somme necessarie al pagamento del contributo previsto per l'iscrizione al servizio sanitario nazionale **ovvero** polizza assicurativa per cure mediche e ricovero ospedaliero valida per il territorio nazionale e per il periodo di soggiorno.

Per comodità, comunicammo ai parenti, che ci leggevano per conoscenza – che l'importo dell'assegno sociale per l'anno 2014 è pari a €5.818,93 (fonte INPS), e che la somma per la iscrizione volontaria (valida per anno solare) al Servizio Sanitario

Nazionale (motivi di studio) è di €149,77 (fonte Azienda Sanitaria 10 Firenze).

A fronte delle nostre considerazioni, l'Ufficio Visti rispose che "alla luce dei chiarimenti qui riportati questo Ufficio prenderà in considerazione la documentazione già presentata e resterà in attesa della copia della fideiussione bancaria. La signorina... dovrà presentarsi allo sportello di questo Ufficio Visti il primo mercoledì o venerdì utile dalle 8 alle 13 munita della predetta fideiussione e del passaporto. Questo Ufficio provvederà al rilascio del visto richiesto nel minor tempo possibile".

Si è quindi posto il problema della stesura della fideiussione o polizza fideiussoria, poiché non si è riusciti a reperire nella zona di residenza dei parenti una compagnia assicurativa, e tanto meno una banca, in grado di predisporre in tempi ragionevoli un atto idoneo allo scopo. La banca degli interessati (con la quale, pur fuori della nostra competenza, abbiamo a lungo conferito, a quanto pare senza risultato) ha prodotto, dopo più di un mese dalla richiesta, una fideiussione sulla base di un vecchio modello a suo tempo divulgato da ABI: il richiamo normativo da essa effettuato appariva del tutto inesatto, infatti l'interessata ha chiesto il visto d'ingresso per studio e formazione, e non per "inserimento nel mercato del lavoro". Conseguentemente, è stato da noi evidenziato che non sono pertinenti al caso in esame i richiami effettuati nella fideiussione agli art. 35 e 34 comma 2 lett.a), c) e d) - peraltro, non più presenti nel testo vigente - e comma 3 (v. all.1). Nonostante le inesattezze, abbiamo pregato l'Ambasciata di considerare che comunque la fideiussione era stata stipulata, a totale copertura delle necessità della interessata durante tutto il periodo previsto di permanenza sul territorio, non sussistendo pertanto ulteriori impedimenti al rilascio del visto per studio alla ragazza che, fatto ingresso in Italia, provvederà, insieme al debitore principale, a far correggere la fideiussione *de qua*, o a stipularne una nuova che sostituisca la precedente. Abbiamo altresì segnalato alla banca che l'unica norma da richiamare espressamente, sarebbe stata l'art.44bis comma 2 lett.a) del DPR392/1999 (inserito dal DPR334/2002), invece di fare riferimento a uno schema fideiussorio comunicato agli Istituti di Credito da ABI nel lontano 2001, schema peraltro dettato per fattispecie vigente all'epoca, che individuava lo "sponsor" per l'inserimento nel mercato del lavoro dello straniero. Si tratta pertanto di contesto normativo del tutto diverso dall'attuale. Abbiamo segnalato alla banca che, in caso che la fideiussione non sia ritenuta corretta per il rilascio del visto per studio a causa della inesattezza del contenuto predisposto dalla banca, l'interessata fa salva ogni modalità di tutela riconosciuta dall'ordinamento. A tutt'oggi siamo in attesa della risposta dell'Ambasciata.

Rapporti istituzionali e di collaborazione con soggetti esterni

Nel corso del 2014 si è consolidata la collaborazione, peraltro voluta espressamente dalla legge regionale in materia di immigrazione, con la Giunta Regionale – Assessorato salute/sociale, nell'ambito del Tavolo Antidiscriminazione, del quale fanno parte, oltre alla difesa civica, i comuni e le province, il Centro Antidiscriminazione presso la Provincia di Pistoia, l'associazione "Altro Diritto" (Università di Firenze) che fornisce consulenza scientifica agli sportelli informativi per gli immigrati nell'ambito del progetto ReSISTo (*Rete di Sportelli informativi per Stranieri in Toscana*), *gestiti dagli enti locali, rappresentanti dei sindacati, SUNIA, ecc.*

Nell'ambito del Tavolo l'Assessorato ha deciso di attuare un "Percorso formativo sulla tutela delle vittime della discriminazione etnica e razziale. Tale percorso è stato organizzato da Regione Toscana, Università di Firenze, Provincia di Siena, ANCI, UNAR, Ass. NOSOTRAS, a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione. Il medesimo modulo di corso si è tenuto a Siena, Pisa e Firenze, tra maggio e giugno 2014. Ciascun modulo era composto da quattro giornate di corso. Alla Difesa civica è stato dato incarico di effettuare la propria docenza nel quarto giorno del corso (ripetuta in tutte e tre le edizioni di Siena, Pisa e Firenze), successivamente alle lezioni teoriche delle giornate precedenti (svolte da professori universitari, avvocati, magistrati), essendo incentrata sulla esperienza pratica delle criticità rilevate in sede di applicazione della normativa in tema di immigrazione, e le eventuali problematiche di discriminazione che si possano essere prospettate.

Nel corso del 2014 la difesa civica ha continuato a partecipare alle riunioni periodiche del Consiglio Territoriale dell'Immigrazione presso la Prefettura di Livorno. Come noto, la creazione dei Consigli Territoriali dell'Immigrazione presso tutte le Prefetture – S.U.I. Sportelli Unici per l'Immigrazione – è stata prevista dal Dlgs286/98. In essi sono rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale. Vi partecipano le istituzioni pubbliche (e terzo settore) con competenza relativa all'ambito territoriale di riferimento. Il Difensore civico regionale ha chiesto a suo tempo a tutte le Prefetture toscane di poter partecipare alle riunioni periodiche dei Consigli. Di fatto, soltanto Livorno e Firenze hanno dato segnale positivo. Durante una riunione periodica presso la Prefettura di Livorno, la responsabile del SUI si è resa disponibile a sollecitare presso il Ministero dell'interno una serie di

pratiche di cittadinanza da noi ripetutamente portate all'attenzione ministeriale e restate senza esito. Questo per rendere l'idea del tipo di collaborazione che può scaturire dal contatto "istituzionale" della difesa civica con gli organi periferici statali in Regione.

E' recente il contatto che abbiamo avuto con ASGI, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, una associazione che opera da anni nel campo del diritto dell'immigrazione che ha chiesto uno scambio operativo con noi su numerose tematiche. In particolare, è stata chiesta la nostra collaborazione in vista della istituzione e convocazione, da parte della Prefettura di Firenze, del "tavolo" previsto dal recente "Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari" (varato dai Ministeri dell'Interno, del Lavoro e Politiche Sociali, dell'Economia e Finanze, Regioni, Province Autonome, ANCI e LUPi il 9/7/2014). Si tratterà (e qui si può riferire solo il contenuto del primo nostro colloquio con ASGI dell'ultima settimana di novembre) di mettere in atto buone pratiche a garanzia dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, anzitutto attraverso la verifica delle strutture che dovranno ospitare i richiedenti. Con ASGI è in corso di formalizzazione una convenzione di collaborazione reciproca sui temi dell'immigrazione, che verrà sottoscritta a breve, ma che di fatto è già operante.

5.3.3 Soggiorno

In ambito SOGGIORNO e problematiche connesse, nel corso del 2014 sono state aperte 16 pratiche e sono stati chiusi 23 fascicoli.

Rifare la domanda e ri-versare il contributo

Un gruppo di pratiche è consistito nella c.d. "tutela endoprocedimentale", ossia lo svolgimento delle osservazioni previste dall'art.10bis L241/90 in caso di comunicazione del probabile esito sfavorevole della istanza. Nella specie si trattava di richiesta di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. Tralasciando il merito, ciò che vogliamo qui evidenziare è che abbiamo prospettato alla Questura di riferimento, qualora si fosse deciso di confermare il diniego di rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo, il rinnovo contestuale del permesso di soggiorno, per il quale gli interessati avevano comunque i requisiti, senza necessità di doverne fare domanda *ex novo*, considerando la domanda di rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo come domanda di rinnovo del permesso di soggiorno già posseduto in applicazione del principio di conservazione degli atti giuridici, evitando così ulteriori lungaggini nonché il pagamento della cifra prevista. La Questura interpellata ha accolto le nostre osservazioni solo in un caso, ritenuto urgente per essere la richiedente, già in possesso di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare,

sul punto di partorire. Negli altri casi, gli interessati hanno dovuto ripetere la domanda con kit postale e versamento della somma prevista.

La emersione del lavoro irregolare - un caso in cui il buon senso ha prevalso sulla burocrazia

Riportiamo un caso da noi trattato per essere particolarmente rappresentativo di ciò che può accadere all'interessato per il quale sia stata intrapresa la procedura di emersione del lavoro irregolare, per gli immigrati comunemente "sanatoria", prevista dal Dlgs109/2012. In particolare, il caso ci è stato prospettato dal legale del lavoratore straniero, per il quale la procedura non aveva avuto esito "fisiologico", per evento ascrivibile esclusivamente al datore di lavoro (mancanza del requisito reddituale). Risultava esser stata presentata tempestivamente la domanda di emersione, corredata dalla ricevuta del pagamento del contributo forfetario di €1000,00, e risultava ampiamente provata la presenza del lavoratore sul territorio alla data del 31/12/2011. Le ricevute di pagamento delle somme dovute dal datore di lavoro a titolo contributivo e fiscale per almeno 6 mesi, sarebbero state presentate dal lavoratore al momento della sua convocazione presso il SUI (Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura di riferimento territoriale), in accordo con quanto stabilito dall'art. 5 DM 29/08/2012 (il quale dispone che la prova del pagamento dei contributi dev'essere fornita "all'atto della stipula del contratto di soggiorno"), e come ribadito a pag. 4 della Circolare Min.Lavoro e Interno n.4417 del 10/7/2014, nonché previsto al n.3) di detta circolare, il quale prevede, nel caso di rigetto della domanda di emersione per eventi riferibili al datore di lavoro, che contestualmente alla comunicazione del rigetto si convochi il lavoratore e che, previa verifica del possesso dei requisiti, tra i quali il pagamento dei contributi, gli si rilasci il permesso di soggiorno per attesa occupazione. Il SUI di riferimento aveva emesso provvedimento di rigetto della domanda di emersione per mancato versamento dei contributi. Versati i medesimi da parte del ricorrente, il SUI non aveva preso in alcuna considerazione le richieste di revoca del provvedimento negativo, per il motivo che le somme di competenza INPS erano state versate "tardivamente". Tuttavia, poiché il DM citato dispone che la ricevuta del pagamento di tali somme deve essere esibita al momento della convocazione presso il SUI per la stipula del contratto di soggiorno (o comunque, in assenza del datore di lavoro, per il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione), e dal momento che ancora non c'era stata alcuna convocazione, non si capiva rispetto a cosa si fosse verificato il "ritardo" che il SUI in questione poneva come causa ostativa al buon esito della procedura. Peraltro, il legale dell'interessato aveva effettuato un quesito al Ministero dell'Interno sul punto della eventuale ostatività all'accoglimento

della domanda di sanatoria in caso di tardività dei pagamenti, quesito che ripetemmo noi stessi. In entrambi i casi, il Ministero ha riferito che la tardività dei pagamenti "rispetto alla corretta tempistica" non esclude la loro legittimità.

Alla nostra richiesta di chiarimenti su questo punto, il SUI rispose in sintesi che il pagamento doveva essere considerato "tardivo" poiché avvenuto successivamente alla valutazione della domanda di regolarizzazione da parte del SUI medesimo. Inoltre, nonostante avesse sino a quel momento condiviso la considerazione che la mancanza del requisito reddituale del datore di lavoro non pregiudicava il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione, ora il SUI pareva tornare sui suoi passi e dubitare della presenza dei presupposti della domanda di permesso per attesa occupazione. Replicammo che la risposta sulla presunta tardività dei pagamenti ci pareva onestamente arbitraria, poiché, nel silenzio della legge, non poteva essere certo un SUI a stabilire entro quando i contributi devono essere pagati per poter essere considerati prova della esistenza del rapporto di lavoro. Inoltre rilevammo la scorrettezza del SUI nel tornare alla carenza di reddito del datore di lavoro. Riferiva infatti che, in base a determinata giurisprudenza citata, la dichiarazione di emersione *de qua* non avrebbe nemmeno potuto essere proposta, essendo il reddito sufficiente da considerare fondamento di validità della domanda, e non rientrante nell'art. 11bis sopra citato quale motivo di rigetto della domanda per causa imputabile al datore di lavoro. Rilevammo che si trattava di giurisprudenza successiva alla determinazione del SUI con cui si era riferito all'interessato che "questo sportello ... si riserva di valutare la pratica di che trattasi alla luce del decreto legislativo indicato in oggetto (Dlgs109/2012) così per come novellato dal DL76/2013 ed in conformità alle istruzioni ricevute", (all.3, pag.20), mostrando in modo inequivocabile di ricondurre la fattispecie alla previsione normativa ex 11bis Dlgs109/2012 (che prevede il mancato buon fine per causa ascrivibile al datore di lavoro). Data la non contestata presenza sul territorio dell'interessato al 31/12/2012, e il pagamento del contributo forfetario al momento della domanda, concludemmo affinché il pagamento integrale dei contributi previdenziali fosse considerato prova della esistenza del rapporto di lavoro, ancorché effettuato dopo la disamina della domanda, posto che il rigetto della medesima (come risultava dalle indicazioni del SUI medesimo) era avvenuto per causa imputabile dal datore di lavoro, e chiedendo il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione a favore dell'interessato. Il SUI autorizzò l'interessato a richiedere un permesso di soggiorno in attesa di occupazione. Non appena rilasciato, l'interessato lo ha convertito in permesso di lavoro, avendo già ottenuto la disponibilità ad assumerlo da parte di un imprenditore.

Equipollenza dei titoli di studio e dichiarazione di valore: la storia infinita

Anche quest'anno abbiamo avuto segnalazioni dal settore formazione di un'Azienda sanitaria a causa delle criticità che si prospettano ogni qualvolta ci si trovi davanti a richiedenti la ammissione alla selezione per la iscrizione al corso OSS (Operatore Socio Sanitario) e relativo esame, i quali non siano in grado di presentare il titolo di studio previsto per la ammissione, ossia il diploma di scuola dell'obbligo, per averlo conseguito nel Paese di origine. Un caso in particolare ha riguardato una cittadina straniera titolare di asilo politico. La medesima, pur riferendo di aver a suo tempo conseguito la licenza media inferiore, non era in possesso di certificazione del Paese di origine che attestasse il possesso del titolo di studio necessario, ossia il diploma della scuola dell'obbligo conseguito in tale Paese, da allegare alla domanda di partecipazione, pena la non ammissione alla prova di selezione. Il motivo per il quale non era ipotizzabile che l'interessata potesse procurarsi l'attestazione, era proprio il suo *status* di rifugiata, incompatibile con qualsiasi contatto con le autorità di governo del proprio Paese di origine. Eventuali suoi parenti che potessero mettersi in contatto con tali autorità a suo nome rischierebbero le medesime persecuzioni che hanno provocato la fuga della persona alla quale è stato, appunto, riconosciuto il diritto di asilo. Segnalammo all'Azienda che il legislatore ha mostrato di recente di avere presente il problema, tant'è che, in attuazione della direttiva 2011/95/UE, il Dlgs18/2014 (lett. r) c. 1 art.1), ha aggiunto il comma 3bis all'art.26 del Dlgs251/2007, che recita che: "per il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, *le amministrazioni competenti individuano sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento* che consentono il riconoscimento dei titoli ai sensi dell'*articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo...*". Abbiamo scritto al Ministero dell'Istruzione e il Ministero degli Esteri ritenendo le medesime le amministrazioni competenti alla individuazione di tali "sistemi appropriati" che consentano il riconoscimento del titolo di studio anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo. Abbiamo chiesto a tali Ministeri indicazioni per il caso concreto, essendo pur vigente la previsione normativa sopra riportata, anche se ad oggi è ancora necessario produrre il documento in originale e ci troviamo di fatto nell'attesa che venga reso effettivo il nuovo sistema di riconoscimento dei titoli di studio "pensato" per i beneficiari di protezione internazionale. Contestualmente abbiamo fatto istanza per la ammissione dell'interessata alla prova selettiva con riserva di produrre l'attestato, e abbiamo invitato Ministero

dell'Istruzione e il Ministero degli Esteri, data la normativa sopra illustrata, a fornire le indicazioni sopra chieste possibilmente entro la data fissata per tale prova. Abbiamo anche riferito all'interessata che, indipendentemente dall'esito della selezione, nella (malaugurata) ipotesi che non fossero giunte dalle amministrazioni competenti, in tempo utile, indicazioni per una valida alternativa al documento necessario, questa Difesa civica avrebbe dovuto prendere atto della sua esclusione dal corso. Infatti, occorre anche tener conto che avrebbe dovuto essere formata una graduatoria degli aventi diritto i quali, muniti di tutta la documentazione necessaria, avrebbero avuto la legittima aspettativa a che venisse loro data la possibilità di frequentare. In tale caso, l'unica soluzione per l'interessata sarebbe stato il conseguimento della licenza di scuola media inferiore in Italia e la iscrizione al corso OSS per il prossimo anno (come del resto era accaduto in casi precedenti). Il Ministero degli Esteri ci rispose che "nel concreto, il titolare di protezione internazionale, impossibilitato a causa del suo status e dei presupposti del medesimo a rivolgersi alle autorità del proprio Paese d'origine, può rivolgersi a questo ufficio che chiederà, in sua vece, alla nostra ambasciata competente per territorio, la dichiarazione di valore in loco, documento che occorre per il riconoscimento di un titolo, o abilitazione, conseguito in ambito extracomunitario", fornendoci un'utilissima indicazione a livello operativo per il futuro. Nel frattempo, per il caso concreto, l'Azienda sanitaria si era mostrata disposta a far partecipare l'interessata alla selezione, e a non chiederle alcun ulteriore documento in caso di esito positivo, ammettendola senz'altro al corso. Tuttavia purtroppo emerse che l'interessata aveva presentato la domanda oltre il termine perentorio, e per questo motivo – che niente ha a che fare con la problematica oggetto del nostro intervento - non ha potuto partecipare alla prova selettiva.

5.4 Governo del territorio

5.4.1 Urbanistica ed edilizia privata

Nel corso dell'anno 2014, nel settore relativo alle materie edilizia, urbanistica, viabilità e lavori pubblici sono state avviate un totale 131 pratiche, così suddivise: pianificazione urbanistica (9), problematiche di tutela del territorio (11), lavori pubblici e infrastrutture (6), catasto, demanio e patrimonio (8), esproprio, servitù e usi civici (6), edilizia privata (40), viabilità e circolazione (49), gare pubbliche e appalti (2).

Le questioni affrontate con maggiore ricorrenza in materia edilizia riguardano il rilascio di titoli abilitativi edilizi, le segnalazioni per abusi edilizi e la verifica della regolarità degli interventi, le procedure di sanatoria e di condono, l'esecuzione delle ordinanze di demolizione e di rimessa in pristino dello stato dei luoghi, le verifiche per mutamenti di destinazione d'uso, gli interventi in zona agricola, l'applicazione delle sanzioni edilizie, gli interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche, la vigilanza per il completamento degli interventi di lottizzazione di iniziativa privata e, più in generale, per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, la determinazione e il pagamento degli oneri di urbanizzazione, il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, gli interventi in zona agricola e su edifici rurali, problematiche di agibilità e di abitabilità, la richiesta di annullamento degli atti abilitativi in autotutela, l'interpretazione delle norme regionali di regolazione della materia (quali ad esempio la proroga dei termini per l'ultimazione dei lavori relativi alla Scia).

Tra le problematiche di pianificazione di maggior interesse si richiamano quelle relative alle varianti agli strumenti urbanistici, agli accordi di pianificazione, alla destinazione urbanistica dei terreni, alle procedure di apposizione di vincoli, ai piani attuativi oltre che, più in generale, alla verifica dell'osservanza delle norme di partecipazione nell'iter di approvazione e di revisione degli stessi strumenti urbanistici.

Sono stati proposte altresì istanze aventi ad oggetto profili inerenti le attività di tutela del territorio, quali ad esempio, la messa in sicurezza dei luoghi, gli interventi a seguito di alluvioni e calamità naturali, la valutazione del rischio idrogeologico e la manutenzione delle aree soggette a rischio sismico e a pericolo di frana, lo svolgimento delle attività estrattive, le limitazioni connesse alla sussistenza di vincoli di carattere paesaggistico.

In tema di viabilità, le questioni affrontate con maggior ricorrenza hanno avuto ad oggetto le problematiche di manutenzione stradale e di gestione della segnaletica orizzontale e

verticale, la predisposizione di misure di sicurezza per la circolazione veicolare e per i pedoni (dossi rallentatori, strisce pedonali rialzate), il ripristino o l'adeguamento dei sistemi di illuminazione, gli interventi finalizzati a garantire la fluidità della circolazione e la regolazione del traffico, l'imposizione di specifici divieti (ad esempio per i mezzi pesanti), le problematiche connesse alla pulizia delle strade (in particolare per spazzamento neve), l'individuazione degli spazi destinati al parcheggio e alla sosta delle auto con specifico riferimento alle esigenze dei soggetti con disabilità motorie, la realizzazione e la manutenzione delle piste ciclabili, gli interventi per la riqualificazione delle aree urbane, la cura degli spazi verdi e l'individuazione di aree giochi per bambini, l'individuazione degli spazi per il posizionamento dei cassonetti per la raccolta dei rifiuti, le procedure di autorizzazione di nuovi passi carrabili con particolare richiamo a condizioni di pericolosità per la circolazione, la disciplina delle strade vicinali e le problematiche inerenti alla gestione dei relativi Consorzi, le richieste per la modifica della classificazione delle strade, le istanze di risarcimento dei danni per infortuni verificatisi su aree pubbliche o comunque connesse all'esecuzione di lavori pubblici, le sanzioni per violazioni delle norme del codice della strada.

Sono state inoltre affrontate problematiche relative alla verifica delle modalità e dei tempi di realizzazione di opere e lavori pubblici, all'esecuzione di interventi per garantire il regolare funzionamento dei pubblici servizi, alla gestione di porti, aeroporti e ferrovie, alla progettazione, costruzione e manutenzione delle strade.

Ulteriori questioni, infine, hanno avuto ad oggetto questioni inerenti il rispetto delle servitù pubbliche, le procedure di esproprio, le concessioni demaniali e le occupazioni del demanio fluviale.

Nel corso del 2014 sono stati portati a conclusione 101 procedimenti sul totale di quelli avviati nel corso dello stesso anno, con percentuale di poco inferiore all'80%. Il numero totale delle pratiche concluse nel corso del 2014 in riferimento al settore preso in esame (comprendendo dunque anche le istruttorie avviate nel 2013) è invece pari a 193.

A conferma delle tendenze già evidenziate in occasione delle precedenti relazioni, appare prevalente il ricorso all'utilizzo dello strumento telematico per l'invio delle istanze da parte dei cittadini. Con evidente vantaggio in ordine alla celerità e semplicità delle comunicazioni e in totale coerenza con il percorso di dematerializzazione delle procedure dell'Ufficio, avviato nel 2013 e ormai portato a totale completamento.

Si espongono di seguito – a mero titolo esemplificativo - alcune delle questioni di maggior interesse esaminate nel corso dell'anno 2014.

Revoca autorizzazione per residenza turistico alberghiera

È stato chiesto di valutare la legittimità di un provvedimento con il quale l'amministrazione comunale ha contestato un'ipotesi di lottizzazione abusiva in riferimento ad un complesso immobiliare utilizzato per finalità differenti rispetto a quelle individuate nell'atto di autorizzazione (attività turistico ricettiva). L'amministrazione comunale, con successivi provvedimenti – e anche a seguito degli accertamenti posti in essere dalla Guardia di Finanza – ha revocato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività e ordinato l'interruzione dell'utilizzazione dell'immobile, sostanzialmente sottraendolo alla disponibilità dei proprietari.

Questi ultimi hanno quindi cercato di dimostrare l'infondatezza del contestato cambio di destinazione d'uso, dichiarando in ogni caso la propria totale disponibilità nel garantire l'eliminazione di ogni illegittimità riscontrata e per ricondurre l'attività al rispetto di quanto previsto dal titolo autorizzativo. Considerata la pendenza di un ricorso al TAR, il Difensore civico ha attivato un tentativo di conciliazione al fine di verificare le possibilità di intesa tra le parti.

Nel merito agli esponenti è stato contestato, tra l'altro, l'abusivo frazionamento delle unità immobiliari con realizzazione di appartamenti destinati a privata abitazione. In riferimento a ciò, veniva tuttavia obiettato dagli interessati come in realtà il frazionamento fosse stato effettuato a seguito di specifica autorizzazione da parte del Comune e, in ogni caso, in un intervallo di tempo nel quale il suddetto intervento era consentito dalla legge. Così come, del resto era ammesso – al momento della sottoscrizione dei singoli contratti di compravendita delle unità immobiliari e ricorrendo determinate condizioni – il mutamento di destinazione d'uso delle strutture ricettive esistenti in zona alberghiera con attribuzione di destinazione residenziale. In sostanza, ad avviso degli esponenti, il divieto di frazionamento e di trasferimento delle singole unità immobiliari era stato imposto solo in un periodo successivo.

Veniva altresì evidenziata una carenza di motivazione del provvedimento di contestazione della lottizzazione abusiva non essendo dimostrato l'asserito cambio di destinazione d'uso e non essendo stata valutata la buona fede degli acquirenti i quali – venuti a conoscenza degli addebiti mossi dall'amministrazione comunale – si sarebbero prontamente e fattivamente adoperati per garantire la corretta osservanza delle normative di settore.

Gli esponenti hanno altresì ricordato come l'ipotesi di lottizzazione abusiva per mutamento di destinazione d'uso per complessi immobiliari già esistenti deve ritenersi frutto della più recente elaborazione giurisprudenziale, posto che la normativa fa esplicito richiamo alla lottizzazione realizzata con opere oppure alla lottizzazione cd "cartolare" realizzata con frazionamento e

successiva vendita di lotti di terreno. Di conseguenza – anche a voler riconoscere l'esistenza di un cambio di destinazione d'uso – sarebbe stato pur sempre necessario valutare la tipologia della sanzione applicata in riferimento al differente grado di gravità di una lottizzazione abusiva materiale o cartolare rispetto ad una fattispecie di mero cambio di destinazione d'uso di edifici esistenti. A tal proposito è stato altresì fatto richiamo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo al fine di ribadire la necessità di un rapporto di proporzionalità tra lo scopo perseguito e la sanzione applicata. E in tal senso la sostanziale espropriazione dei beni senza indennizzo - muovendo dall'assimilazione tra confisca urbanistica ai sensi dell'art. 44 del DPR 380/2001 e acquisizione di diritto delle aree al patrimonio del Comune ai sensi dell'art. 30 del DPR 380/2001 – non dovrebbe essere considerata in ragionevole rapporto di proporzionalità rispetto alla violazione posta in essere, essendo al contrario ritenuta sufficiente la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività economica. Tanto più che le sanzioni applicate prevedono non solo la revoca della licenza di esercizio ma anche l'impossibilità di disporre del complesso immobiliare e l'acquisizione del bene al patrimonio disponibile del Comune, quest'ultima del resto necessariamente finalizzata alla demolizione e quindi di nessun vantaggio per l'Ente pubblico a fronte di uno svantaggio eccessivo per gli interessi dei soggetti privati.

Il Comune ha fornito – sia in forma scritta, sia in occasione di un incontro appositamente organizzato allo scopo di chiarire la vicenda – i chiarimenti necessari specificando le ragioni della revoca dell'autorizzazione per l'esercizio della residenza turistico alberghiera e indicando i presupposti fondanti i provvedimenti sanzionatori adottati per i profili di carattere edilizio.

In conclusione, l'amministrazione comunale ha quindi confermato di considerare legittimi gli atti adottati e di non ravvisare elementi utili ad intervenire in via di autotutela.

Garanzie di partecipazione per strumenti di pianificazione

Un consigliere comunale ha posto un quesito relativo alle procedure di approvazione del Regolamento urbanistico di un Ente locale (omessa pubblicità delle sedute della commissione). È stato in primo luogo chiarita l'utilità di distinguere tra valutazione di legittimità e valutazioni di opportunità politica.

Sotto il primo profilo, dall'analisi della procedura, non sono emerse né violazioni di legge né violazioni del Regolamento del Consiglio Comunale considerata la possibilità di derogare, nelle ipotesi previste dalla legge e per volontà della maggioranza della Commissione, al principio generale della pubblicità delle sedute.

È stato inoltre ricordato che la definizione delle modalità di partecipazione dei cittadini al procedimento di formazione degli

strumenti di pianificazione è rimessa alle specifiche normative di settore e che, nel caso di specie, la L.R.T 1/05 individuava un percorso partecipativo piuttosto articolato e garantito. Ciò sia in una fase preliminare all'adozione del Regolamento, ovvero per la definizione degli indirizzi per la redazione dell'atto di governo del territorio sia anche in una fase successiva all'adozione, con la presentazione delle osservazioni al testo adottato e quindi con richiami a contenuti ben definiti e non più soltanto ipotizzati. Pertanto, con il primo livello di partecipazione può ritenersi garantita la possibilità per tutti i soggetti interessati di contribuire all'individuazione degli indirizzi per la redazione del Regolamento Urbanistico. Lo strumento delle osservazioni consente poi una dialettica successiva alla prima formale redazione dell'atto.

Esercizio dell'autotutela su provvedimenti di sanatoria edilizia

A fronte di specifico quesito, è stato chiarito che in riferimento al contestato rilascio di un provvedimento di sanatoria divenuto inoppugnabile per decorso dei termini di legge, residua in capo all'amministrazione la possibilità di valutare la sussistenza dei presupposti per l'annullamento dell'atto stesso in via di autotutela ai sensi di quanto previsto dalla L. 241/90.

È stato altresì spiegato che il ricorso a tale strumento è subordinato alla valutazione dell'esistenza di un interesse pubblico attuale all'eliminazione dell'atto, bilanciato con la considerazione dell'interesse del privato: l'interesse pubblico, nel caso di specie, non equivale al mero ripristino della legalità (e quindi all'eliminazione dell'eventuale vizio) ma comporta una valutazione complessiva della fattispecie, da effettuare in considerazione del tempo trascorso e delle aspettative della parte a cui favore è stato adottato il provvedimento.

Pertanto anche in caso di accertato errore di valutazione in fase di rilascio della sanatoria (nel caso di specie era emerso il contrasto con le previsioni del regolamento urbanistico e del regolamento edilizio e di conseguenza l'assenza del requisito della doppia conformità), si impone la necessità di dimostrare l'interesse pubblico attuale all'eliminazione del provvedimento.

Distanza tra costruzioni

È stato esaminato un quesito relativo all'individuazione della distanza minima da osservare per la realizzazione di nuove costruzioni. A tal proposito, è stato chiarito che la disciplina di riferimento è contenuta nel codice civile e nel D.M. 1444/1968. In termini generali la distanza minima tra edifici deve essere rispettata anche nel caso in cui solo una delle pareti frontistanti sia finestrata ed indipendentemente dal fatto che tale parete sia sul nuovo edificio o su quello preesistente. Il rispetto di tale distanza

minima è necessario anche per i tratti di parete privi di finestre. Il cd. decreto "del fare" (DL 69/2013 convertito in L. 98/2013, in vigore dal 21 agosto 2013) – nel tradurre in legge un consolidato orientamento della Corte Costituzionale - ha introdotto una modifica al Testo unico dell'edilizia (art. 2 bis) e ha previsto la possibilità per Regioni e Province autonome di introdurre deroghe locali in materia di limiti di distanza tra fabbricati purché tali deroghe rientrino "...nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali". Pertanto, l'esistenza della vicina costruzione (seppure abusiva e in attesa dell'eventuale demolizione) impone il rispetto della distanza minima prevista dalla legge.

Installazione manufatti precari per attività agricola

È stato posto un quesito relativo all'interpretazione delle norme regionali aventi ad oggetto l'installazione di manufatti precari. Il quadro normativo - la questione è stata esaminata in vigore della L.R.T. 1/05 – appariva piuttosto chiaro nel senso di consentire l'installazione di manufatti precari realizzati con strutture in materiale leggero per lo svolgimento dell'attività agricola senza necessità di predisposizione del Programma aziendale e assoggettando tale attività al rispetto delle previsioni del regolamento di attuazione (DPGR 9 febbraio 2007, n. 5/R). Regolamento, ai sensi del quale era sufficiente (art. 7) l'invio di una comunicazione al Comune "... nei casi previsti e disciplinati dagli strumenti urbanistici generali ancora vigenti o dagli atti di governo del territorio del comune, in coerenza con il piano territoriale di coordinamento della provincia, con il PIT ...". Tutto ciò nel rispetto di quanto indicato dal successivo terzo comma, ovvero a condizione che i manufatti e le opere di ancoraggio non comportino modificazioni morfologiche sostanziali dello stato dei luoghi, siano realizzati in legno o con altri materiali leggeri e siano semplicemente appoggiati a terra. Al Comune è concessa la possibilità di stabilire ulteriori condizioni o limitazioni nei propri atti di governo del territorio.

Pertanto, accertata la conformità urbanistica ed edilizia dell'intervento, qualora si ricada all'interno di aree soggette a vincolo, trovano applicazione le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con specifico riferimento all'art. 146 e all'art. 149: a fronte del generale obbligo di richiesta di autorizzazione per tutti gli interventi da eseguirsi su immobili di interesse paesaggistico, sono state previste una serie di eccezioni tra le quali rientra anche quella relativa agli "... interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e

sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio".

Definito il contesto normativo, è stato chiarito al cittadino richiedente che per interventi realizzati nel rispetto di tutte le condizioni sopra elencate - installazione temporanea, posta in essere nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi e che non alteri l'assetto idrogeologico del territorio - non è richiesta l'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica.

Indennità per occupazione demanio idrico

In riferimento alla richiesta di pagamento dell'indennità per occupazione demanio idrico - nel caso di specie si trattava di un piccolo rio tombato da molti anni ed insistente al di sotto della superficie di calpestio del marciapiede direttamente prospiciente le abitazioni private, e quindi rappresentante l'unica via di entrata/uscita dalle abitazioni stesse - è stato avviato un accertamento diretto a verificare il Soggetto (pubblico o privato) al quale riferire l'occupazione dell'area ai fini della corretta individuazione del soggetto passivo del rapporto. In un primo momento era stato ipotizzato che tale soggetto potesse essere l'amministrazione comunale considerato - oltre alla proprietà pubblica del marciapiede - che il tombamento del rio era stato effettuato per decisione e ad opera dell'amministrazione stessa. Qualora fosse stato possibile dimostrare che l'occupazione dell'area del demanio idrico dovesse essere attribuita all'amministrazione comunale, quest'ultima avrebbe potuto qualificarsi come soggetto passivo del rapporto. Nel differente caso in cui, al contrario, il marciapiede fosse risultato di proprietà privata, residuava la possibilità di valutare l'opportunità di evitare la doppia imposizione (passo carrabile e demanio) sull'assunto che - seppure sotto differenti profili - sussisteva in entrambi i casi un titolo (oneroso) di legittimazione per l'occupazione dell'area (soluzione del resto adottata da altre amministrazioni comunali proprio al fine di evitare la doppia imposizione).

A seguito delle verifiche effettuate è emerso che la richiesta di pagamento dell'indennità per occupazione del demanio idrico da parte della Provincia poteva considerarsi legittimo. E ciò in quanto per un verso, ai fini della concessione d'uso di aree demaniali, è inevitabile far richiamo all'effettivo utilizzatore del bene e per altro verso perché qualora l'amministrazione comunale non avesse provveduto al tombamento del fosso tale intervento avrebbe comunque dovuto essere realizzato dai privati proprietari a proprie spese al fine di creare un collegamento tra le singole abitazioni e la pubblica via. In questo senso, pertanto, il tombamento del fosso ha rappresentato un vantaggio per i privati a prescindere dal fatto che l'intervento sia stato realizzato per iniziativa e a spese del

Comune. Il pagamento dell'indennità, in effetti, non è collegato all'esistenza di un diritto di passo, ma alla materiale occupazione dell'area demaniale e all'uso che viene fatto della stessa. Inoltre l'indennità di occupazione si fonda su un presupposto impositivo del tutto differente rispetto a quello previsto per il passo carrabile e per il contributo di bonifica. In sostanza: l'area di demanio idrico risulta concretamente occupata ed utilizzata a beneficio dei proprietari degli appartamenti (rappresentando l'unico possibile collegamento con la pubblica via) e di conseguenza l'indennità deve essere corrisposta

Presenza di barriere architettoniche in studio medio convenzionato

È stato segnalato un problema relativo alla presenza di barriere architettoniche e di insufficiente accessibilità ad un ambulatorio medico convenzionato. A tal proposito è stato chiarito quanto segue.

Lo studio del medico di assistenza primaria costituisce presidio del Servizio sanitario nazionale ai sensi di quanto disposto dall'art. 36 del Dpr 270/2000 (Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale). In riferimento a tutti gli interventi di nuova costruzione, di ristrutturazione o anche di cambio di destinazione d'uso successivi alla L. 13/1989 deve essere garantita l'accessibilità per gli edifici pubblici o comunque aperti al pubblico e in modo specifico per gli ambienti destinati allo svolgimento di attività di carattere sanitario (art. 3, comma 3.3., lett. b, D.M. 14 giugno 1989, n. 236).

Pertanto, una prima valutazione circa l'applicabilità delle norme dettate per il superamento delle barriere architettoniche risulta condizionata dalla realizzazione dell'edificio o comunque dall'esecuzione di interventi di ristrutturazione o cambi di destinazione d'uso successivi all'anno 1989. Ed in effetti, ai sensi di quanto previsto dall'art. 24 della L. 104/92 (commi 4, 6 e 7) " ... il Sindaco, nel rilasciare il certificato di agibilità e di abitabilità per le opere di cui al comma 1, deve accertare che le opere siano state realizzate nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di eliminazione delle barriere architettoniche ... [omissis] ... la richiesta di modifica di destinazione d'uso di edifici in luoghi pubblici o aperti al pubblico è accompagnata dalla dichiarazione di cui al comma 3. Il rilascio del certificato di agibilità e di abitabilità è condizionato alla verifica tecnica della conformità della dichiarazione allo stato dell'immobile ... tutte le opere realizzate negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in difformità dalle disposizioni vigenti in materia di accessibilità e di eliminazione delle barriere architettoniche, nelle quali le difformità siano tali da

rendere impossibile l'utilizzazione dell'opera da parte delle persone handicappate, sono dichiarate inabitabili e inagibili".

In termini differenti si pone invece il problema relativo all'ammissibilità dello svolgimento dell'attività medica in convenzione in locali non accessibili per i soggetti portatori di handicap nel caso di edifici realizzati in epoca antecedente al 1989 e non soggetti né ad interventi di ristrutturazione né a cambi di destinazione d'uso.

Per quanto riguarda i medici che esercitano la professione in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale - pur in assenza di specifici richiami sia nella normativa che regola l'attività del medico di base (Dpr 270/2000) sia nel contratto collettivo nazionale di lavoro - si deve ritenere che, trattandosi di studio medico e quindi destinato anche a soggetti che presentano difficoltà motorie, dovrebbero comunque essere garantiti i requisiti minimi di accessibilità, così come definiti dalla legge e dal regolamento di attuazione della stessa.

La L. 67/2006, inoltre, ha espressamente previsto un divieto di discriminazione nei confronti delle persone affette da disabilità, considerando illegittimo qualsiasi ostacolo che impedisca a chi ha difficoltà motorie di accedere a qualsiasi spazio privato aperto al pubblico. Caratteristiche senza dubbio possedute dallo studio medico.

Concessione preferenziale acque pubbliche – campo pozzi

Una Società titolare di una concessione preferenziale di acque pubbliche ad uso industriale ha chiesto di verificare la legittimità del diniego opposto dall'amministrazione provinciale in riferimento all'istanza diretta ad ottenere l'applicazione delle più favorevoli condizioni stabilite dal Regolamento per le concessioni di beni del demanio idrico per le opere di captazione riconducibili alla tipologia del "campo pozzi".

Il mancato accoglimento dell'istanza, motivato in riferimento alla carenza dei requisiti necessari, ha determinato altresì il sollecito di pagamento dei canoni arretrati, calcolati senza riconoscimento delle agevolazioni che sarebbero derivate dall'accoglimento dell'istanza di riconoscimento del "campo pozzi".

La disposizione regolamentare in esame fa richiamo all'applicazione di un canone unico per più pozzi nel caso in cui la concessione preferenziale sia relativa ad una pluralità di opere di presa da acque sotterranee (medesima falda), tutte destinate ad un'unica attività e dislocate all'interno di una superficie di raggio non superiore a 100 metri.

Alla Società esponente è stato pertanto richiesto di fornire prova della tipologia di captazione; la relazione tecnica prodotta a tale scopo - pur specificando come si trattasse di opere di presa dirette a garantire l'approvvigionamento di acque sotterranee in

caso di insufficiente disponibilità di acque superficiali - non è stata tuttavia considerata utile a eliminare i dubbi sollevati dalla Provincia e di conseguenza risolutiva del problema segnalato.

Su richiesta degli esponenti è stato dunque organizzato un incontro di conciliazione in occasione del quale è emerso che non esiste una definizione legislativa di "campo pozzi" e che di conseguenza le amministrazioni provinciali, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare, hanno diversamente regolato la fattispecie. Con la conseguente individuazione di parametri normativi differenti e di regole diversificate seppure riferite a territori contermini.

Nel corso dell'incontro, sentite le parti ed esaminate le relazioni tecniche rese disponibili, è emerso che i pozzi erano stati realizzati in prossimità del corso del fiume e con caratteristiche costruttive tali da consentire l'acquisizione della risorsa idrica non solo dalla falda sotterranea ma anche dalla fascia di sub-alveo. Caratteristica quest'ultima non compatibile con l'applicazione della normativa provinciale sul campo pozzi e quindi anche con l'applicazione di un canone unico per tutti i pozzi con punto di captazione nella medesima falda.

Quesito su affrancazione livello

È stato posto un quesito inerente la determinazione dell'importo per l'affrancazione del livello gravante di un immobile ad uso abitativo. Ferma restando l'impossibilità di esprimere valutazioni sul contenuto della perizia di stima e sul calcolo degli importi indicati dall'Agenzia delle Entrate per l'affrancazione del livello, è stato tuttavia possibile confermare che l'acquisto della proprietà avviene attraverso il pagamento di una somma pari a quindici volte il canone annuo. È stato altresì chiarito che il "livello" è istituto giuridico ormai obsoleto e sostanzialmente confluito nell'enfiteusi, contratto agrario regolato dalla normativa vigente e sostanzialmente analogo al "livello". Il codice civile del 1942 non ha previsto il "livello" tra i diritti reali di godimento e di conseguenza si considerano estinti i livelli costituiti prima di tale data e i cui canoni non sono stati mai riscossi. In tutti gli altri casi, al contrario, trovano applicazione le norme proprie della tipologia di "diritto reale" disciplinato dal codice civile (e quindi vigente) più simile al "medioevale" livello. È dunque corretto, oltre che inevitabile, applicare le norme di disciplina dell'enfiteusi. Con L. 16/1974 è stata concessa alle Amministrazioni e alle Aziende autonome dello Stato (e solo a queste) la facoltà di rinunciare ai diritti di credito da canoni derivanti da livelli, purché di minimo importo. Ciò sul presupposto che, considerata l'entità del canone, non avrebbe avuto senso attivare la procedura per la riscossione di tali somme (inferiori alle vecchie mille lire). Tutti gli altri "livelli" sono invece rimasti attivi e sostanzialmente confluiti nella figura

dell'enfiteusi. Le amministrazioni continuano quindi ad avere il diritto di esigere il pagamento del canone salva la possibilità per gli aventi diritto (livellari) di chiederne l'affrancazione. Procedura alla quale si applica la disciplina propria dell'enfiteusi.

Per quanto concerne l'applicazione dell'istituto dell'usucapione, la giurisprudenza ha in più di un'occasione chiarito che: l'enfiteuta (o livellario) proprio in quanto titolare di un diritto reale su cosa altrui non può usucapire il diritto di proprietà del concedente (è differente il presupposto del possesso); l'omesso pagamento del canone non muta il titolo del possesso; non essendo possibile usucapire la proprietà del bene, rimane sempre vivo il diritto a riscuotere il canone.

L'Agenzia delle Entrate ha dunque correttamente determinato il canone livellare in riferimento al canone di locazione in quanto parametro utile per determinare il costo del godimento di un bene immobile ad uso abitativo.

Pagamento Cosap per passo carrabile

In riferimento ad un quesito ricevuto in ordine alla legittimità della richiesta di pagamento della Cosap per un passo carrabile, è stato chiarito quanto segue. L'istanza faceva richiamo alla differenza tra passo carrabile - definito quale manufatto generalmente costituito "... da listoni di pietra o altro materiale o da appositi intervalli lasciati nei marciapiedi o, comunque, da una modifica del piano stradale intesa a facilitare l'accesso dei veicoli alla proprietà privata" (art. 44 DLgs. 507/1993) - e accesso cd. a raso, ossia senza taglio di marciapiede, listoni delimitativi o altre opere.

Ciò premesso, ed in riferimento alla corretta definizione di passo carrabile, è stato fatto presente che la norma tributaria (D. Lgs. 507/93) appare più specifica rispetto al Codice della strada che non contiene una specifica definizione di passo carrabile, identificandolo (art. 3 n. 37) con qualsiasi accesso, anche a raso.

La Corte di Cassazione (sent. n. 16733 del 2007) ha chiarito che per l'accesso a raso non è dovuta la Cosap in quanto tale accesso non comporta modifiche del piano stradale tali da attribuire al proprietario una posizione differenziata rispetto alla collettività e non determina un'occupazione del suolo pubblico.

Tuttavia, nel caso in cui in riferimento ad un accesso a raso venga chiesta l'istituzione del divieto di sosta sull'antistante area pubblica (o anche sull'area privata gravata da servitù di pubblico passaggio) e il rilascio dell'apposito segnale, si configura un'ipotesi di occupazione di suolo pubblico e quindi l'obbligo di pagamento della Cosap. Tale richiesta costituisce, per il titolare dell'accesso, una facoltà, in quanto il Codice della strada prevede l'obbligo di imposizione del divieto di sosta soltanto per i passi carrabili.

In questi termini dispone il Dpr 495/1992 (regolamento di attuazione) all'art. 46, comma 3: "... nel caso in cui i passi carrabili, come definiti dall'articolo 3, comma 1, punto 37), del codice, rientrino nella definizione dell'articolo 44, comma 4, del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, nella zona antistante gli stessi vige il divieto di sosta, segnalato con l'apposito segnale di cui alla figura II.78. In caso contrario, il divieto di sosta nella zona antistante il passo medesimo ed il posizionamento del relativo segnale, sono subordinati alla richiesta di occupazione del suolo pubblico che, altrimenti, sarebbe destinato alla sosta dei veicoli, in conformità a quanto previsto dall'articolo 44, comma 8, del citato decreto legislativo n. 507 del 1993". Il principio generale è quindi che l'accesso a raso non sia soggetto al pagamento della Cosap. Tuttavia, nel caso in cui il titolare dell'accesso chieda l'apposizione del segnale del divieto di sosta nell'area antistante il passaggio, viene a crearsi il presupposto (occupazione area pubblica) per il pagamento del canone.

Deve inoltre essere considerata la differenza, sostanziale e non solo nominale, tra Tosap e Cosap. La Tosap trova la propria disciplina nel D.Lgs. 507/1993 mentre la disciplina della Cosap è rimessa alla potestà regolamentare degli Enti locali, ai quali è riconosciuta la facoltà di istituire o meno il canone: l'art. 63 della L. 446/1997 prevede che Comuni e Province possono prevedere con propri regolamenti il pagamento di un canone per l'occupazione di strade, aree e spazi sottostanti e sovrastanti.

Procedura di gara per selezione di idee

È stata chiesta la verifica della regolarità delle procedure amministrative relative alla selezione delle domande presentate per la partecipazione ad un concorso bandito da un'amministrazione locale per l'acquisizione di idee utili ai fini della realizzazione di un intervento di riqualificazione urbanistica.

Nel bando di gara era stata espressamente richiesta – quale elemento caratterizzante l'intera procedura e al fine di garantire la non riconoscibilità delle proposte - la forma anonima di presentazione delle proposte progettuali, con espressa previsione di esclusione dalla gara in caso di accertata violazione. Si trattava di prescrizioni estremamente dettagliate e inderogabili relative alle caratteristiche esterne e al contenuto del plico di spedizione della domanda, oltre che alla specifica indicazione dei caratteri di stampa da utilizzare al fine di assicurare l'identità delle richieste pervenute.

Pertanto, sono stati richiesti all'amministrazione comunale chiarimenti a fronte dei vizi di forma riscontrati nel progetto poi risultato vincente e in quello terzo classificato, con invito a rendere noti i criteri seguiti e le ragioni per le quali dopo aver accertato l'evidenza dei problemi segnalati, non si fosse provveduto

all'annullamento del provvedimento finale di aggiudicazione della gara. Proprio in considerazione di ciò era stato altresì chiesto all'amministrazione competente di valutare la sussistenza dei presupposti per il ritiro, in autotutela, dell'atto eventualmente riconosciuto affetto da vizi.

L'amministrazione ha fornito chiarimenti che tuttavia non sono apparsi utili a rispondere ai rilievi mossi dagli esponenti e a escludere la presenza di vizi di legittimità nella procedura di gara e ciò in quanto è stato confermato che pur avendo la Commissione rilevato l'esistenza delle difformità, le ha poi considerate di scarso rilievo. Conclusione che tuttavia si pone in aperto ed insanabile contrasto con le inderogabili disposizioni del bando che prevedevano, senza eccezione alcuna, la sanzione dell'esclusione per i progetti presentati in violazione delle regole imposte.

In esito all'istruttoria svolta, l'amministrazione comunale ha ritenuto non sussistente l'interesse pubblico per l'esercizio del potere di autotutela.

5.4.2 Ambiente

In materia ambientale sono state trattate dal Difensore civico 63 istanze, delle quali 36 legate a problematiche inerenti segnalazioni di inquinamento, con particolare attenzione all'inquinamento idrico, dovuto a sversamenti di materiali residui di attività produttive in fiumi e torrenti, e di inquinamento acustico dovuto ad attività commerciali nei centri urbani.

I cittadini che hanno le loro abitazioni in centro città, in prossimità di un'attività di ristorazione, di un bar o di locali che svolgono attività musicali e di intrattenimento per i giovani, lamentano sovente un forte disagio dovuto a comportamenti poco rispettosi da parte degli avventori, che spesso assumono atteggiamenti poco civili con schiamazzi fino a tarda notte, uso abbondante di alcol e abbandono di rifiuti di ogni genere sui marciapiedi circostanti e prospicienti le abitazioni, senza che le amministrazioni comunali, per quanto più volte coinvolte con segnalazioni, prendano provvedimenti utili al riguardo.

Pur considerando la particolarità del momento che stiamo attraversando, con la crisi economica imperante che si ripercuote anche sulle attività commerciali, che vede impegnati i commercianti, ora come non mai, a cercare in tutti i modi di attirare clienti con attività accattivanti soprattutto per i giovani, non si può tuttavia non tener conto del diritto al riposo e alla quiete dei cittadini che abitano in prossimità dello svolgersi di tali attività.

Per questo motivo l'intervento del Difensore civico in questi casi è proprio di sensibilizzazione delle amministrazioni comunali affinché provvedano, come di loro competenza, ad attivare tutte le

forme di controllo necessarie a rilevare il rispetto della normativa sull'inquinamento acustico, mediante una richiesta di intervento di misurazione acustica all'ARPAT volta ad ottenere una verifica sull'entità della regolarità dei rumori emessi rispetto agli indicatori di tolleranza stabiliti nella normativa statale e locale.

In questi casi i risultati ottenuti possono essere considerati spesso soddisfacenti, in quanto, nella quasi totalità delle sollecitazioni che il Difensore civico inoltra ai Comuni, si ha riscontro di una conseguente richiesta di azione di verifica all'Arpat, e nel caso vengano riscontrate delle irregolarità quali il superamento dei limiti tollerati, ne consegue l'emissione di ordinanze sindacali con l'imposizione di piani di risanamento acustico e l'elevazione delle conseguenti sanzioni previste dai regolamenti comunali.

E' tuttavia utile far notare che i comuni, nella loro autonomia, se lo ritengono, possono non mettere in atto ulteriori azioni nei confronti dell'inadempiente che non rispetta l'ordinanza sindacale, creando nei confronti del cittadino non soltanto la mancata soluzione del problema ma una situazione negativa di completa sfiducia nell'operato della pubblica amministrazione e degli amministratori, che talvolta sfocia in reazioni illegittime del "farsi giustizia da soli" che possono concretizzarsi in azioni anche violente di contrasto tra residenti e commercianti.

Potrebbe pertanto essere opportuno valutare la possibilità di inserire una previsione normativa che imponga ai comuni di intervenire obbligatoriamente sugli esercizi commerciali inadempienti o dia la possibilità ad Arpat di procedere autonomamente, affinché nel momento che sono state rilevate le irregolarità, venga "pretesa" l'attuazione dei piani di risanamento individuati dagli organismi competenti.

Oltre ad istanze di cittadini sono state presentate diverse segnalazioni da parte di associazioni ambientaliste, che sollevando problematiche di carattere generale, hanno inviato le loro segnalazioni oltre che al Difensore civico anche a molti altri soggetti istituzionalmente competenti, relative a problematiche di tutela ambientale nei suoi molteplici aspetti, in merito alle quali vengono richiesti chiarimenti inerenti la regolarità dell'applicazione normativa sia statale che regionale.

Per poter fornire risposte il più possibile complete, corrette ed esaustive, si è per questo motivo mantenuta, in accordo con i competenti assessorati regionali, una forma di collaborazione volta ad effettuare le verifiche legislative richieste, che, per l'anno 2014, hanno riguardato in particolare l'applicazione delle procedure seguite in tema di VAS e di VIA.

L'attività del Difensore civico inoltre, anche nel settore ambientale, svolge un punto di informazione per i cittadini quando questi non sono in grado di trovare i referenti competenti: a titolo di esempio, tra le richieste di informazioni più frequenti quella per

individuare a chi rivolgersi per una maggiore tutela dell'ambiente naturale e paesaggistico e per la sicurezza agroalimentare; in questo caso il cittadino viene informato che può rivolgersi al Comando provinciale del Corpo Forestale dello Stato e, in caso possa derivare una compromissione della salute pubblica, anche all'Azienda Sanitaria territorialmente competente.

Istanze relative a situazioni di inquinamento elettromagnetico provocato da installazioni di antenne e ripetitori attigui alle abitazioni e ai centri abitati sono state trattate dal Difensore civico prendendo contatti direttamente con i Comuni competenti ai quali sono state chieste di mettere in atto le opportune verifiche di controllo e di vigilanza sanitaria come disposto dalla L. n. 36/01. Anche queste istanze hanno avuto sovente riscontri positivi in quanto il Difensore civico, e conseguentemente il cittadino, è potuto entrare in possesso con maggiore facilità delle relazioni tecniche e delle conclusioni emerse dall'attività svolta dall'Arpat.

Si ricorda infatti che prima di qualunque attività inerente l'installazione di impianti elettromagnetici o ripetitori, il procedimento autorizzativo prevede, su richiesta dell'amministrazione comunale competente, l'emissione di un apposito parere tecnico dell'Arpat a tutela della salute della popolazione.

5.4.3 Edilizia residenziale pubblica

52 le istanze presentate al Difensore civico nel corso dell'anno 2014 in materia di edilizia residenziale pubblica: non poche, se si pensa che si sta parlando di un anno nel quale non ci sono stati, almeno nei comuni a più alta densità di popolazione, nuovi bandi di assegnazione né bandi per la mobilità.

Le istanze, presentate da cittadini in gran parte immigrati, ma in costante aumento anche da parte di cittadini italiani, hanno messo in evidenza quello che forse può essere considerato il maggior punto di criticità nella gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rappresentato dalla difficoltà delle amministrazioni comunali di garantire lo scorrimento delle graduatorie in tempi di attesa "accettabili" a consentire una sistemazione abitativa stabile e adeguata ai numerosi nuclei familiari che rimangono spesso per lungo tempo in attesa di una casa e per i quali, complice anche la gravissima attuale situazione di crisi economica in cui versa il paese, si paventa la possibilità che non esista neppure la certezza che tale attesa possa un giorno avere termine con la soddisfazione delle proprie aspettative.

Ad aumentare la criticità della situazione è l'emergere di problematiche relative alla disponibilità di alloggi da assegnare non soltanto nei comuni più densamente popolati, poiché anche i

comuni più piccoli, che pur dovendo far fronte ad un numero modesto di richieste dispongono anche di un numero di alloggi inferiore, e che finora erano riusciti a gestire la richiesta in maniera sufficiente almeno per non creare situazioni di gravi criticità, adesso si trovano pressati da grandi difficoltà nel dare risposte concrete, trovandosi costretti a gestire un numero di domande numericamente sproorzionato alla reale possibilità di fornire soluzioni risolutive.

Per l'esperienza del lavoro dell'Ufficio, appare opportuna una riflessione sulla vigente normativa, almeno riguardo a due situazioni emblematiche che, se prese in considerazione, potrebbero alleviare il problema dell'alloggio ad alcuni cittadini.

Mi riferisco all'impossibilità, per chi risulta in possesso di un alloggio di proprietà, di poter accedere al bando per l'assegnazione di alloggi Erp, anche quando, di fatto, tale proprietà è indisponibile per il proprietario.

Per chiarire meglio quanto affermato richiamo la segnalazione di un cittadino, separato con figlio a parziale carico, il quale, pur essendo proprietario di un appartamento, è impossibilitato ad usufruirne per effetto della sentenza di separazione che ha assegnato l'uso di tale appartamento al figlio e all'ex moglie. Il cittadino che si è rivolto al Difensore civico ha evidenziato le gravi difficoltà economiche che deve affrontare per il parziale mantenimento del figlio, per il pagamento del canone di affitto a libero mercato dell'appartamento che è stato costretto ad affittare, e per l'obbligo di sostenere le spese condominiali a carico del proprietario per l'abitazione di sua proprietà.

L'essere proprietario, pur con una forte riduzione del suo reddito, non gli consente di poter partecipare al bando per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica né a quello per l'assegnazione di un contributo ad integrazione del canone di locazione, proprio a causa della mancanza del requisito di "non titolarità di diritti di proprietà" previsto dalla normativa regionale.

Poiché la situazione rappresentata dall'istante evidenzia una problematica molto diffusa, in considerazione del numero sempre crescente di separazioni, potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di prevedere, nelle more della giusta richiesta della mancanza di possesso di proprietà immobiliari, quale requisito per l'accesso al bando di assegnazione Erp o ai contributi al sostegno alla locazione, alcune eccezioni, legate a situazioni particolarissime, che rendono, di fatto, impossibile il godimento del bene posseduto.

Un'altra situazione che, per l'esperienza dell'attività dell'Ufficio, meriterebbe di essere attentamente valutata, è la possibilità di prevedere che i molti alloggi Erp che rimangono vuoti anche per anni, perché non assegnabili in quanto non a norma con le vigenti disposizioni di sicurezza, di igiene e di abitabilità, e che,

né l'Ente proprietario né il soggetto gestore possono provvedere alla loro messa a norma per l'esiguità dei fondi disponibili, vengano assegnati a cittadini già inseriti in graduatoria che si assumono in proprio la responsabilità di provvedere a proprie spese ai lavori di ristrutturazione e messa a norma, presentando a fine lavori tutte le dovute certificazioni di regolarità previste dalla normativa vigente.

Ciò che rappresenta il vero problema è che questa azione, che in parte può già essere contemplata in alcuni comuni purché si utilizzino le ditte che siano già detentrici degli appalti con le amministrazioni comunali, in realtà diventa poco praticabile in quanto non tiene conto del fatto che, se il soggetto aspirante ad avere l'alloggio, ha, come spesso si rileva, una piccola ditta di edilizia a livello familiare o ne fa parte, potendo utilizzare la medesima, vede ridurre notevolmente i costi per l'esecuzione dei lavori e per l'acquisto dei materiali, piuttosto che dover anticipare un oneroso e insostenibile costo per i lavori da far eseguire alla ditta che detiene l'appalto pubblico.

Potrebbe inoltre essere previsto che parte del costo sostenuto possa essere successivamente scalato dal canone di affitto dovuto dall'assegnatario.

Questa azione eviterebbe di lasciare vuote molte case disponibili, ma non assegnabili perché non a norma, in un momento di grave emergenza abitativa e di grande richiesta di alloggi da parte dei cittadini.

5.5 Controlli sostitutivi

Nel 2014 sono state presentate solo tre istanze per l'attivazione dei poteri sostitutivi ai sensi di quanto previsto dal Testo unico degli Enti locali. Come più volte in questi anni ricordato, l'esiguo numero di richieste è conseguenza delle forti limitazioni imposte dalla legge (anche a seguito di pronunce della Corte di Cassazione) in merito alla possibilità di nomina di un Commissario ad acta da parte del Difensore civico a fronte di inadempimenti attribuibili ad Enti locali.

In nessuno dei casi trattati è stata necessaria l'attivazione dell'intervento sostitutivo anche perché è stato possibile conseguire il risultato auspicato con l'esercizio degli ordinari strumenti di persuasione utilizzati dal Difensore civico.

Di seguito si fornisce un breve resoconto di due delle questioni esaminate.

Decadenza vincoli preordinati ad esproprio e classificazione urbanistica

Una prima questione ha avuto ad oggetto un'istanza presentata da un privato e diretta ad ottenere una nuova classificazione urbanistica a seguito della decadenza dei vincoli di natura espropriativa. L'acquirente di un terreno a seguito di procedura pubblica di incanto ha chiesto all'amministrazione comunale il rilascio di un permesso di costruire per la realizzazione – con intervento diretto privato – di opere di urbanizzazione primaria al fine di realizzare un parcheggio. La domanda ha avuto esito negativo per asserito contrasto con le previsioni delle norme tecniche di attuazione del regolamento urbanistico che, nell'area interessata, consentivano la sola realizzazione di parcheggi pubblici previo esproprio da parte del Comune per l'acquisizione del terreno.

A tal proposito è stato fatto presente che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 9 del Dpr. 327/2001, in mancanza di tempestiva dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (o comunque di reiterazione della previsione nel rispetto delle condizioni previste dalla legge) il vincolo preordinato all'esproprio decade dopo cinque anni e trova applicazione la disciplina dettata dall'art. 9 del Dpr 380/2001. Non si ha decadenza del vincolo laddove risulti comunque prevista la possibilità di intervento da parte del privato. Facoltà che nel caso di specie risultava tuttavia esclusa. Di conseguenza l'area sulla quale era stato posto il vincolo di natura espropriativa avrebbe dovuto essere considerata priva di destinazione urbanistica (cd. area bianca) con applicazione di tutti i

limiti di intervento edilizio imposti per tali zone. Relativamente poi alla possibilità di reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio, è stato richiamato il noto orientamento della Corte Costituzionale (sentenza n. 179 del 20 maggio 1999) che per tali fattispecie richiede non solo una adeguata motivazione ma anche il riconoscimento di un indennizzo a favore del proprietario dell'area.

A fronte della formale istanza inoltrata dall'esponente affinché si provvedesse all'attribuzione di una classificazione urbanistica all'area, l'amministrazione comunale ha risposto informando che la richiesta sarebbe stata esaminata in fase di eventuale revisione dello strumento urbanistico vigente.

A tal proposito è stato quindi rilevato che il riscontro fornito non poteva considerarsi sufficiente mancando non solo la certezza dell'adempimento ma anche un riferimento temporale utile a garantire i diritti dell'esponente. Ed in effetti, l'attribuzione di una classificazione urbanistica alle cd. "aree bianche" non rappresenta una mera facoltà ma un vero e proprio obbligo per l'amministrazione, non essendo a tal fine neppure sufficiente la mera prospettazione dell'avvio del procedimento di revisione dello strumento urbanistico (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4200; Consiglio Stato, sez. IV 7 novembre 2012 n. 5666). Il mancato adempimento da parte del Comune assume dunque natura di silenzio rifiuto, considerato illegittimo da parte della giurisprudenza di merito. A tal proposito è stata altresì richiamata una pronuncia del Tar Sicilia – Palermo (sez. II, sentenza 23 aprile 2013, n. 938), dal seguente tenore: "... ne consegue che il proprietario dell'area interessata può presentare all'Amministrazione un'istanza, volta a ottenere l'attribuzione di una nuova destinazione urbanistica; e che l'Amministrazione è tenuta a pronunciarsi motivatamente sulla stessa, anche nel caso in cui non la ritenga suscettibile di accoglimento ..." e ancora " ... il potere di conformazione urbanistica, peraltro, è attribuito dalla legge all'organo consiliare, di talché il semplice e prospettato avvio del procedimento di revisione del piano regolatore generale comunale non costituisce adempimento da parte del Comune in ordine all'obbligo di riqualificazione urbanistica della zona rimasta priva di specifica disciplina a seguito di decadenza del vincolo di destinazione su di essa gravante (cfr.: Consiglio di Stato, sez. IV, 5 dicembre 2006, n. 7131)".

La decadenza dei vincoli urbanistici obbliga dunque il Comune a procedere ad una nuova qualificazione dell'area. Qualora l'amministrazione si limiti ad asserzioni generiche senza indicare con precisione i tempi procedurali necessari " ... il provvedimento silenzioso va dichiarato illegittimo, con la consequenziale declaratoria dell'obbligo di provvedere in capo all'organo competente ad effettuare discrezionalmente la scelta della nuova destinazione da imprimere all'area, mediante adeguata motivazione" (T.A.R. Puglia Bari, Sez. II, 22 novembre 2001, n.

5129). Il Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza 22 giugno 2004, n. 4426) in più di una occasione ha ricordato che "... sulla base della giurisprudenza della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.7/1984, in caso di inedificabilità conseguente a decadenza dei vincoli, l'amministrazione comunale è obbligata a provvedere alla integrazione, ed è illegittima l'inerzia provvedimentale" (nel caso di specie la questione aveva contenuti analoghi a quelli in esame posto che il suolo di proprietà dei ricorrenti, destinato a parcheggio, era sottoposto a vincoli comportanti inedificabilità assoluta).

Esiste dunque un obbligo, e non una mera facoltà, per l'amministrazione di procedere alla ritipizzazione delle aree interessate da vincoli decaduti e quindi rimaste prive di disciplina urbanistica. L'inerzia - qualificabile come silenzio rifiuto - è da considerarsi illegittima. In tal senso non si riconosce rilevanza alla complessità connessa all'approvazione delle varianti allo strumento di pianificazione: " ... i procedimenti per l'adozione degli atti amministrativi generali di pianificazione e di programmazione sono - ex art. 2, L. 7 agosto 1990, n. 241 - soggetti al dovere di conclusione del procedimento e poiché i limiti di edificabilità riconducibili alle zone bianche hanno carattere provvisorio, l'Amministrazione comunale ha il preciso obbligo di provvedere in tempi brevi e con sollecitudine, colmando al più presto ogni lacuna verificatasi nell'ambito della pianificazione urbanistica. Sarebbe altresì illegittimo, pertanto, il silenzio serbato dall'Amministrazione la quale non avesse concluso, in tempi ragionevoli e senza fornire motivazione alcuna in ordine alle eventuali ragioni del ritardo, il procedimento finalizzato alla adozione del nuovo strumento urbanistico generale" (T.A.R. Puglia Bari Sez. I, 06/05/2008, n. 1079).

Nel merito è stato inoltre rilevato come la richiesta di realizzazione di un parcheggio per iniziativa privata fosse conforme all'interesse pubblico, trattandosi della medesima destinazione urbanistica già individuata dall'amministrazione comunale e comunque rappresentando un intervento funzionale alle esigenze dei residenti nel centro storico.

L'amministrazione comunale, in risposta al Difensore civico, si è limitata a ricordare che i vincoli espropriativi possono essere confermati o modificati con variante urbanistica, adeguatamente motivando in ordine alle ragioni di interesse pubblico. Il Comune ha altresì precisato che la destinazione d'uso dell'area (parcheggio pubblico) avrebbe comunque dovuto essere nuovamente verificata in sede di valutazione del dimensionamento e della localizzazione degli standard in occasione della revisione degli strumenti di pianificazione urbanistica e del territorio. Alla luce di ciò il Comune ha quindi confermato l'intenzione di voler procedere all'esame delle istanze di revisione del piano strutturale e del piano operativo in

occasione della redazione del nuovo piano strutturale, previsto per l'inizio del 2015.

In riferimento a ciò il Difensore civico ha tuttavia confermato – in mancanza di reiterazione del vincolo - la sussistenza dell'obbligo per l'amministrazione comunale di procedere in tempi brevi alla scelta della destinazione da imprimere alle zone rimaste prive di specifica disciplina a seguito di decadenza del vincolo di destinazione su di esse gravanti, non essendo sufficiente il rinvio dell'adempimento ad una futura revisione dello strumento di pianificazione proprio in considerazione dell'impossibilità di definire tempi certi per la redazione del nuovo Piano strutturale.

Di conseguenza, e ferma restando la necessità di valutare l'interesse pubblico nella scelta della nuova destinazione, da parte del Difensore civico è stata confermata la non ammissibilità - per la pianificazione delle cd. zone bianche e in presenza di una specifica istanza dell'interessato – di un generico rinvio alla revisione generale dello strumento di pianificazione.

Nomina rappresentanti del Comune presso Enti derivati

Alcuni consiglieri comunali hanno chiesto al Difensore civico l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'art. 136 del testo unico degli Enti locali in riferimento all'omessa nomina dei rappresentanti comunali presso Enti derivati. Si tratta di questione analoga ad altra già esaminata nel corso dell'anno 2009 e – in quel caso – positivamente risolta con la nomina dei rappresentanti del Comune nel Consiglio di amministrazione dell'Istituto.

Per quanto concerne il funzionamento degli Enti, la legge rinvia agli Statuti di questi ultimi la definizione dei criteri e delle modalità di nomina e di sostituzione degli organi dell'Azienda e del Direttore. In particolare, in uno degli statuti esaminati si legge che " ... il Consiglio dura in carica quanto l'Organo che lo nomina e, comunque, anche dopo la scadenza del mandato, finché il successivo consesso non sia stato a sua volta nominato". Pertanto sotto tale profilo si deve ritenere che le nomine continuino ad avere efficacia sino alla costituzione dei nuovi organismi.

Differente profilo è invece quello relativo all'obbligo imposto dalla legge (comma 9 dell'art. 50 del testo unico degli Enti locali) per il rinnovo dei rappresentanti scelti dal Comune all'interno degli Enti derivati. Tale norma dispone che "... tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza, il comitato regionale di controllo adotta i provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'articolo 136". Pertanto, e senza entrare nel merito della riconducibilità delle nomine in esame tra quelle previste dalla L. 444/94, è apparso sufficiente il richiamo alla normativa del Testo unico degli Enti locali per prefigurare un obbligo di nomina a carico dell'Ente locale

e un termine massimo entro il quale tale obbligo deve essere adempiuto. La sanzione prevista in caso di inosservanza richiama l'applicazione dell'art. 136: venuta meno la figura del Coreco, rimane la competenza del Difensore civico regionale.

E' stato dunque sollecitato l'adempimento, informando che in mancanza di specifico riscontro sarebbe stata valutata la sussistenza dei presupposti per l'attivazione della procedura sostitutiva con oneri a carico del Comune e con trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei Conti per la verifica delle eventuali responsabilità.

È stato altresì ricordato che per consolidato orientamento della Corte Costituzionale non è ammissibile una " prorogatio ad infinitum" degli organi amministrativi, dovendo rispondere in via diretta dei mancati adempimenti i soggetti sui quali grava l'obbligo di agire.

L'amministrazione ha quindi chiarito – sia in forma scritta sia a seguito di incontro diretto – le motivazioni del ritardo nell'adempimento e ha provveduto alle nomine negli Enti derivati nel rispetto del termine concordato con il Difensore civico.

5.6 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 17 istanze. Di queste, 9 si riferiscono alla categoria piccole e medie imprese, 6 sono relative alla categoria commercio, 1 è relativa alla categoria fiere e mercati, 1 riguarda il turismo ed in particolare le guide turistiche ed ambientali. Tali istanze riguardano per lo più problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze.

Con riferimento ai soggetti pubblici interpellati con maggior frequenza si deve rilevare che si tratta di Amministrazioni Comunali, in 1 caso è stata coinvolta una Camera di Commercio ed in altri 2 casi gli Uffici della Giunta regionale.

Per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, la maggior parte delle segnalazioni si riferisce al territorio della Provincia di Firenze (6, pari al 35,29%), mentre le altre sono tendenzialmente ripartite equamente fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 23, 12 delle quali si riferiscono a pratiche attivate nel corso dello stesso anno.

In 20 casi si è avuta la soddisfazione almeno parziale dell'utente.

Un caso particolare trattato dall'ufficio ha riguardato la questione se la distribuzione di oggetti (es. palline di plastica contenenti oggetti di varia natura), in maniera casuale, mediante apparecchio meccanico funzionante con inserimento di moneta corrente, configura attività di commercio al dettaglio di cui alla l.r. 28/2005 e s.m.i.. In merito, il Ministero delle Attività Produttive con parere prot. 3130 del 18.4.2005 aveva già espresso il proprio parere dicendo che non si tratta di attività di vendita al dettaglio, poiché: l'interessato non acquista un prodotto specifico, ma mediante la macchinetta ottiene, fra un assortimento di oggetti, uno qualsiasi in maniera casuale; tale distribuzione avviene con apparecchi non automatici bensì "meccanici", ovvero azionati continuativamente dall'uomo, funzionanti mediante l'introduzione di una moneta, l'azionamento di una manopola, il rilascio del prodotto da parte dell'apparecchio: il tutto dietro continuo azionamento di parti meccaniche e non automaticamente; data la casualità della modalità di cessione dell'oggetto, non sussiste il nesso indispensabile fra pagamento di un corrispettivo e ottenimento dell'auspicato oggetto, che è a fondamento di uno scambio commerciale; i distributori in questione sono strutturati in modo che l'acquisizione dell'oggetto auspicato è assolutamente casuale e non correlata alla capacità dell'utente che utilizza il

distributore, senza peraltro che si possa parlare dell'esistenza di "alcuna prova di abilità". Numerosi Comuni hanno dato analoga interpretazione alla fattispecie in esame. Altri li fanno comunque rientrare nella categoria degli apparecchi meccanici od elettromeccanici da divertimento ed intrattenimento con conseguente applicazione dell'art. 86 del T.U.L.P.S.. Ciò premesso, l'ufficio ha ribadito che la distribuzione di piccola oggettistica, in maniera casuale, mediante apparecchio meccanico funzionante con inserimento di moneta corrente, come nel caso di specie, non deve considerarsi quale attività di vendita al dettaglio, in quanto l'oggetto restituito ha carattere di casualità, per cui non rientra nella fattispecie delle forme speciali di vendita disciplinate dalla l.r. 28/2005 e s.m.i.. La circolare ministeriale citata inoltre chiarisce che detti distributori sono strutturati in modo che l'acquisizione dell'oggetto auspicato è assolutamente casuale e non correlata alla capacità dell'utente che utilizza il distributore, senza peraltro che si possa parlare dell'esistenza di "alcuna prova di abilità", ragione per cui appare eccessivo il riferimento al TULPS in quanto all'art. 110, comma 7 si parla solo di apparecchi da gioco dove è preponderante l'aspetto relativo all'abilità del giocatore. Pertanto, l'apparecchio potrà dunque essere posizionato senza ricorrere ad alcuna comunicazione od autorizzazione. Nel caso in cui venga installato su suolo pubblico dovrà essere richiesta la concessione del suolo, temporanea o permanente con il rispettivo pagamento della Tosap (Tassa Occupazione Suolo Pubblico).

5.7 Servizi pubblici

Considerazioni comuni ai servizi pubblici in generale.

Sempre più marcate le difficoltà e i disagi degli utenti nel rapportarsi con i Gestori.

Assicurare ai cittadini risposte positive e in tempi ragionevolmente brevi anche per il Difensore civico è impresa non agevole.

Laddove è prevista la possibilità di una incisiva procedura conciliativa (leggi settore telefonia), a fronte della capacità di fornire una procedura gratuita e risposta efficace e rapida alle rimostranze, i diritti dei cittadini/utenti trovano affermazione sfociando i reclami in indennizzi o rimborsi.

In tale ambito la richiesta di intervento è sostenuta e si traduce sia nella soluzione del problema tecnico che a livello economico (annullamento fatture e indennizzi).

Schizofrenico il rapporto con i call center: di volta in volta un operatore diverso, interpellato sullo stato d'avanzamento del proprio reclamo, informa di una nuova situazione. Comprensibile il disorientamento dell'utenza con conseguente richiesta di assistenza ma prima ancora di considerazione seria del proprio problema e di ascolto, determinato dall'assenza di concreti punti di riferimento sui quali fare affidamento.

In ciò è evidente uno squilibrio nei rapporti tra utenti e Gestore. Bocciati dunque call center e numeri verdi, nel complesso inattendibili (e non soltanto per le lunghe attese, a detta di alcuni fatte ad arte...), macchinosi. Assai spesso, anziché risolvere, complicano il disservizio, quando addirittura non lo aggravano, determinando degli accavallamenti tra richieste e offerte a discapito delle persone più indifese, quali ad esempio anziani: passaggi da un gestore all'altro non voluti, servizi addebitati non richiesti e altre ignobili furberie restano all'ordine del giorno e hanno trovato terreno fertile nel cd. contratto vocale che registra l'assenso.

Contestata da parte dei parenti la validità di un contratto di energia elettrica che alla data apposta recava la firma, naturalmente contraffatta, di persona deceduta.

Analogamente a quanto è accaduto per la telefonia, della liberalizzazione in termini di convenienza economica pare che non abbiano tratto giovamento neppure gli utenti del servizio elettrico e gas, che hanno denunciato più che in passato comportamenti poco trasparenti o manifestamente scorretti di alcuni operatori.

Assai spesso i reclami sono ignorati o liquidati con risposte contenute in moduli preconfezionati che in sostanza eludono la questione.

Alcuni dei gestori che forniscono un servizio probabilmente ritengono di non dover prestare attenzione alla fidelizzazione del cliente, che spesso non ha alternative.

In attesa che Autorità e Garanti nei vari settori svolgano un ruolo più incisivo, la previsione di una procedura conciliativa sembra essere la risposta migliore per dare concretezza alla difesa dei diritti degli utenti, i quali sempre meno protestano o rinunciano a protestare accettando rassegnati i disservizi sofferti, consapevoli dell'assenza di strumenti efficaci. Il trasporto ferroviario lo insegna. In questo settore i reclami registrano una sostanziale stagnazione su tutto il territorio. Non perché il servizio sia migliorato, ma in quanto non esiste uno strumento idoneo a riequilibrare i disservizi sofferti dai viaggiatori analogo a quello predisposto per i disservizi telefonici. E' evidente come la previsione di una procedura conciliativa sia la risposta migliore per dare soluzione e concretezza alla difesa dei diritti degli utenti, i quali infatti sempre meno protestano e sempre più accettano rassegnati i disservizi, consapevoli dell'assenza di un rimedio. E' dunque sul fronte dei rapporti con l'utenza che viene ravvisata una scarso impegno dei Gestori, da parte dei quali occorrerebbe invece concentrare attenzioni maggiori sui servizi alla clientela.

Sarebbe anche auspicabile a tal fine un impegno più incisivo della Regione, con la previsione nei contratti di servizio di norme che indennizzino automaticamente dei disservizi sofferti, come pure dell'inserimento nelle Carte di Servizio della facoltà di attivare una procedura conciliativa gratuita.

Accentuata la richiesta di rateizzazione delle bollette (anche quelle di importo non elevato), indicativa della crisi economica in atto.

5.7.1 Servizio idrico

L'attività 2014 è stata caratterizzata dall'entrata in vigore del Decreto n.22 del 31 marzo 2014 del Direttore dell'Autorità idrica toscana che ha approvato il Regolamento di tutela dell'utenza estendendo a tutti i cittadini toscani la possibilità di adire alla Commissione conciliativa regionale presieduta dal Difensore civico regionale. Tutta l'attività svolta da questa Commissione, nonché l'operato delle Commissioni attive nella prima parte dell'anno (gennaio-maggio) poi sostituite dalla nuova procedura, è documentata nell'apposita Relazione fatta ex art.30 del succitato decreto. Tale Relazione, riportata di seguito integralmente, è parte integrante della Relazione annuale del Difensore civico regionale.

In generale, è da rimarcare che lo sviluppo degli strumenti di conciliazione ha fatto sì che siano diminuiti i casi in cui l'utente si rivolge direttamente al Difensore civico regionale: tecnicamente

la Commissione conciliativa è un Organo del Gestore e le istanze arrivano direttamente al suo Protocollo e vengono gestite dalla sua Segreteria; di conseguenza tutta l'attività svolta si configura come esclusivamente "esterna"; ed anche la sede dove si svolge, fisicamente, la conciliazione è quella del Gestore: presso quest'ultimo, infatti, si reca il Funzionario dell'Ufficio a cui il Difensore civico regionale ha delegato la Presidenza della Commissione. Naturalmente tutti i verbali di conciliazione e le proposte fatte e accettate sono conservate dalla Segreteria della Commissione presso il singolo Gestore e il Difensore civico ne ha libero accesso in ogni momento.

Questa attività di conciliazione ha, comunque, facilitato la creazione di un rapporto coi Gestori molto fluido e collaborativo e permette, da un lato, di risolvere, in maniera rapida ed efficace, quelle casistiche che si presentano direttamente all'Ufficio, dall'altro, di instaurare un dialogo e un confronto anche su problematiche sollevate direttamente dai Gestori stessi.

5.7.2 Energia Elettrica e Gas

Il libero mercato, è assodato, nel settore dell'energia elettrica ha complicato la vita di molti utenti allettati da un teorico risparmio che si sono ritrovati invece a fare i conti con fatture di importo elevato, maggiore di quelle precedenti, per causa quasi sempre imputabile al prolungato addebito di consumi presunti e non reali.

Il problema si affronta e risolve comunicando l'autolettura del contatore al servizio clienti e quasi sempre la fattura immediatamente successiva viene emessa sulla base del consumo effettivo. Nei casi in cui ciò non viene fatto, per la difficoltà di chi magari è solo e anziano, si perviene ugualmente alla soluzione e alla determinazione di un conguaglio, ma i tempi si prolungano, anche oltre un anno.

Non tutto però fila liscio, non sempre. Esempio il caso di un'utente che ha lamentato come i consumi stimati presenti in fattura siano costantemente superiori a quelli da lei comunicati con autolettura del contatore, benché abbia seguito le indicazioni fornite dal Gestore relative all'intervallo di tempo entro il quale procedere al rilevamento dei consumi. In questo caso il Gestore non si è limitato a elaborare i calcoli sulla base delle autoletture pervenute ma ha conteggiato periodi successivi e ulteriori sulla base di consumi presunti in eccesso.

Il Gestore è stato diffidato dal procedere con tali modalità e inoltrata segnalazione del caso al Garante, chiedendo il rispetto dei diritti dell'utente.

Riscontrata tuttavia quasi sempre la disponibilità dei Gestori a collaborare per risolvere positivamente le problematiche sottoposte alla loro attenzione.

In qualche caso non si ottiene risposta e si inoltra segnalazione all'Autorità Garante per le iniziative di competenza.

Altro problema segnalato più volte quello di utenze chiamate a pagare due volte gli stessi consumi, in seguito al cambio di Gestore, così che il vecchio e il nuovo Gestore emettono fatture relative allo stesso periodo di tempo chiaramente in ciò difettando nell'avvicendamento. Comprensibile lo smarrimento dell'utente e giustificato il timore, non pagando, che venga interrotta la fornitura del servizio.

Solitamente concesso l'ottenimento di rateizzazione nei casi di bollette di importo elevato, anche qualora la durata richiesta sia maggiore di quella inizialmente accordata.

Sporadiche oramai le segnalazioni riguardanti la sostituzione del contatore con contestazione dell'addebito di consumi maggiori di quelli precedenti, senza che l'utente abbia potuto prendere visione dei kwh indicati dal contatore rimosso. Ciò in quanto la sostituzione dei contatori avviene quasi esclusivamente a seguito di malfunzionamento.

5.7.3 Poste

Il servizio postale sempre più sta smarrendo i connotati di un tempo per trasformarsi in qualcos'altro. Aumentano i servizi ma diminuiscono gli operatori agli sportelli e gli sportelli stessi. La più marcata attività di natura finanziaria unitamente a un servizio prettamente postale relegato all'indispensabile si traduce in chiusura di tanti uffici postali, specie nei piccoli centri, e nei maggiori tempi di attesa agli sportelli.

A ciò si aggiunge il tempo talora assai lungo necessario a ricevere la corrispondenza, sempre nei piccoli centri. Dunque code più lunghe agli sportelli, e reclami relativi al maggior tempo necessario a ricevere la corrispondenza. Grave anche la riduzione degli orari di apertura di alcuni uffici postali, aperti due volte al mese. Difficile poter considerare ancora quello postale come un servizio pubblico essenziale, dal momento che la popolazione dei piccoli centri montani è in maggioranza anziana e spesso l'ufficio postale più prossimo dista parecchi km. L'affidamento fatto sui giovani operatori del servizio civile impiegati nel progetto Ecco Fatto promosso dall'Uncem, inizialmente presentato addirittura come sostitutivo degli uffici postali soppressi nei comuni montani (quanto meno per le principali operazioni) pur essendo un'iniziativa lodevole spesso si è rivelato non all'altezza della situazione.

5.7.4 *Telefonia*

Le segnalazioni pervenute nei confronti di questo tipo di servizio riguardano come è ormai consuetudine in larga parte la telefonia fissa. Difficoltà a ricevere risposte attendibili circa i tempi di intervento, con disservizi che spesso, a fronte di rassicurazioni sull'imminente soluzione del problema, si trascinano a lungo irrisolti (a ciò aggiungendosi la beffa della richiesta del pagamento del canone per un'utenza inutilizzata) nonostante fax e mail e raccomandate, cui spesso non viene data risposta. Confermata la difficoltà degli utenti nel colloquiare con i call center, i cui operatori sembrano non ricevere un'adeguata formazione. Non è tanto il disagio di attese più o meno lunghe che viene lamentato, quanto il non avere un referente cui fare capo per ottenere notizie e informazioni.

Occorrerebbe cioè che fosse individuato un responsabile della pratica.

Invece, a fronte di un'utenza determinata a dar battaglia e far valere i suoi diritti, la maggioranza, a causa delle difficoltà di comunicazione e al considerevole impiego di tempo, desiste da ogni proposito di rivalsa, in forza di una valutazione costi-benefici che privilegia una quieta rassegnazione allo stress di un interlocutore di volta in volta nuovo ma quasi sempre sordo.

Chi si è rivolto al Difensore civico ed è poi stato informato della possibilità di attivare una procedura conciliativa ha molto apprezzato la possibilità di poter delegare a rappresentarlo presso il CoReCom, per la comodità di non doversi muovere da casa o assentarsi dal lavoro e raggiungere un accordo soddisfacente, al quale avrebbe magari a priori rinunciato, per l'esiguità dell'importo in contestazione, superiore alle spese di viaggio. Alcuni utenti preferiscono invece intervenire personalmente in conciliazione, affiancati però da un funzionario del Difensore civico, in tal modo sentendosi maggiormente tutelati. Si reputa preferibile il canale conciliativo in tutti quei casi che vedono coinvolti più Gestori o che presentano caratteristiche di conflittualità tali da scoraggiare una mediazione, che comunque richiede tempi più dilatati e deludere l'aspettativa degli utenti ad una rapida definizione della controversia. Generalmente (oltre l'80% dei casi) in questa sede il cliente telefonico ottiene giustizia.

Conseguente pensare che se tutti gli operatori dei call center fossero individuati e formati alla stregua della professionalità dimostrata in sede conciliativa, l'inefficacia dei reclami sarebbe sporadica. Il che induce a ritenere che i Gestori telefonici abbiano consapevolezza del modo con cui poter migliorare il rapporto con i clienti.

Per quanto riguarda le tipologie di disservizi segnalati, nulla di nuovo rispetto al passato. Una cliente ha reclamato e chiesto tramite il ns ufficio una conciliazione perché la propria tariffa era

stata variata dal Gestore pur avendo sottoscritto un contratto che pubblicizzava a caratteri cubitali PER SEMPRE.

Primeggiano le rimostranze riguardanti servizi impropriamente addebitati in assenza della relativa richiesta e indigna la spregiudicatezza di questo modo di agire, lasciando giustamente perplessi gli utenti frodati, che non ricordano di avere mai dato il proprio assenso all'attivazione di un certo servizio oppure affermano risoluti di essere all'oscuro di quanto l'operatore sostiene, persino giungendo in taluni casi a negare la paternità della firma apposta al contratto.

Nel recente passato al riguardo vi è stata un'indagine della magistratura.

Altri disservizi lamentati con frequenza i costi di recesso eccessivi e dunque non del tutto giustificati (nonostante la cd. legge Bersani), il malfunzionamento della linea adsl e gli addebiti per servizi cessati, mentre in taluni casi si è rivelato assai poco efficace lo strumento dell'iscrizione al Registro delle Opposizioni, ideato per arginare le molestie telefoniche.

5.7.5 Trasporti

Variegate le segnalazioni. Per esemplificare si va dalla corsa saltata del bus senza la relativa comunicazione sul pannello luminoso alla fermata, al biglietto acquistato tre anni prima in apparente buona fede timbrato ma non più valido per l'avvicendamento di un nuovo Gestore al precedente.

Poche le segnalazioni pervenute da parte degli utenti del servizio ferroviario, in larga parte irriducibili Comitati pendolari di alcune tratte, Firenze/Arezzo su tutte.

A differenza di altri Comitati, specie del nord Italia, preferiscono non rivolgersi alla magistratura e dialogare con Trenitalia.

A costoro ripetiamo da tempo che determinati episodi necessiterebbero di un vero e proprio risarcimento e non di un indennizzo simbolico. A chi voglia intraprendere questo percorso viene proposta assistenza nella redazione di un ricorso.

Ciò in quanto abbiamo riscontrato da anni l'assoluta sterilità delle segnalazioni sia a Trenitalia che agli assessori regionali competenti.

Niente di nuovo dunque sul fronte regionale, quello cioè pendolare a bassa velocità.

I soliti disagi, noti a tutti. La cronicità dei disservizi nel trasporto ferroviario come in quello su gomma sembrano volere scoraggiare l'uso dei mezzi pubblici, inducendo chi può a fare ricorso a un mezzo proprio. Capitolo a parte meriterebbe quello delle difficoltà e i rischi di muoversi in bicicletta, a causa di una rete di piste ciclabili discontinue e insufficienti a soddisfare una

crescente domanda di mobilità cittadina. Su questo tema un'istanza da Livorno, dove è stato inibito il trasporto bici in ascensore alla stazione.

Altre logiche hanno dunque la meglio sulle dichiarazioni di intenti che promuovono il treno e i mezzi pubblici in genere come ecologici, rapidi e meno stressanti, poiché è un dato di fatto che a fronte di una tecnologia sicuramente più avanzata rispetto a 30/40 anni fa, i tempi di percorrenza dei treni regionali sono invariati o, in qualche caso, peggiorati.

Grande e tangibile è la soddisfazione per il trasporto tramviario a Firenze, che da qualche anno a questa parte ha ridotto enormemente i tempi sulla direttrice Firenze-Scandicci. Segnalazioni sono pervenute da parte di chi ha criticato la logica di funzionamento delle Carta Agile, della distributrice che ha esaurito i biglietti o della macchina oblitratrice priva di inchiostro. In questi casi non inoltriamo reclamo all'Azienda. Riteniamo che l'utenza debba essere informata delle caratteristiche del titolo di viaggio acquistato, controlli l'avvenuta validazione/convalida del titolo di viaggio e provveda di conseguenza. Che sia furbizia o negligenza, nei casi in cui i passeggeri si attardano a timbrare, riteniamo non sindacabile l'operato del Gestore che li ha sanzionati senza frapporre indugio. Il Difensore civico in questi casi non si mostra comprensivo e indulgente, ma respinge al mittente le lagnanze di chi sostiene che i controllori sono troppo fiscali e anzi auspica che i controlli siano davvero assidui e rigorosi. Quali che siano le ragioni della mancata timbratura, è dovere del passeggero immediatamente dopo l'accesso in vettura convalidare il titolo di viaggio.

Correttamente i controllori Ataf non discriminano e sanzionano chiunque si attardi a timbrare, in rispetto dei tanti viaggiatori in regola.

Peraltro talvolta si sono rivolti al Difensore c. utenti Ataf lamentando inefficienze del Gestore fatte scontare all'utenza.

Osserviamo così che in certi casi pur comprensibili temporanei disservizi ricadono per intero sull'utenza, senza alcuna assunzione di responsabilità.

Stessa cosa dicasi per l'atteggiamento di qualche addetto al controllo privo del necessario buon senso, pure salito alla ribalta delle cronache.

A titolo di esempio: una signora ha proceduto come era solita fare, all'acquisto di un biglietto tramite sms. Pur essendo abilitata all'acquisto, a causa di un disservizio imputabile ad Ataf non ha potuto perfezionare l'acquisto. Ha così optato per l'acquisto del biglietto a bordo della vettura venduto a prezzo maggiorato a bordo del mezzo a cura del conducente. L'autista era sprovvisto non solo di biglietti, ma pare anche del garbo necessario, giacché secondo quanto ha riferito la signora, alla domanda di come si potesse ovviare ai due suddetti disservizi, replicava "non è un

problema mio", che la dice lunga su chi debbano ricadere in definitiva le inefficienze del servizio. Il caso, poi, ha voluto che di lì a poco salisse il controllore, che ha multato la signora, alla quale non è servito inoltrare motivato ricorso presso l'Ataf stessa. A tale proposito notiamo come sia preferibile proporre ricorso direttamente al Giudice di Pace, essendo scarsissime le possibilità di annullamento di una multa se si reclama presso Ataf, che spesso replica non entrando nel merito delle motivazioni addotte, sostenendo di non potere accogliere il reclamo in ragione della sua infondatezza.

Su per giù la risposta è questa: *esaminato lo scritto difensivo da Lei presentato non si sono ravvisati elementi tali da giustificare l'accoglimento del ricorso in quanto le motivazioni addotte non sono giuridicamente idonee a ritenere infondato quanto risulta dal verbale di accertamento sottoscritto dal Verificatore.*

5.7.6 Abbonamento RAI

Alcuni cittadini ricevono intimazioni di pagamento senza peraltro detenere un televisore. http://www.consumatorimarano.it/?attachment_id=549. Il concetto alla base della normativa vigente è che chiunque possieda uno o più apparecchi televisivi atti alla ricezione deve pagare.

La Rai ci prova e spesso invia a soggetti non tenuti a pagare richieste di pagamento.

In questi casi basta non rispondere e la cosa finisce lì: in genere si archivia la pratica. Nei casi in cui la Rai si accanisce meglio scrivere una lettera raccomandata.

Altra situazione ripropostasi è quella dei cittadini che non ricevendo il segnale Rai vorrebbero non pagare l'abbonamento dato che non usufruiscono del servizio. Poiché la legge obbliga al pagamento per il solo fatto del possesso del televisore, il canone Rai va pagato sempre e solo in base al possesso del televisore.

5.7.7 Codice della Strada

Dopo che un Giudice di Pace si è pronunciato rigettando un ricorso su una multa per eccesso di velocità, è pervenuta da parte di un'automobilista la richiesta di sapere le conseguenze cui andava incontro qualora non avesse pagato la sanzione.

In tempi di crisi (e di avversione per gli autovelox) accade anche questo.

Succede pure che nel 2009 una cittadina toscana riceva da Agropoli (SA), dove non è mai stata, un verbale per una sanzione

relativa a un veicolo rottamato in epoca anteriore alla multa, come ha documentato più volte dal 2009 al 2014, e chiedo ripetutamente invano che il verbale venga annullato. Fino al giorno in cui le perviene ingiunzione di pagamento da parte di una società incaricata del recupero del credito, con preavviso di fermo amministrativo del proprio veicolo, quello attuale.

La signora si rivolge al Difensore c. allegando raccomandate e fax inviate al Comune di Agropoli riferendo di avere pure ricevuto nel tempo, telefonicamente, assicurazioni che si sarebbe proceduto all'annullamento del verbale. Cosa naturalmente mai avvenuta. Pure l'intervento del Difensore civico locale non sortiva effetto, così che si decide di scrivere una lettera di questo tenore: *"...qualora si riscontrasse ulteriore inerzia da parte di codesta Polizia Municipale, sarei costretta a divulgare la vicenda e a segnalare la reiterata inadempienza per l'accertamento di eventuali responsabilità sotto il profilo disciplinare, fermo restando che l'istante ha facoltà di adire la giustizia ordinaria, per la richiesta dei danni esistenziali e materiali. Mi auguro che ciò non accada, confidando nella Vs collaborazione per porre fine a una situazione che non ha ragione di essere, gravemente penalizzante per la sig.ra..."*

Poco tempo dopo è pervenuta all'istante da Agropoli la seguente comunicazione:

A seguito di controlli effettuati sulla pratica di cui all'oggetto, Le confermiamo con la presente che la stessa è da ritenersi ANNULLATA. Scusandoci per il disturbo arrecatoLe, cogliamo l'occasione per porgerLe i nostri più cordiali saluti.

In diminuzione le richieste di informazioni riguardanti le infrazioni commesse per eccesso di velocità rilevate dalle postazioni con apparecchiatura Autovelox di viale Etruria e viale Lavagnini/Matteotti.

Il Comune di Firenze ha dichiarato di agire in nome della sicurezza, non si comprende però la ragione per cui non si contrasti e anzi si tolleri con analoga incisività il diffuso fenomeno di chi guida telefonando o chattando al cellulare.

Univoche le considerazioni degli automobilisti nel considerare vessatorie le modalità sanzionatorie, essendo ritenuti i tratti di strada nei quali vengono collocati gli autovelox come trappole, un mezzo per far cassa ed assestare i bilanci comunali.

Autovelox vissuti dunque non come strumenti aventi la funzione dissuasiva e preventiva che dovrebbero avere ma come un pretesto.

Se davvero così fosse, mal si comprende il mancato sanzionamento dei tanti che guidano telefonando al cellulare. Tra questi alcuni autisti di bus, ad esempio.

Se la pessima abitudine di telefonare e digitare sms ha potuto consolidarsi ed essere sotto gli occhi di tutti è accaduto anche grazie alla tolleranza di chi, preposto a far rispettare il Codice della Strada, sorvola su certe pur gravi infrazioni.

E se carente è il controllo è carente la volontà di stroncare un malcostume che ha costi umani e sociali elevati.

5.8 Lavoro

Nel corso del 2014 sono stati aperti circa 40 fascicoli riguardanti questo settore di attività, il cui ambito è determinato dall'essere il datore di lavoro una struttura rientrante nella definizione di "pubbliche amministrazioni", secondo la definizione del comma 2 dell'articolo 2 Dlgs165/2001: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al *decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*", ossia, per esemplificare, l'Agenzia del Territorio (ex catasto), l'Agenzia delle Entrate (ex ufficio del registro), e così via.

Data l'ampiezza del riferimento normativo, le questioni e casistiche portate all'attenzione dell'ufficio sono state le più disparate in ragione che potenzialmente possono essere coinvolti tutti gli enti pubblici che insistono sul territorio regionale.

Sono state affrontate tematiche relative sia alla fase dell'instaurazione del rapporto di lavoro sia alla fase del suo svolgimento.

Sotto il primo aspetto sono state esaminate diverse questioni in materia di procedure concorsuali.

In particolare si segnala l'istanza di un utente che ha partecipato ad un concorso pubblico per esami e titoli. Dopo aver svolto la prova scritta l'utente ha acquisito, previo esercizio del diritto di accesso, gli elaborati degli altri concorrenti.

Dalla visione di tali elaborati ha ritenuto che la sua prova scritta con domanda a risposta aperta non sia stata adeguatamente valutata. Si è pertanto rivolto al Difensore civico chiedendo di intervenire presso la Commissione esaminatrice per ottenere la modifica del punteggio attribuito al suo elaborato.

Nel caso richiamato non è possibile un'attività di sindacato sul merito della scelta valutativa della Commissione esaminatrice che potrebbe per altro pregiudicare i diritti dei controinteressati, attività preclusa, in via generale, anche al Tribunale amministrativo regionale.

In altri casi più utenti, che hanno partecipato a diversi concorsi pubblici, si sono rivolti al Difensore civico chiedendo quale sia il giudice competente in caso di contestazioni circa l'irregolarità del concorso. In tale caso sussiste:

- competenza del giudice amministrativo (T.A.R) in materia di concorsi per soli candidati esterni;
- competenza del giudice amministrativo nelle controversie relative a concorsi misti (candidati interni all'amministrazione ed esterni);
- competenza del giudice amministrativo nelle controversie relative a concorsi per soli candidati interni che comportino il passaggio da una categoria di lavoro ad un'altra (novazione del rapporto di lavoro);
- competenza del giudice ordinario (Giudice del Lavoro) nelle controversie relative a concorsi per soli interni che non comportino il passaggio da una categoria di lavoro ad un'altra, ma per esempio l'acquisizione esclusivamente di un trattamento economico più elevato.

Sotto il secondo aspetto – svolgimento del rapporto di lavoro – sono state proposte istanze in particolare volte a richiedere chiarimenti o soluzioni di problematiche attinenti procedure di mobilità verso altri enti, requisiti per l'autorizzazione di attività extraimpiego, riconoscimento delle mansioni svolte, ricostruzione della carriera lavorativa, trasferimento in altra sede lavorativa e procedimento disciplinare.

In questo ambito si segnala la richiesta di intervento circa i presupposti per la fruizione di permessi per accertamenti sanitari. Nella materia è intervenuta la circolare del Ministero per la pubblica amministrazione e semplificazione n. 2/2014 che effettivamente ha dettato criteri nuovi più restrittivi rispetto alla precedente disciplina, in quanto per poter fruire del permesso per l'intera giornata occorre una certificazione sanitaria che attesti la non idoneità al lavoro del richiedente per tutta la giornata.

5.9 Tributi

5.9.1 Tributi regionali

Tassa automobilistica regionale

Nell'attività che l'Ufficio svolge di Garante del Contribuente regionale (L.R. 31/05), la casistica più ricorrente è, senza dubbio, quella del pagamento della tassa automobilistica.

Così come consolidato da qualche anno, anche nel 2014, dopo il periodo estivo, c'è stato l'invio da parte della Direzione Generale della Presidenza – Settore tributi e sanzioni della Giunta Regionale degli avvisi bonari nei confronti di quei proprietari di veicoli che non risultavano aver pagato regolarmente il bollo auto. Quest'anno, però, c'è stata una novità rispetto agli anni precedenti: non veniva, infatti, contestata la sola annualità 2012 ma anche la successiva 2013. In sostanza, l'avviso bonario informava di qualche anomalia nei pagamenti per due annualità piuttosto che una.

Già da qualche anno sull'avviso bonario che viene inviato ai cittadini è presente un informativa secondo la quale, dopo essersi rivolti agli Uffici Aci, i contribuenti, se lo ritengono opportuno, possono rivolgersi al Garante del Contribuente che in base alla L.R.31/05 è individuato nel Difensore civico regionale. Questa semplice informativa ha fatto sì che, negli anni, il numero dei contatti avuti dall'Ufficio si è moltiplicato in senso esponenziale arrivando, nei momenti di punta (in particolare periodo settembre/ dicembre), anche ad avere (tra istanze, fax, telefonate ed e-mail) parecchi contatti giornalieri. Le istanze relative al Bollo auto formalmente aperte sono state circa 200.

Nell'anno 2014 si può registrare con favore la mancanza di tutta una serie di casistiche che invece erano state rilevanti negli anni precedenti. Si fa, in particolare, riferimento alle questioni dei soggetti non residenti in Toscana che si vedevano recapitare, erroneamente, un avviso bonario, oppure quei disabili che, pur avendo diritto all'esenzione, non avevano fatto l'apposita domanda o, altrimenti, quei contribuenti che, pur avendo diritto all'esenzione, non ne potevano fruire perché per un giorno soltanto risultavano proprietari di due veicoli.

Queste sono soltanto alcune problematiche che erano emerse negli anni precedenti e che l'Ufficio aveva sottolineato con forza, sia nella Relazione annuale sia con specifici e mirati interventi, alla Giunta e al Consiglio regionale. Ebbene, grazie al fattivo intervento, per le parti di rispettiva competenza, dei suddetto Organi regionali, le questioni sollevate sono state risolte e

quindi non più riproposte dall'utenza se non con sporadici ed isolati casi.

Per l'anno 2014 l'aspetto che va sottolineato è che, avendo richiesto il pagamento di due annualità, sono aumentate di gran lunga le istanze di chi chiedeva la rateizzazione del debito.

Sotto questo punto di vista, è necessario specificare che l'avviso bonario non è, di per sé, rateizzabile in quanto non fa sorgere, formalmente, alcuna obbligazione tributaria fra il contribuente e la Regione Toscana. Esso, infatti, rappresenta una mera e semplice informativa con cui si avverte il contribuente che la sua posizione non risulta in regola in quanto il pagamento del tributo è stato omesso o fatto tardivamente o risultato insufficiente. Qualora il contribuente non regolarizzi la sua posizione o non contesti l'avviso nelle forme indicate (tra cui, come detto, anche il ricorso al Difensore civico - Garante del Contribuente) gli Uffici regionali emetteranno un ruolo tributario esecutivo e passeranno la pratica agli Agenti della riscossione del Credito (Equitalia). Questi ultimi provvederanno, poi, ad emettere la vera e propria cartella di pagamento: soltanto quest'ultima fa sorgere l'obbligazione tributaria, è impugnabile in Commissione tributaria e se ne può chiedere la rateizzazione. E' chiaro che la cartella di pagamento, rispetto all'avviso bonario, risulterà leggermente maggiorata da un anno in più di interessi, dall'aggio che spetta all'Agente della riscossione e dai diritti di notifica.

Tuttavia, il contribuente, al di là del termine che viene doverosamente messo sull'avviso bonario, può pagare fino a quando non verrà emesso il ruolo esecutivo (verosimilmente verso la primavera dell'anno successivo a quello in cui l'avviso stesso è giunto).

E' da sottolineare anche una netta diminuzione dei casi in cui si ritiene che sia opportuno fare intervento formale presso gli Uffici regionali; la gran parte delle istanze si risolve infatti con una attività di mera consulenza in cui si conferma la correttezza dell'avviso bonario giunto. Circa le casistiche affrontate, queste sono abbastanza variegate: si va da quella classica dell'errore nel periodo tributario dovuto; alla rottamazione tardiva o vendita non registrata tempestivamente; alla qualificazione del veicolo come storico; ai casi di furto o incendio non denunciati.

5.9.2 Tributi locali

L'anno 2014 ha visto l'introduzione, nella finanza locale, della c.d. IUC, l'imposta unica comunale e l'emanazione dei rispettivi Regolamenti da parte dei vari Comuni.

In sostanza, rispetto alla situazione pregressa, è stata divisa la vecchia Tares in Tari e Tasi e questi due nuovi tributi

hanno trovato la loro allocazione formale, insieme alla regolamentazione dell'IMU, dentro il medesimo Regolamento IUC.

Circa la Tari e la Tasi sono giunte all'Ufficio, più che vere e proprie contestazioni, tante richieste di informazioni e chiarimenti su aliquote da pagare, tempi di pagamento, differenze rispetto al pregresso regime. Al riguardo bisogna sottolineare la specificità operativa di ogni Comune che ha emanato il Regolamento in tempi differenti, con aliquote, tempi e modalità di pagamento.

Circa la vecchia ICI (oggi, come tutti sappiamo, sostituita dall'IMU), anche nel 2014 è tornato di attualità il recupero delle annualità dal 2008 in avanti a seguito di accertamenti che hanno contestato il beneficio della c.d. "prima casa" in quanto il contribuente non risiedeva o non dimorava insieme ai suoi familiari nell'immobile oggetto del tributo. Si è verificato anche un caso abbastanza singolare in cui un contribuente, proprietario di due immobili, pagasse l'ICI per entrambi gli immobili come seconda casa in quanto lui risultava residente da una parte mentre la moglie (suo familiare fino a sentenza di separazione o divorzio) risiedeva nell'altra.

5.10 Diritto di accesso

Nel corso del 2014 sono state aperte 73 pratiche, e portate a conclusione 72 procedure. Si deve ricordare che alla funzione della difesa civica in tema di diritto di accesso è effettuato un espresso richiamo dall'art.56 dello Statuto, e la procedura ex comma 4 art. 25 L241/90 è richiamata dall'art.12 della LR19/2009. Unitamente alla funzione di nomina del *commissario ad acta*, la procedura di "richiesta di riesame" dei provvedimenti limitativi dell'accesso (ascrivibili agli organi, enti, aziende regionali, e agli enti locali nel territorio regionale) ha termini di decadenza, e la richiesta di intervento della difesa civica, per la quale di norma non sussistono particolari formalità, deve avere i requisiti di cui all'art. 12 DPR184/2006.

Il diritto di accesso in casi particolari

Accesso ad atto di transazione

Un medico legale aveva a suo tempo stipulato un contratto con una persona che, ritenendosi danneggiata da responsabilità professionale dello staff medico della struttura ASL presso la quale era stata ricoverata, intendeva fare causa a detta ASL per risarcimento del danno. In particolare, il medico legale si era impegnato a svolgere la propria attività (visita, redazione di perizia medico-legale, e quant'altro necessario in termini di assistenza specialistica) relativa alla richiesta di risarcimento del danno avviata dalla persona che si riteneva danneggiata. Questa si era impegnata a corrispondere al medico legale €2500 da versare alla consegna della perizia, e il 10% a titolo di onorario professionale, da conteggiare sul risarcimento o indennità corrisposti dalla ASL a definizione della vertenza. Il medico legale svolse tutta l'attività dovuta, compresa la consegna dell'elaborato medico legale alla persona. Questi, purtroppo, venne successivamente a mancare (per cause indipendenti da quelle per le quali era in atto la domanda di risarcimento). Risultando al medico legale che era poi intervenuto un atto transattivo tra gli eredi della persona e la ASL a totale conclusione della vertenza risarcitoria per i fatti a suo tempo occorsi, il medico legale ebbe a fare richiesta agli eredi medesimi chiedendo loro di adempiere in tale qualità alla obbligazione assunta nei suoi confronti dal *de cuius*, e di avere ricevuto risposta negativa. Stante ciò, il medico legale presentò all'Azienda domanda di accesso relativa all'atto transattivo intervenuto tra gli eredi e la ASL per la definizione di ogni pretesa conseguente al ricovero del *de cuius*. L'interesse

qualificato sotteso alla domanda era descritto nell'aver il medico legale coadiuvato i legali nella quantificazione del danno a seguito di visita del paziente e successiva redazione della perizia a lui consegnata, e pertanto dall'aver il medico legale diritto ad onorario - come pattuito - pari al 10% della somma percepita dagli eredi.

Risultava che l'Azienda aveva ritualmente notificato la domanda di accesso agli eredi in qualità di controinteressati, avvertendo contestualmente che se non si fosse provveduto a inoltrare motivata opposizione entro 10 giorni, l'Azienda avrebbe comunque proceduto ad evadere la richiesta.

Il medico legale (che d'ora in poi chiameremo "ricorrente"), con nota di accompagnamento dell'Azienda, ricevette la opposizione degli eredi alla richiesta di accesso, per i motivi che si possono così sintetizzare:

1) motivi che tendevano a negare la fondatezza della pretesa sostanziale che la domanda di accesso presuppone. Veniva detto, a esclusione della configurabilità del diritto, che l'atto oggetto della domanda ha natura privatistica, che il ricorrente non ne era stato parte, che gli eredi non avevano contratto alcuna obbligazione nei confronti del ricorrente, che il contratto a suo tempo stipulato tra il ricorrente e il *de cuius* aveva carattere strettamente personale. Gli oppositori sostenevano inoltre che la soddisfazione della richiesta avrebbe prodotto una grave e irreparabile lesione del diritto alla riservatezza degli eredi;

2) motivo consistente nella circostanza che l'atto richiesto non sarebbe qualificabile come "documento amministrativo", ossia non rientrerebbe nella definizione di cui alla lett.d) comma 1 art. 22 L241/90, essendo la transazione un atto di natura privatistica, contenente nella specie un accordo tra le parti a titolo di risarcimento danni, rendendo evidente che l'atto in questione non concerne assolutamente un'attività di pubblico interesse e non può essere qualificato come documento amministrativo ai sensi di legge, e che l'Azienda sanitaria non avrebbe potuto, né dovuto, rilasciarne copia;

3) motivo consistente nella mancanza di interesse ex art. 22 lett.b) L241/90: in subordine - qualora si fosse ritenuto che l'atto *de quo* sia un "documento amministrativo"- gli oppositori negavano la sussistenza dell'interesse, per non essere ricorrente parte della transazione, e per non essere tale interesse correlato e/o connesso alla stessa.

L'opposizione conteneva poi una "reprimenda" degli eredi nei confronti della ASL, che aveva inteso comunicare al legale del ricorrente le loro generalità ed i loro recapiti, in "palese violazione" dei principi statuiti dalla normativa sulla privacy.

A fronte del ricevimento della opposizione del controinteressato, non risultava che l'Azienda avesse dato alcun riscontro alla domanda di accesso del ricorrente. In particolare, il

tempo intercorrente tra la comunicazione della domanda ai controinteressati, e la comunicazione ai ricorrenti della effettiva opposizione, non può certo essere considerato interruttivo del termine di 30 giorni entro i quali si deve fornire riscontro alla domanda, non essendo tale sospensione prevista nè dalla norma ex art. 3 DPR184/2006, nè dal regolamento della ASL in questione in tema di diritto di accesso, il quale, invece, prevedeva espressamente la interruzione del termine *de quo* (e quindi la sua decorrenza *ex novo*) unicamente nel caso che il richiedente l'accesso sia invitato a integrare una domanda di accesso agli atti irregolare o incompleta, e non in caso di comunicazione ai controinteressati. Pertanto, data la decorrenza del termine di legge, a fronte della domanda si era perfezionato il silenzio rifiuto, che si è ritenuto di riesaminare. Tale silenzio si pone infatti *in re ipsa* in contrasto con la norma che prevede l'obbligo generale di motivazione di "ogni provvedimento amministrativo" (art. 3 L241/90), nonché con la norma che prevede l'obbligo di concludere con provvedimento espresso il procedimento che consegna obbligatoriamente ad una istanza (art. 2 L241/90).

Fu da noi rilevato che, qualora l'Azienda avesse inteso rispondere alla domanda di accesso con la comunicazione al ricorrente della opposizione dei controinteressati, ritenendo evidentemente di prediligere le loro ragioni a fronte dell'interesse qualificato sotteso alla domanda, tale decisione era comunque carente nella motivazione, non risultando la valutazione degli opposti interessi che compete alla PA destinataria della domanda di accesso. Rilevammo che la PA non è "vincolata" alla opposizione del controinteressato, come pareva essersi ritenuta nel caso in esame. Piuttosto, deve tenerne conto per formare il proprio autonomo convincimento, illustrando gli elementi di fatto e le ragioni giuridiche in base ai quali ha ritenuto prevalente l'una o l'altra posizione.

Relativamente ai punti sopra elencati della opposizione, fu da noi rilevato che:

1) la circostanza che l'atto del quale si chiede la ostensione possa o meno essere fatto valere dal ricorrente per il successivo soddisfacimento del proprio diritto di credito (ossia che l'atto richiesto ha natura privatistica, il ricorrente non ne è parte, gli eredi non hanno contratto nessuna obbligazione nei confronti del ricorrente, il contratto a suo tempo stipulato tra il ricorrente e il *de cuius* aveva carattere strettamente personale), non può essere oggetto di giudizio da parte dell'Azienda, la quale deve considerare un altro e autonomo diritto, ossia il diritto di accesso, nè tantomeno può esserlo da parte dei controinteressati. In altre parole, spetterà all'interessato, e al giudice eventualmente adito, stabilire se l'atto oggetto della richiesta sarà idoneo o meno ad essere utilizzato per il soddisfacimento del diritto di credito, essendo sufficiente, al fine del diritto di accesso, constatare il

collegamento del documento oggetto della domanda con la "situazione giuridicamente tutelata" (v. lett.b) art.22 L241/90) che si intende far valere, eventualmente e successivamente, al soddisfacimento del diritto di accesso medesimo;

2) non si capisce come i controinteressati possano negare la qualificazione di "documento amministrativo" dell'atto oggetto della domanda di ostensione, posto che loro stessi citano la definizione di documento amministrativo fornita dalla lett.c) art.22 L241/90 "...ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale ", per la quale l'atto di transazione può ben essere definito "documento amministrativo", e posto che l'unica argomentazione sulla quale i controinteressati basavano la presunta negazione di tale natura giuridica consiste nel descrivere il documento in oggetto come un atto di transazione di natura privatistica, contenente un accordo tra le parti, a titolo di risarcimento danni, definizione che lo fa rientrare, invece, a pieno titolo, nella previsione di legge. Per ciò che riguarda l'assunto che l'atto *de quo* non concerneva assolutamente un'attività di pubblico interesse, ci si chiedeva come può essere definita, se non di pubblico interesse, l'attività del servizio sanitario pubblico tesa al risarcimento del danno provocato nella erogazione del servizio sanitario medesimo. Rilevammo *ad abundantiam* che la transazione in parola era stata presumibilmente preceduta o seguita da un atto deliberativo dell'Azienda, espressione dell'attività istituzionale della PA, che a titolo di risarcimento del danno impegna danaro pubblico, il cui documento di riferimento è "amministrativo", dotando nel contempo di tale qualità (se ne fosse residuo un qualche dubbio) anche la transazione, che ne costituisce parte integrante;

3) i contro interessati avevano negato in subordine la sussistenza dell'interesse per non essere il ricorrente parte della transazione e poiché "non era, in alcun modo, correlato e/o connesso alla stessa". A tale apodittica negazione si replicò che, indipendentemente dalla circostanza (come sopra detto, irrilevante ai fini dell'accesso) che il ricorrente abbia o meno fatto parte della transazione, della sussistenza dell'interesse corrispondente a situazione giuridicamente tutelata, e collegata al documento oggetto della domanda di ostensione, il ricorrente aveva fornito ampia illustrazione.

Rilevammo infine che la ASL non aveva fatto altro che il proprio dovere nel reperire i controinteressati in applicazione dell'art. 3 DPR184/2006, e nel comunicare loro l'avvenuta presentazione della domanda di accesso, nonché al ricorrente l'avvenuta presentazione della opposizione, tenuto conto che i dati

personali - generalità e recapiti, dati non soggetti a tutela speciale e risultanti da pubblici elenchi - sono stati comunicati al ricorrente in applicazione del principio generale del giusto procedimento.

Inoltre, data la qualificazione dell'interesse del ricorrente (il mancato soddisfacimento del proprio diritto di credito), non avrebbe potuto escludersi l'accesso per una generica esigenza di tutela della privacy dei controinteressati, posta la garanzia che l'ordinamento offre al diritto di accesso ex comma 7 art. 24 L241/90. Inoltre, nella (improbabile, dato che non si trattava delle loro condizioni di salute) ipotesi che nell'atto di transazione fossero stati presenti dati sensibili afferenti agli eredi, l'Azienda avrebbe potuto provvedere a oscurarli, essendo che l'interesse del ricorrente verteva sul quantum risarcitorio corrisposto dall'Azienda agli eredi. Né avrebbe potuto essere opposta una qualsiasi esigenza di tutela della privacy del *de cuius*, essendo i dati sensibili di quest'ultimo già ben noti al ricorrente per motivi professionali.

L'Azienda ha accolto la nostra richiesta di riesame e consentito l'esercizio del diritto di accesso al ricorrente all'atto contenente la transazione, riconoscendone quindi la natura di documento amministrativo accessibile.

Accesso a videoregistrazione telecamera di sorveglianza

Il ricorrente aveva effettuato alla polizia municipale del Comune di riferimento domanda di ostensione della registrazione video effettuata dall'impianto di video sorveglianza posto ad intersezione semaforica nel momento in cui si era verificato un sinistro stradale tra il motorino da lui condotto e un'auto, a seguito del quale si era dovuto sottoporre a intervento chirurgico e a una lunga riabilitazione.

Il Comune aveva pronunciato diniego, in forza del proprio regolamento per l'installazione e utilizzazione degli impianti di videosorveglianza, che dispone che le registrazioni sono messe a disposizione dell'Autorità Giudiziaria o di altre Pubbliche Autorità solo in presenza di provvedimenti da queste emanati, in conformità agli scopi perseguiti dal Comune o a precise disposizioni di legge. Il Comune aggiungeva di aver provveduto alla conservazione delle registrazioni video in questione per soli fini di indagine, a disposizione dell'Autorità Giudiziaria o di altre Pubbliche Autorità aventi titolo all'acquisizione. L'interessato si è rivolto a noi, che abbiamo ritenuto di accogliere l'istanza e chiedere a quel Comune il riesame del diniego.

In primo luogo, rilevammo la carenza di motivazione del provvedimento. Posto infatti che l'oggetto della domanda, avendo la natura di documento amministrativo, è sottoposto alla disciplina in tema di diritto di accesso, la PA che riceve la domanda di ostensione deve considerare l'interesse qualificato sotteso alla domanda, consistente nella situazione giuridicamente tutelata e

collegata alla documentazione oggetto della richiesta. Nel caso in esame, a fronte di una situazione di evidente interesse qualificato in capo al richiedente, collegata in modo evidente al documento, l'accesso era stato negato col mero richiamo alla norma regolamentare, che comunque non considera la eventualità che le registrazioni possano essere oggetto di domanda di ostensione da parte di un soggetto in capo al quale possa essere ravvisato il diritto di accedervi, se titolare di interesse come definito dalla lett.b) comma 1 art. 22 L241/90. In altre parole la norma regolamentare citata dal Comune non considerava la facoltà di esercitare il diritto di accesso da parte di un soggetto in capo al quale tale diritto si è formato in forza di situazione giuridicamente tutelata, collegata al documento e costitutiva di un interesse che, nel caso in esame, non pareva essere stato preso in considerazione dalla PA. Per meglio spiegare, considerammo che la norma regolamentare, a meno di non essere intesa come caso di esclusione dell'accesso non previsto dalla legge (e pertanto illegittima), deve essere letta quale applicazione della lett.c) comma 6 art.24 L241/90, la quale dispone che con regolamento la PA possa prevedere casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi "quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini". Tuttavia, tale disposizione va letta unitamente a quella del successivo comma 7 del medesimo articolo, il quale dispone che, anche nei casi esclusione dell'accesso, "deve *comunque* essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dall'articolo 60 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in caso di dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale". In secondo luogo, rilevammo che nel nostro ordinamento giuridico, qualora gli atti siano ancora nella disponibilità dell'Amministrazione, la loro sottrazione al diritto di accesso (in presenza, giova ripeterlo, di interesse qualificato) può aversi solo ove sia disposto il segreto istruttorio in sede penale ex art. 329 cpp (che peraltro può essere dichiarato solo dall'Autorità Giudiziaria, e non da altre "Pubbliche Autorità"), come stabilito dalla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio: "l'invio di documenti all'autorità giudiziaria e/o la presenza di un procedimento penale non vale di per sé a respingere la domanda di accesso, atteso che il segreto istruttorio di cui all'art. 329 non

costituisce un motivo legittimo di diniego al rilascio di documenti fintanto che gli stessi siano nella disponibilità dell'amministrazione, e il giudice che conduce l'indagine penale non li abbia acquisiti con uno specifico provvedimento di sequestro. Solo in questo caso l'amministrazione potrà legittimamente rifiutare l'accesso" (v. Massimario Commissione, parere seduta 13/10/2009). In altre parole, per documenti relativi a ispezioni/indagini compiute dalla PA, non può apoditticamente escludersi l'accesso, ma deve verificarsi, caso per caso, in forza della generale accessibilità degli atti, se quei medesimi documenti siano effettivamente inseriti in istruttoria penale e sottoposti a sequestro, nulla ostando all'accesso in caso negativo. Per quanto rilevato, segnalammo al Comune in questione che la norma regolamentare avrebbe dovuto essere modificata in questo senso: "le registrazioni *sono sottratte all'accesso degli aventi diritto e messe a esclusiva* disposizione dell'Autorità Giudiziaria solo in presenza di provvedimenti da questa emanati, in conformità agli scopi perseguiti dal Comune o a precise disposizioni di legge", oppure, in modo ancora più semplice, spostando l'avverbio "solo": "le registrazioni sono messe a disposizione *solo* dell'Autorità Giudiziaria in presenza di provvedimenti da queste emanati, in conformità agli scopi perseguiti dal Comune o a precise disposizioni di legge".

Citammo inoltre il "Provvedimento in materia di Videosorveglianza" del 8/4/2010 del Garante per la protezione dei Dati Personali, (<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/31019>), che, nelle disposizioni generali - paragrafo 3.5 - dispone che "Deve essere assicurato agli interessati identificabili l'effettivo esercizio dei propri diritti in conformità al Codice (della Privacy), in particolare quello di accedere ai dati che li riguardano, di verificare le finalità, le modalità e la logica del trattamento (art. 7 del Codice). La risposta ad una richiesta di accesso a dati conservati deve riguardare tutti quelli attinenti al richiedente identificabile e può comprendere eventuali dati riferiti a terzi solo nei limiti previsti dal Codice, ovvero nei soli casi in cui la scomposizione dei dati trattati o la privazione di alcuni elementi renda incomprensibili i dati personali relativi all'interessato (art. 10, comma 5, del Codice).

Il Comune in questione rispose di dover confermare il diniego per ciò che riguardava la richiesta di copia della riproduzione video, perché in essa avrebbero potuto comparire terzi, ai quali era difficilmente ipotizzabile poter effettuare la comunicazione della domanda di accesso in qualità di contro interessati. Fu deciso di consentire al ricorrente la visione del filmato, talchè, se le medesime a suo giudizio si fossero dimostrate rilevanti per la ricostruzione del fatto dannoso, avrebbe potuto chiedere al giudice di acquisirne la copia.

Accesso agli atti delle società partecipate

Un gruppo di consiglieri comunali ci ha segnalato la mancata soddisfazione delle loro istanze di accesso alla documentazione amministrativa di pertinenza di una SPA svolgente attività socioculturali, alla quale il Comune in questione partecipa per il 64%.

In particolare, la SPA non aveva fornito riscontro alla domanda di accesso agli atti effettuata dai consiglieri volta a ottenere la ostensione della documentazione amministrativa economico/contabile integrale relativa all'esercizio 2013 (elencata dettagliatamente nella istanza) e della documentazione amministrativa relativa a un contenzioso tra la suddetta SPA e una società di gestione dei rifiuti.

Risultava che il Comune aveva inoltrato ai richiedenti gli atti relativi al bilancio della SPA ma non la documentazione relativa alla situazione contabile, né quella relativa al contenzioso, talché l'accesso dei consiglieri si era realizzato solo parzialmente. Infatti, la SPA non aveva accolto la domanda dei consiglieri, comunicando loro che la richiesta ai dati contabili "non poteva essere accolta", poiché "il diritto di accesso riconosciuto dall'art.43 del Dlgs267/2000 al consigliere comunale non è prospettabile con riguardo alla scrivente società, il quanto ente di diritto privato non dipendente dalla amministrazione comunale agli effetti della predetta norma", per cui "data la natura riservata delle informazioni richieste non può consentirsi alcuna forma di ostensione diversa da quella connaturale alla pubblicizzazione nel registro delle imprese dei bilanci e atti societari". Rilevammo la non conformità di tale motivazione (posta alla base del diniego) alla normativa in tema di accesso agli atti, in primo luogo segnalando che il diritto dei consiglieri di cui all'art. 43 Dlgs267/2000 ben può realizzarsi non solo nei confronti degli enti dipendenti dalle amministrazioni di appartenenza, ma anche "delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi", che l'art.23 L241/90 (con norma destinata a tutti i cittadini e quindi, a maggior ragione, ai consiglieri comunali e provinciali, per l'esercizio del proprio mandato) espressamente individua quali destinatari del diritto di accesso ex art. 22 L241/90 (indipendentemente, peraltro, dalla loro natura pubblicistica o privatistica). Del resto, tale interpretazione è stata fatta propria dalla giurisprudenza. In sintesi, è stato rilevato dai giudici amministrativi che il diritto di accesso dei consiglieri comunali non può essere "compresso" a seconda che un determinato servizio pubblico sia o meno gestito da "enti dipendenti", estendendosi il loro diritto di accesso anche agli atti formati o stabilmente detenuti da tutte le aziende o enti partecipati dal Comune, non richiedendosi che i medesimi integrino necessariamente la figura

dell'*in house providing*, non esistendo alcuna norma di legge o principio costituzionale che abiliti a operare una simile discriminazione, essendo la *ratio* dell'art. 43 Dlgs267/2000 quella di estendere il diritto di accesso dei consiglieri a tutti gli organismi che gestiscono servizi pubblici locali per conto del Comune (v. *ex pluris* TAR Campania-Napoli n.448/2010). Chiedemmo quindi alla SPA di riesaminare la propria posizione, raccomandando per il futuro il rispetto delle norme in tema di diritto di accesso dei Consiglieri comunali.

Il Comune in questione, nonostante i nostri rilievi, ha ribadito il diniego, sostenendo che la SPA non era società concessionaria di servizio pubblico, e che pertanto i consiglieri comunali non avevano diritto ad accedere agli atti richiesti, mostrando quindi di aderire alla interpretazione restrittiva che limita il diritto di accesso, pur in assenza di norme che abilitino a una tale discriminazione, alle società partecipate *in house providing*.

Accesso agli atti della volontaria giurisdizione

La figlia maggiore di due anziani coniugi segnalò che ai medesimi era stata nominata amministratore di sostegno l'altra figlia, senza che la esponente ne fosse stata informata. La medesima aveva pertanto effettuato presso la cancelleria del Giudice Tutelare istanza di accesso ai documenti relativi alla procedura di nomina dell'amministratore di sostegno e svolgimento dell'incarico. Lamentava di non aver ricevuto alcuna risposta e chiedeva pertanto il nostro intervento ai sensi del comma 4 art.25 L241/90.

Accertammo che la giurisprudenza (TAR Veneto n.3215 del 6/9/2004), in riferimento a un caso simile a quello prospettato, in cui una figlia chiedeva al Giudice Tutelare l'accesso agli atti relativi alla tutela del padre, ha stabilito (pur nel pieno riconoscimento della legittimazione e dell'interesse ad accedere agli atti relativi alla tutela del proprio padre) che in caso di silenzio/rifiuto o diniego, non si sarebbe potuti ricorrere al TAR, per il motivo che tali atti non sono formati da una pubblica amministrazione. In buona sostanza, nella decisione citata il TAR Veneto escludeva che per accedere agli atti del fascicolo di tutela si possa usare lo strumento di cui all'art. 25 L241/90. Il TAR argomentava che tali atti sono formati direttamente dal giudice tutelare, talchè gli atti stessi, oltre a provenire da un organo soggettivamente non amministrativo, esprimono - secondo l'opinione preferibile in dottrina - una funzione - quella della volontaria giurisdizione - diversa da quella amministrativa. Di conseguenza la disciplina dell'accesso agli atti della tutela rimane attratta al regime giuridico della attività di volontaria giurisdizione alla quale gli atti medesimi accedono. La domanda di accesso, nel procedimento conclusosi

con la sentenza citata, era stata infatti dichiarata inammissibile, ma con la precisazione che la ricorrente avrebbe potuto presentare o reiterare l'istanza di accesso agli atti della tutela avanti al giudice tutelare, e che avverso l'eventuale provvedimento sfavorevole emanato da quest'ultimo avrebbe potuto proporre reclamo dinanzi al Tribunale ai sensi dell'art. 737 e seguenti CPC.

Pertanto prospettammo all'interessata le seguenti soluzioni:

- chiedere il riesame del silenzio rifiuto alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (v. comma 4 art. 25 L241/90 e art. 12 DPR184/2006 (trattandosi nella specie di organo statale));

- proporre reclamo al Tribunale avverso la mancata risposta alla istanza di accesso (tale mancata risposta non può definirsi silenzio-rifiuto in senso proprio, se si intende discostarsi dalla disciplina ex L241/90), ai sensi degli artt.737 e ss. CPC, secondo le istruzioni che vengono fornite dalla cancelleria della Volontaria Giurisdizione.

Per quanto sopra detto, era probabile che seguendo la prima modalità il ricorso venisse dichiarato inammissibile dalla Commissione. In tal caso, si sarebbe potuto riproporre la domanda di accesso alla Volontaria Giurisdizione, e in caso di mancata soddisfazione agire ex artt.737 e ss. CPC.

5.10.1 Privacy

Pubblicazione sul sito web di gestore di pubblico servizio di dati personali oltre il limite temporale consentito

Una persona segnalò che, digitando il proprio nome e cognome su un qualsiasi browser di ricerca generica, risultava possibile scaricare il documento pdf contenente l'esito di un concorso pubblico effettuato da una società gestore di servizi per conto di un Comune risalente a svariati anni prima e contenente tutti i nomi e le date di nascita dei partecipanti. Tramite accesso al link indicato dal ricorrente risultò il permanere della situazione descritta. La persona chiedeva che la pubblicazione venisse eliminata.

Indicammo le "Linee Guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul sito web" di cui al provvedimento del Garante per la Protezione dei Dati Personali n.88 del 02/03/2011 (all.2), nel quale si legge, alla lett.B.1 - Concorsi e selezioni pubbliche - che sono da considerare appropriate le modalità di pubblicazione di graduatorie, esiti e giudizi concorsuali che rendano agevolmente conoscibili i dati personali consultando il sito web della PA competente, solo se nel contempo si evita che i medesimi siano

liberamente reperibili utilizzando i comuni motori di ricerca esterni. Il medesimo provvedimento, al punto 5.2, recita in via generale, a proposito della pubblicazione di dati personali su siti web istituzionali, che, pur nel rispetto delle esigenze di trasparenza, pubblicità e consultabilità degli atti, si deve comunque tener conto anche della "necessità di individuare un congruo periodo di tempo entro il quale devono rimanere disponibili (in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato) che non può essere superiore al periodo ritenuto, caso per caso, necessario al raggiungimento degli scopi per i quali i dati stessi sono resi pubblici".

Il ricorrente ci comunicò che a seguito della nostra segnalazione il dato fu eliminato, ma l'ente in questione non ci ha mai risposto.

Scambio di persona al triage del pronto soccorso

Fu comunicato a una signora, in occasione della attribuzione del triage presso un Pronto Soccorso, che sulla sua cartella personale erano riportati due precedenti accessi, durante i quali "la paziente è stata allontanata dal reparto in stato di disagio...". Risultò subito di tutta evidenza che un errore (o umano, o del sistema) aveva provocato uno scambio di persona, in quanto i dati anamnestici sopra accennati non afferivano alla esponente, ma ad altro soggetto, peraltro noto al reparto. Di tale errore, la esponente chiedeva all'URP della struttura di riferimento tempestiva correzione. Inoltre, chiedeva un chiarimento su come fosse potuto accadere che, dato che le credenziali personali sono riportate sulla propria tessera sanitaria (es. codice fiscale), in che modo si siano potuti attribuire i dati e l'anamnesi di una persona a un'altra. Risultava che URP aveva riferito alla signora che i responsabili amministrativi delle strutture coinvolte avevano già chiesto al titolare dell'applicativo in uso al Pronto soccorso di eliminare la sua anagrafica dai due ingressi e di attribuire questi due accessi alle anagrafiche effettivamente coinvolte.

Nel frattempo, su richiesta del nostro Ufficio (che acquisisce per prassi, per conoscenza, i reclami presentati agli UURRPP delle aziende sanitarie e ospedaliere), la struttura coinvolta ci comunicava "il caso è stato già risolto e l'anagrafica corretta". Abbiamo ritenuto che l'interessata, in qualità di reclamante, fosse stata a suo tempo informata da URP della soluzione del problema. Tuttavia, l'interessata ci riferiva di non aver mai ricevuto risposta, e si è rivolta a noi per sincerarsi che effettivamente la correzione fosse avvenuta.

La struttura, per dimenticanza o cattiva organizzazione, non aveva eseguito la correzione, che fu fatta all'arrivo della nostra lettera. La struttura medesima ci informò anche di stare revisionando le procedure aziendali per una maggiore

sensibilizzazione che non dia più luogo a errori come quello verificatosi.

5.11 Diritto allo Studio

Nel corso del 2014 sono state aperte 30 pratiche sulla categoria "istruzione", e sono stati trattati 46 fascicoli. Le problematiche affrontate hanno riguardato soprattutto il c.d. diritto allo studio "scolastico".

Diritto allo studio universitario

E' ormai noto che presso l'Università di Firenze è istituito da anni il Garante dei diritti degli Studenti, al quale la difesa civica indirizza le segnalazioni aventi a che fare con l'Ateneo fiorentino. Tuttavia il Garante non svolge le proprie funzioni nei confronti dell'Accademia delle Belle Arti, del Conservatorio, di ISIA e di tutti quei corsi di studi che, sebbene di livello universitario, non hanno niente a che fare con l'organizzazione dell'Ateneo. Tali corsi rientrano pertanto nella nostra "sfera d'azione", come gli altri atenei toscani (Scuola Normale, Università di Pisa e di Siena), che non hanno il Garante. Spesso le questioni sottoposte alla nostra attenzione riguardano sia l'ateneo o corso di livello universitario di riferimento e l'Azienda Regionale del Diritto allo Studio, poiché l'andamento della carriera universitaria, col riconoscimento dei crediti, condiziona la erogazione dei benefici economici.

Troppi crediti per la borsa di studio

Uno studente iscritto al Conservatorio di Firenze e proveniente dal Conservatorio di un'altra città presso il quale si era iscritto al primo del triennio a Caltanissetta nell'anno accademico 2011/2012 mentre frequentava ancora la scuola secondaria superiore, si era immatricolato al primo anno a Firenze a.a. 2012/2013. Su sua domanda, gli erano stati confermati n.39 dei crediti conseguiti.

E' purtroppo a causa di questo riconoscimento di crediti che, per l'a.a. 2013/2014, gli si stava prospettando la probabilità di perdere il diritto alla borsa di studio e posto alloggio, che aveva conseguito nell'a.a. 2012/2013, e che gli aveva permesso di realizzare il progetto di trasferirsi a studiare a Firenze. La ARDSU Toscana infatti, stante la convalida dei crediti conseguiti presso il Conservatorio di provenienza, considerava l'a.a. 2013/2014 come suo terzo anno di corso. Essendo che i requisiti di merito per l'accesso ai benefici del diritto allo studio devono essere conseguiti dallo studente entro agosto, in tale data l'interessato non possedeva tali requisiti, che invece avrebbe avuto, se considerato iscritto al secondo anno. Infatti il Bando ARDSU di concorso a.a.

2013/14 Borse di studio-Posti alloggio dispone che per determinare l'"anno convenzionale di iscrizione" - per il conseguimento dei requisiti di merito - per gli studenti che, antecedentemente all'a.a. 2013/2014, hanno effettuato passaggi da un anno di corso ad un 1° anno di altro corso, non sono conteggiati gli anni antecedenti al passaggio, purché l'Università non abbia confermato crediti (e/o esami) precedentemente conseguiti (e/o superati). Lo studente ci aveva riferito che ARDSU, nel tentativo di venirgli incontro, lo ha consigliato di chiedere al Conservatorio di annullare i CFU a suo tempo convalidati. Intervenimmo per sostenere la richiesta dello studente, ben consapevoli che aveva a unico fondamento la constatazione che in caso di risposta negativa si prospettava per lo studente in questione unicamente l'abbandono della propria carriera, non essendo in grado di sostenerne la spesa. Il Conservatorio rispose che, al di là di ogni considerazione umanamente condivisibile, il riconoscimento della carriera e la attribuzione dei crediti nel passaggio (preceduto, nel caso del Conservatorio, da audizione) da altro istituto rispondono ad esigenze di certezza di un percorso formativo finalizzato alla migliore qualificazione professionale, e accogliere l'istanza sarebbe stato del tutto incoerente con tale percorso consolidato. E' chiaro che la difesa civica non ha potuto che prendere atto della decisione.

Diritto allo studio scolastico

Somministrazione di farmaci salvavita in ambito scolastico

La madre di un alunno frequentante la scuola dell'obbligo segnalò la situazione di criticità venutasi a creare presso l'istituto per non essere stato reperito alcun soggetto, nè tra gli insegnanti, nè presso il personale non docente, disposto a fornire il proprio consenso alla somministrazione dei farmaci che debbono per certificazione medica (resa nelle forme prescritte) essere assunti a scuola. Nell'ambito dell'istituto in questione non era stato reperito alcun operatore scolastico disponibile alla somministrazione dei farmaci indispensabili. Pertanto, le prescrizioni di cui all'"Accordo di collaborazione per la somministrazione dei farmaci a scuola tra Regione Toscana e Ministero dell'Istruzione – Direzione Generale USR per la Toscana", e all'"Accordo di collaborazione sul diabete giovanile per favorire l'inserimento del bambino con diabete in ambito scolastico" , parti integranti della delibera regionale DGR112/2012 , di approvazione di detti accordi, non potevano trovare applicazione, essendone elemento essenziale proprio il consenso dell'operatore alla somministrazione del farmaco.

Dovemmo prendere atto di tale mancata condivisione, non potendo certo pretendere che venissero fornite a questa difesa civica le motivazioni - evidentemente afferenti all'autonomia privata degli operatori - di un tale rifiuto. Evidenziammo tuttavia

che gli accordi sopra richiamati trovano la loro *ratio* nel dover garantire il godimento dei diritti fondamentali alla salute e allo studio. Il primo degli accordi sopra citati prevede che, nel caso di criticità nella sua applicazione, anche per assenza di disponibilità del personale scolastico, dirigenza scolastica e azienda sanitaria debbano definire un "programma d'intervento-piano terapeutico". Il secondo degli accordi sopra citati, riguardante il diabete, prevede una precisa e articolata definizione delle funzioni dei soggetti coinvolti. Tra questi viene individuato in primo luogo il servizio infermieristico quale soggetto che "effettua la prestazione, attenendosi al piano individuale di trattamento diabetologico", aggiungendo poi che "la misurazione della glicemia e la somministrazione di insulina *possono* essere effettuate *volontariamente* dal personale scolastico". Evidenziamo che le descritte disposizioni, in quanto parti integranti della Delibera della Giunta Regionale n.112/2012, sono vincolanti nell'interesse dei minori coinvolti, per i quali occorre individuare una modalità concreta perché sia loro garantito il contemporaneo godimento di diritti fondamentali. Infatti, delle due l'una: se non è praticabile la via della adesione volontaria all'accordo di collaborazione da parte degli operatori, devono trovare applicazione gli strumenti alternativi previsti negli accordi medesimi. Per questo era indispensabile nell'immediato (nell'attesa di strumenti più efficaci e non rimessi alla buona volontà degli operatori) una collaborazione attiva dell'Azienda sanitaria presso l'Istituto in questione. L'Azienda rispose che, a fronte del rifiuto del personale dell'Istituto in questione di aderire al Protocollo Regione Toscana del 30/03/2009 per la somministrazione di farmaci a scuola, per i casi di urgenza il personale avrebbe dovuto chiedere l'intervento del 118 e nel contempo avvertire i familiari. Negli altri casi, presumibilmente non urgenti, ossia quelli che richiedono una assistenza sanitaria programmata in ambito scolastico, l'Azienda riferiva di aver provveduto a fornire una adeguata risposta assistenziale. La Regione, dopo averci comunicato che si erano previsti una serie di incontri per cercare una soluzione alla problematica, ha ribadito in buona sostanza quel che già aveva esposto la ASL.

Gratuità del trasporto per gli alunni diversamente abili presso le scuole di ogni ordine e grado

Ci fu segnalato che in un gruppo di comuni una determinata zona gli alunni portatori di handicap in condizioni di gravità non era previsto il trasporto scolastico gratuito.

Abbiamo esaminato a titolo esemplificativo il vigente regolamento in materia di trasporto scolastico del Comune capofila, e abbiamo constatato che le uniche ipotesi di esenzione dalla contribuzione erano stabilite per motivi di reddito e per il terzo figlio. Niente era stabilito relativamente al trasporto degli

alunni con handicap grave, per cui risultava che anche in questi casi si applicava la contribuzione delle famiglie, determinata in base alla dichiarazione ISEE.

Ancora a titolo esemplificativo, accertammo che invece il regolamento per il diritto allo studio del Comune di Firenze dispone espressamente che "Il servizio trasporto è inoltre attuato gratuitamente per tutti gli alunni che ne usufruiscono in quanto portatori di handicap".

E' notoria la disposizione di cui alla lett.d) art. 8 della L104/92 nella parte in cui prescrive che l'inserimento e la integrazione della persona con handicap siano assicurati mediante la emanazione di provvedimenti che ne rendano effettivo il diritto allo studio, nonché la serie di disposizioni sull'obbligo di assicurare trasporti specifici e individualizzati.

Quanto a noi segnalato ci impose di rilevare che, essendo evidente il rilievo particolare che ha il trasporto scolastico nella piena realizzazione del diritto allo studio dei ragazzi disabili, la circostanza che sia realizzato o meno gratuitamente a seconda del luogo di residenza degli aventi diritto (per di più, nell'ambito della medesima Regione) ci pareva oggettivamente discriminatoria. Segnalammo inoltre la attuale vigenza dell'art. 28 L118/71 (provvedimenti per la frequenza scolastica), che assicura il trasporto scolastico gratuito agli alunni diversamente abili della scuola dell'obbligo. A ciò deve aggiungersi che *"tale disposizione, proprio perché non abrogata dall'art. 42 L104/92, non può far ritenere che il trasporto scolastico gratuito non possa essere incluso nella generale previsione di cui all'art.12 L104/92. Tale norma, infatti, si deve interpretare alla luce, anche, dell'orientamento della Corte Cost. che, prevedendo l'estensione anche alla scuola superiore dei medesimi e strumentali ausili previsti per la scuola dell'obbligo, per gli studenti disabili, ha inteso valorizzare la doverosità, imposta dai valori costituzionali di riferimento, della tutela dei soggetti disabili ai fini della garanzia dell'accesso all'istruzione, senza distinzione tra scuola dell'obbligo e scuola superiore. Ne consegue che si deve escludere che il trasporto gratuito degli alunni disabili possa riguardare solo la scuola dell'obbligo"* (Consiglio di Stato sez. V, Sent. n. 2361/2008).

A seguito del nostro intervento, risultò la adozione, da parte del Comune capofila e degli enti coinvolti, del criterio di gratuità da noi auspicato, indipendentemente dal valore ISEE.

Asili nido

A un asilo nido privato accreditato è stato revocato un finanziamento avuto 10 anni prima per mancata rendicontazione, ma la rendicontazione non era prevista dal bando.

La società di gestione dell'asilo nido in questione aveva ottenuto dalla Regione nell'anno 2003, per il tramite del Comune di riferimento, un contributo per costruzione e gestione di asilo nido. In base alla documentazione fornitaci risultò che con D.D. n. 6861 del 10.12.2002, come modificato dal D.D. n. 7330 del 23.12.2002, la Regione Toscana, in applicazione dell'art. 70 (Disposizioni in materia di asili nido) della L448/2001 (legge finanziaria 2002) aveva approvato il "Bando per l'assegnazione di contributi per la costruzione e la gestione di asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro" con le dovute indicazioni e prescrizioni per parteciparvi. Tali contributi sarebbero stati ripartiti tra Comuni che ne avessero fatto richiesta, previa presentazione di progetti ammissibili ai sensi del bando medesimo.

La società presentò il proprio progetto presso il Comune. Risultò tra gli aggiudicatari, come da decreto dirigenziale della Regione Toscana. Peraltro, tale provvedimento, per riuscire a finanziare il maggior numero di progetti e quindi venire incontro ai bisogni dei cittadini, ritenne di dover stabilire nel 58,97% la quota finanziabile sia per la gestione che per gli investimenti, ponendo un tetto massimo complessivo di € 400.000 a progetto.

La esponente ricevette un finanziamento per la somma di €274.604,47, di cui €66.794,78 in conto investimenti, ed €207.809,69 in conto gestione per il primo anno educativo. La somma fu liquidata dalla Regione Toscana al Comune nel mese di agosto 2003, e dal Comune corrisposta alla società dopo il rilascio da parte dello stesso dell'autorizzazione all'apertura e l'accreditamento, nonché verifica dell'avvenuta realizzazione della struttura.

Con il mese di settembre 2003 veniva avviata l'attività. La esponente riferiva che, come da suo cronogramma presentato in fase progettuale, la struttura era stata completata, anche con gli arredi, già dalla fine del mese di maggio 2003.

Il bando (allegato e parte integrante del D.D. 6861 del 10.12.2002) non poneva obbligo di rendicontazione del finanziamento che sarebbe stato erogato, nè l'obbligo di rendicontazione della somma indicata quale costo del progetto.

La esponente ci informa che nel 2009 venne per la prima volta richiesto dalla Regione l'invio della rendicontazione del finanziamento ottenuto nell'anno 2003. La società prese subito contatto con la Regione per un chiarimento sia sull'obbligo di rendicontazione (tale obbligo infatti, come sopra detto, non risultava specificato né nel bando, né nel decreto di assegnazione) sia, qualora la rendicontazione fosse stata ritenuta comunque

dovuta, sulle modalità con le quali avrebbe dovuto avvenire. Tuttavia tale contatto non sortì alcun risultato.

Nel 2010, a mezzo raccomandata A. R., la Regione avviò il procedimento di revoca del finanziamento, in caso di mancata consegna della documentazione entro 30 giorni dal ricevimento. Tale comunicazione non conteneva precisazioni sulle somme da rendicontare, né diceva che le fatture avrebbero dovuto essere quietanzate, né che i pagamenti a suo tempo effettuati, per essere riconoscibili, avrebbero dovuto avere una determinata forma. Tuttavia la società fece il possibile per reperire e trasmettere alla Regione quanta più documentazione possibile.

Dopo 16 mesi la Regione dette un termine di 15 giorni per consegnare il completamento della rendicontazione. Nel 2012 venne richiesta ulteriore integrazione alla documentazione nel frattempo inviata, solo per la parte in conto investimenti, e riferito che su un totale di fatture inviate per €89413,70, solo €30958,66 erano correttamente corredate di pagamento a quietanza. Per la prima volta veniva sollevato il "problema delle quietanze", e precisato che doveva essere rendicontato l'intero ammontare del costo di progetto a suo tempo indicato nella domanda di finanziamento del 2002. Per la parte in conto investimenti, la Regione aveva emesso, tramite Equitalia, cartella esattoriale, per la quale era stata fatta stata fatta opposizione alla esecuzione. Restava aperta la questione per la parte di contributo in conto gestione, per la quale la Regione era tornata a chiedere la rendicontazione, chiarendo per la prima volta che *il contributo riconoscibile è dato dal 58,97% delle spese effettivamente sostenute, al netto delle entrate delle rette per l'anno di apertura del servizio e l'eventuale scarto...*. Alla fine del 2013 la Regione comunicò alla società che, sulla base della documentazione da essa presentata, aveva considerato rendicontata (si omette qui di riportare l'elenco delle spese e percentuali dichiarate ammissibili) solo una parte del finanziamento, residuando la cifra €149.603,49 che la società avrebbe dovuto restituire alla Regione, più gli interessi legali che si intendeva far decorrere dalla data del trasferimento del fondo dalla Regione al Comune (nel 2003).

Il servizio asilo nido non avrebbe potuto sostenere tale spesa. Pertanto ritenemmo opportuno intervenire con una serie di osservazioni.

Sull'obbligo di rendicontazione

Il bando e il decreto di assegnazione a suo tempo emanati dalla Regione non contenevano alcun obbligo di rendicontazione, e i soggetti aggiudicatari, che devono senz'altro sottostare al bando in quanto *lex specialis* della procedura di riferimento, non hanno ritenuto di essere vincolati a un obbligo che non risultava descritto. Si osservava che nemmeno la norma statale istitutiva del Fondo

per gli Asili Nido di cui all'art. 70 L448/2000 (legge finanziaria 2001), che costituiva il fondamento del bando integrandone le previsioni per quanto non espressamente riportato, effettuava riferimenti all'obbligo di rendicontazione. Il bando della Regione per assegnare i contributi per la realizzazione di nuovi asili nido fu emanato nell'anno 2002, in presenza di una vera e propria emergenza, estesa su tutto il territorio nazionale, per le interminabili liste di attesa di bambine e bambini da tre a trentasei mesi. Poche erano le strutture esistenti, prevalentemente comunali, con altissimi costi gestionali. Emergenza che condusse alla istituzione del fondo statale, e di seguito ai bandi (negli anni a seguire ve ne saranno altri) delle Regioni, per assegnare anche a privati e cooperative, risorse per la realizzazione di asili nido per l'infanzia. Cosciente il legislatore che, senza l'intervento di pubblici finanziamenti, non sarebbero potute sorgere nuove realtà. Assai costose sia nell'impianto che nella gestione, di contro, scarsamente remunerative. Si osservava che la circostanza che nel bando in questione non fosse stata richiesta alcuna rendicontazione, presumibilmente non derivava da dimenticanza o negligenza degli uffici, ma, semplicemente, dal non essere stata ritenuta necessaria. Inoltre, al momento dell'erogazione del contributo, il progetto doveva essere già stato tradotto in realtà, in condizioni di poter ottenere l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento comunale e di poter avviare l'attività (come accaduto per Cocolandia). Inoltre, come da cronogramma allegato al progetto presentato, ad aprile 2003, quando la Regione redasse la graduatoria dei progetti ammissibili, la società aveva già completato i lavori edili, ed a maggio 2003, terminato anche l'arredamento: pronto per iniziare l'attività. Almeno per questa parte, se rendicontazione doveva avesse dovuto essere fornita, quello sarebbe stato il momento deputato per farlo.

Sulla rendicontazione "riconoscibile"

Pur in assenza di espressa previsione dell'obbligo di rendicontazione, rilevammo che la società aveva ricevuto la prima richiesta nel 2009, formalizzata nel 2010, a fronte di un contributo erogato nel 2003, e anche l'aver fatto trascorrere questo notevole lasso di tempo senza alcuna richiesta, confortava la opinione che nemmeno la Regione aveva ritenuto sussistere l'obbligo. Tuttavia la società aveva fatto il possibile per reperire ogni documentazione atta a comprovare le spese sostenute. A tale proposito, la medesima aveva fatto notare di non aver ricevuto informazioni certe sulla forma che avrebbero dovuto avere le fatture, né sulle modalità con le quali, per poter essere considerati "riconoscibili", le spese e i pagamenti avrebbero dovuto essere stati effettuati. In particolare, le spese erano state considerate "riconoscibili" solo se effettuate tramite bonifico bancario, o

tramite assegno intestato al beneficiario. Tuttavia, quasi dieci anni fa erano ammessi pagamenti per contanti, ed erano ammessi gli assegni a "mio proprio" girati al beneficiario. Quanto alla sottrazione delle rette del primo anno di attività dalle spese "riconoscibili", queste non possono essere considerate un introito alla stregua di un prestito bancario, ma sono il risultato di un conteggio di voci eterogenee riscosse solo in parte dalla società.

Rilevammo che non era stata pre-determinata alcuna programmazione sistematica dei controlli sui progetti finanziati, e il "monitoraggio" preannunciato nel bando regionale era stato di fatto avviato anni dopo la erogazione del finanziamento. Per contro, i rappresentanti della società, in totale buona fede, in fase progettuale si erano comportati in modo legittimo (non simulando alcunché in punto di regolarità e definitività del progetto medesimo), essendo che la struttura deputata allo svolgimento dell'attività di asilo nido - oggetto del finanziamento - all'epoca era addirittura già stata realizzata e in via di accreditamento. In fase esecutiva del progetto, per tale motivo, avendolo realizzato e avviato, non hanno avuto alcuna condotta elusiva tendente a trattenere le somme per trovare altra ricollocazione del finanziamento. Nella fase di controllo, avviata dalla Regione a distanza di sette anni dalla erogazione, non hanno avuto alcuna condotta omissiva o non collaborativa, ma al contrario è risultato che la attività intrapresa col finanziamento a suo tempo ricevuto costituisce ad oggi un punto di riferimento per i servizi a favore della prima infanzia sul territorio del comune interessato. Inoltre, non può dirsi che gli interessati si siano sottratti al controllo, al momento in cui la Regione ha deciso di intraprenderne le procedure. Inoltre, la voce delle rette a carico delle famiglie per il primo anno di gestione non era stata indicata nel progetto, che comunque era stato giudicato ammissibile, non potendo per sua natura essere preventivata, e pertanto evidentemente, a suo tempo, non fu valutata tra gli elementi essenziali posti alla base della idoneità al beneficio. Pertanto la somma poi effettivamente percepita a tale titolo a nostro parere non avrebbe dovuto essere sottratta dalle spese effettivamente sostenute al fine di determinare il costo ammissibile totale su cui operare la percentuale del 58,97% (percentuale del costo totale del progetto che ha determinato l'ammontare del contributo, decisa alla Regione per assicurare la massima distribuzione degli aiuti nei limiti del budget assegnatole). Infine, avrebbe dovuto essere ricalcolato quanto richiesto dalla Regione a titolo di interessi legali da aggiungere alla somma che si riteneva dovuta. Risultava infatti che i medesimi erano stati fatti decorrere dalla data del 01/08/2003: evidentemente, è stato considerato *dies a quo* il momento del trasferimento del contributo dal Comune alla società (data del mandato di pagamento). Tuttavia non poteva certo dirsi che in tale momento il credito della Regione fosse "liquido ed

esigibile" ai sensi dell'art. 1282 codice civile, posto che tali requisiti si erano concretati solo *ex post*, al termine dei controlli effettuati. Nè può dirsi che tale momento avesse coinciso con la "scadenza del termine di pagamento" dal quale l'art. 18-bis del DPGR n.61/R del 19/12/2001 stabilisce che debbano essere calcolati gli interessi sulle somme oggetto di recupero (per crediti da entrate extratributarie) da parte della Regione, posto che tale momento è stato, al contrario, quello della erogazione della somma al "futuro", ed eventuale, debitore. Pertanto gli interessi avrebbero dovuto essere calcolati a far tempo dal ricevimento della nota della Regione Toscana del 2014, con la quale, a esito di ogni accertamento, si determinava in via definitiva la somma da restituire.

Ci rivolgemmo anche al Comune, ritenendolo consapevole della importanza della realtà locale offerta dalla presenza dell'asilo nido in questione. Lo invitammo a sostenere la struttura con le modalità che avesse ritenute opportune. Nel contempo, chiedemmo alla Regione di sospendere l'efficacia del provvedimento col quale si chiedeva la restituzione delle somme, in vista di un incontro conciliativo presso la Difesa civica.

Il Comune di riferimento non ha mai fornito alcuna reale disponibilità. L'incontro con la Regione fu solo sede nella quale fu confermata la revoca del finanziamento. La società preannunciò di avere intenzione di effettuare ricorso avverso il provvedimento di revoca del finanziamento, per il quale il termine non era ancora scaduto.

Aumento della retta asilo nido nel corso dell'anno educativo per i non residenti

Un gruppo di genitori ci informò che era stato deciso dal Comune inserito in una Unione, per la contribuzione tariffa asilo nido a carico delle famiglie, un "sensibile aumento" che avrebbe tenuto conto "dei prezzi di mercato e del reale costo del servizio", come illustrato dal Sindaco nella nota indirizzata ai genitori dei bambini non residenti. La stessa nota riferiva che l'aumento in questione è stato programmato tra le misure previste per il ripristino dell'equilibrio di bilancio. Sino a tale momento, il contributo a carico delle famiglie per la retta di frequenza dell'asilo comunale in questione era stato particolarmente vantaggioso.

Prendemmo atto delle necessità illustrate dal Sindaco. Tuttavia invitammo il Comune a disporre la applicazione dell'aumento della tariffa a partire dall'anno educativo 2015/2016. La operatività dell'aumento a partire dall'anno già in corso ci è parsa inopportuno anzitutto nell'interesse dei piccoli, nonché delle famiglie, che potrebbero dover decidere di togliere i bambini dal nido, non potendone più sostenere la spesa, e non disponendo di alternative. Le famiglie interessate avevano optato per l'asilo nido

in questione proprio per la tariffa contenuta, nel momento in cui era stato deciso di ammettere ulteriori bimbi che si trovavano il lista d'attesa, i quali, con l'accettazione del posto, sono ovviamente usciti dalle liste d'attesa degli altri nidi della "rete". Un aumento nel corso dell'anno è parso lesivo del legittimo affidamento degli utenti nel permanere delle condizioni di erogazione del servizio a domanda individuale come previste e descritte dal bando per la iscrizione, la cui pubblicazione costituisce un vincolo della PA al rispetto delle condizioni per tutta la durata del servizio medesimo (v. Consiglio di Stato sez.V n.4362/2012).

Inoltre, il servizio era "integrato" tra i comuni, talché in caso non ci fossero stati posti liberi nell'asilo del Comune di residenza, era possibile la ammissione presso altro asilo dell'Unione. Il relativo regolamento prevedeva l'ipotesi che il Comune (solo antecedentemente alla ripartizione con gli altri enti dei costi dei servizi relativi all'infanzia) potesse prevedere una maggior tariffa per i non residenti, ma solo "purché ciò sia reso pubblico contestualmente alle informazioni necessarie per la iscrizione ai servizi". Nonostante il contrasto col regolamento e con le norme e principi in tema di prestazioni contrattuali, il Comune ha deciso di rendere esecutivo l'aumento del 50% della retta per i non residenti a partire dal gennaio 2015.

5.12 Affari istituzionali

Circa gli affari istituzionali due sono gli ambiti di rilevanza da sottolineare.

Sempre più numerosi sono i casi in cui Consiglieri comunali o anche movimenti politici si rivolgono al Difensore civico regionale per chiedere pareri in merito all'interpretazione di norme regolamentari sul funzionamento dei Consigli Comunali oppure su norme statutarie circa gli strumenti di partecipazione popolare. Più volte, l'Ufficio è stato investito di problematiche relative ad eventuali incompatibilità/incandidabilità di Consiglieri comunali che svolgevano anche altre mansioni, oppure di casistiche in cui richieste di discussione di argomenti all'Ordine del giorno del Consiglio comunale non venivano portate o non venivano discusse in modo adeguato oppure mozioni o interrogazioni presentate e mai discusse o prese in considerazione. In un caso è stata anche contestata tutta la procedura di formazione del Bilancio comunale.

Spesso l'Ufficio si è occupato anche di strumenti di partecipazione popolare quali referendum, petizioni, iniziative popolari legislative o di mera discussione di una problematica particolare in seno al rispettivo Consiglio.

In tutti questi casi, l'Ufficio è entrato nel merito della questione fornendo la sua interpretazione in base allo specifico caso di volta in volta prospettato.

L'altro aspetto rilevante è la richiesta avanzata da diversi Comuni di avere il Difensore civico regionale quale membro della Commissione che giudica l'ammissibilità dei referendum comunali. Nei vari Statuti, infatti, la Presidenza di tale Commissione veniva, spesso, demandata al Difensore civico locale; essendo, come noto, venuta meno questa figura si poneva il problema di riempire questo vuoto nel momento in cui dovevano essere vagliate richieste di referendum popolare. Ebbene diversi Comuni hanno deciso di ovviare a questa lacuna chiedendo al Difensore civico regionale la propria disponibilità a far parte della Commissione. Naturalmente l'Ufficio ha accettato tutte le proposte avanzate ed è disponibile nei confronti di tutti i Comuni che intendono avvalersi del proprio operato. Anzi, sotto questo punto di vista è davvero auspicabile che gli Enti locali colmino il vuoto normativo creatosi onde evitare una situazione di stallo che impedirebbe ai cittadini di esercitare un fondamentale diritto di partecipazione alla vita politica e sociale della propria comunità.

6 ATTIVITA' SVOLTA AI SENSI DELL'ART. 30 DEL DECRETO N. 22/2014 DELL'AUTORITA' IDRICA TOSCANA

6.1.1 PREMESSA

In data 31 marzo con decreto n.22 del Direttore Generale dell'Autorità Idrica Toscana è stato approvato il "Regolamento di tutela dell'utenza", regolamento che disciplina gli strumenti ordinari e extragiudiziali di tutela dell'utenza e uniforma il rapporto Utente – Gestore su tutto il territorio regionale, come previsto dalla L.R. 69/2011. In sostanza viene, finalmente, regolato e definito in maniera compiuta tutto l'iter che qualunque cittadino toscano può intraprendere nei confronti del proprio Gestore del Servizio idrico sia per quanto riguarda la procedura di reclamo e richiesta di informazioni sia per quanto riguarda la possibilità di usare percorsi di tutela stragiudiziali adeguati nel caso di risposta giudicata insoddisfacente o addirittura assente.

L'emanazione di questo Regolamento chiude un lungo dibattito avviato tra l'Ufficio del Difensore civico regionale, l'Autorità idrica Toscana, i Gestori del Servizio idrico e le Associazione dei consumatori aderenti al CRCU teso, appunto, ad estendere a tutti i cittadini toscani quegli strumenti di tutela che, prima d'ora, soltanto gli Utenti di alcuni Gestori potevano usare. Sotto questo punto di vista, infatti, esisteva un quadro variegato dove soltanto presso alcuni Gestori era possibile ricorrere ad una Commissione mista conciliativa, (presieduta dal Difensore civico regionale), quale soggetto terzo ed imparziale in grado di dirimere celermente e gratuitamente i contenziosi.

Ebbene proprio in virtù della bontà dell'esperienza svolta nel corso degli anni, si è passati dalla sola Commissione mista esistente presso il Gestore Publiacqua a quelle esistenti anche presso i Gestori Acque spa e Gaia spa coprendo circa la metà del territorio toscano (centro-nord toscana). Adesso, il percorso si è concluso e tutti i cittadini toscani, senza alcuna distinzione territoriale, possono accedere al servizio in maniera semplice e soprattutto gratuita.

6.1.2 La nuova procedura

Due sono le opzioni extragiudiziali fornite agli utenti in caso di mancata o insoddisfacente risposta da parte del proprio Gestore del Servizio:

la Commissione conciliativa paritetica, formata da due conciliatori, uno espressione del Gestore, l'altro dell'Associazione di

consumatori che ha promosso l'iniziativa in rappresentanza dell'utente;

la Commissione conciliativa regionale, composta da 3 membri: il Presidente, individuato nella figura del Difensore Civico regionale e due commissari in rappresentanza del Gestore e dell'utente.

La scelta dell'utilizzo dei due strumenti da parte dell'utente è **completamente libera e senza alcuna condizione di procedibilità**: nel momento in cui un cittadino ha ricevuto una risposta giudicata non soddisfacente oppure non ha ricevuto alcuna risposta può scegliere, in totale libertà, **lo strumento che intende utilizzare e da chi farsi rappresentare**.

Nella Conciliazione regionale l'utente può rappresentarsi da solo o tramite persona di sua fiducia (es. avvocato o altro professionista, associazione consumatori, familiare, amico; tutti chiaramente previa apposita delega) e trova davanti a sé, oltre al Rappresentante del Gestore, una figura (il Difensore civico, appunto) terza ed imparziale che cerca di dirimere la controversia. L'art.9 del Regolamento esplicita bene questo concetto: "la Commissione Regionale valorizza la presenza del Difensore Civico quale garanzia di tutela non giurisdizionale e di osservanza dei principi di terzietà, imparzialità e indipendenza a tutela degli utenti del servizio idrico toscano, su richiesta di singoli utenti, comitati, associazioni e formazioni sociali, in relazione al rispetto di diritti individuali e di interessi collettivi".

Tutto il procedimento della conciliazione regionale è ispirato a principi di celerità, snellezza e semplicità e si chiude con la redazione di un apposito verbale entro e non oltre 45 giorni di calendario dalla presentazione dell'istanza di conciliazione. Nel verbale è contenuta la motivazione che ha indotto la Commissione, all'unanimità o a maggioranza, a formulare la proposta di conciliazione da inviare alle parti entro i 7 giorni successivi alla seduta. Le parti hanno poi ulteriori 7 giorni per accettare o rifiutare la proposta formulata. Il verbale di conciliazione deve essere comunque redatto anche in caso di mancato accordo deve essere spedito alle parti.

6.1.3 La fase transitoria e la chiusura delle vecchie commissioni miste conciliative

Per quanto il decreto 22/2014 fosse stato dichiarato immediatamente esecutivo e quindi in vigore dal 1 aprile scorso, è stato necessario procedere, da un lato, ad una fase transitoria per le vecchie Commissioni miste, laddove esistenti, dall'altro a formare concretamente la nuova Commissione regionale mediante l'individuazione degli appositi Commissari da parte dei Gestori, nonché la necessaria modulistica.

La stessa Autorità idrica aveva invitato, mediante formale richiesta, il Presidente delle Commissioni miste conciliative di Publiacqua spa, Gaia spa e Acque spa a concludere i propri lavori entro maggio/giugno 2014 e, allo stesso tempo, tutti i Gestori, il Difensore civico regionale e le Associazioni dei consumatori a fornire i nominativi necessari per comporre le nuove Commissioni paritetiche e la Commissione conciliativa regionale.

Ebbene, entro la data suddetta, le 3 Commissioni esistenti hanno cessato il loro lavoro.

I numeri delle sedute di conciliazione svolte e i casi trattati sono di seguito riportati e divisi per singolo Gestore:

Gaia spa.

Nel periodo gennaio-maggio 2014 sono giunte n.**269** istanze di conciliazione. La Commissione si è riunita n.17 volte ed ha esaminato tutte le istanze terminando così i suoi lavori in data 11 giugno 2014.

Il numero di istanze iscritte di volta in volta all'ordine del giorno ha tenuto conto del criterio cronologico, della necessità di valutare l'esposto nei termini previsti dal Regolamento, della complessità dei singoli casi concreti, dell'eventuale richiesta da parte dell'utente di essere presente alla discussione. Soprattutto quest'ultimo dato è stato molto significativo: circa 1/3 degli istanti ha infatti chiesto l'audizione personale.

In ben **163** casi si è verificato l'invio della proposta di conciliazione e la successiva accettazione dell'utente: in tal modo la controversia è stata chiusa definitivamente; **52** sono stati i casi in cui non è stato possibile fare una proposta di conciliazione; **2** soltanto sono stati i casi in cui l'utente ha rifiutato la proposta inviata.

Da sottolineare come risulta ancora elevato il numero (**ben 52**) di proposte fatte dalla Commissione senza che ci sia alcun cenno di risposta da parte dell'utente. In sostanza, la Commissione ha deliberato l'invio di una proposta sempre e comunque migliorativa della situazione iniziale lamentata dall'utente. In questi casi, in assenza di formale accettazione, la proposta decade e la pratica riprende il normale iter aziendale dando per fallito il tentativo di conciliazione. Sotto questo aspetto, molte volte si è verificato che gli utenti giustificano la loro inerzia e inviano l'accettazione soltanto quando arriva loro l'avviso di messa in mora o addirittura il preavviso del distacco.

Anche nel 2014 la casistica di gran lunga più frequente è stata quella delle c.d perdite occulte con le problematiche relative della mancanza di letture effettive e dell'ubicazione dei contatori in luoghi più o meno accessibili.

In ogni caso, c'è da registrare con favore che, a seguito del lavoro, ormai pluriennale, svolto dalla Commissione su questa

materia sono stati consolidati alcuni principi (estensione del periodo di riconoscimento a perdita in assenza di letture e di contatore sito in luogo accessibile) che hanno portato il Gestore a chiudere direttamente in prima istanza la questione senza bisogno di giungere alla procedura di conciliazione. Altre casistiche fanno riferimento, più in generale, alla mancata volturazione dell'utenza; all'applicazione di spese amministrative ed interessi legali; alla tipologia di utenza non congrua rispetto all'uso; alla verifica dei contatori che segnano un consumo anomalo.

Come si può evincere dai numeri sopra citati (52 su 269), residua è stata l'ipotesi in cui la Commissione non ha inviato proposta di conciliazione. A tal fine è doveroso ricordare che la Commissione, nel suo operato, non può discostarsi da quanto previsto dalla Carta del Servizio e dal Regolamento del SII ed ogni eventuale proposta deve trovare in quei testi il suo fondamento logico – giuridico. In caso contrario si arriverebbe all'assurdo secondo cui chiunque accede alla procedura conciliativa dovrebbe ottenere, comunque, un qualche vantaggio derivante dalla proposta stessa.

Acque spa

Nel periodo gennaio-maggio 2014 sono giunte n. 22 istanze di conciliazione. La Commissione si è riunita n.2 volte ed ha esaminato tutte le istanze terminando così i suoi lavori in data 5 giugno 2014.

Il numero di istanze iscritte di volta in volta all'ordine del giorno ha tenuto conto del criterio cronologico, della necessità di valutare l'esposto nei termini previsti dal Regolamento, della complessità dei singoli casi concreti, dell'eventuale richiesta da parte dell'utente di essere presente alla discussione.

In 15 casi si è verificato l'invio della proposta di conciliazione e la successiva accettazione dell'utente: in tal modo la controversia è stata chiusa definitivamente; 3 sono stati i casi in cui non è stato possibile fare una proposta di conciliazione; 2 soltanto sono stati i casi in cui l'utente ha rifiutato la proposta inviata; 2 i casi in cui la proposta è stata inviata ma non c'è stata nessuna risposta da parte dell'utente.

La casistica esaminata è abbastanza variegata e non presenta delle fattispecie tipiche ricorrenti con una certa frequenza. Si va infatti, dall'esecuzione di lavori di allacciamento, alla contestazione di letture presunte, alla sostituzione e al funzionamento di contatori, alla rottura di tubazioni cagionanti perdite, all'addebito di interessi di mora e spese per recupero credito.

Publiacqua spa

Nel periodo gennaio-maggio 2014 sono giunte n. **35** istanze di conciliazione. La Commissione si è riunita n.5 volte ed ha esaminato tutte le istanze terminando così i suoi lavori in data 19 giugno 2014.

Da ricordare che la Commissione in essere presso il Gestore Publiacqua aveva un operato completamente diverso rispetto a quella presente negli altri due Gestori: essa forniva più soluzioni arbitrarie che conciliative andando a decidere il singolo caso piuttosto che fare proposte.

6.1.4 La nuova conciliazione regionale

Terminato, quindi, l'operato delle vecchie Commissioni miste conciliative, i vari Gestori hanno provveduto ad adottare i nuovi strumenti di conciliazione previsti dal nuovo Regolamento di tutela.

La prima seduta di conciliazione regionale è avvenuta presso il Gestore Gaia spa, seguita poi da Acque spa e Publiacqua spa.

81 sono state, in generale, le richieste di conciliazione trattate con il nuovo sistema: 70 presso Gaia spa, 5 presso Acque spa, 6 presso Publiacqua spa.

Di seguito viene fatta una analisi delle casistiche divisa per singolo Gestore:

Gaia spa

Come sopra riportato, **70** sono state le istanze giunte e trattate. In **47** casi l'utente ha accettato la proposta di conciliazione e il caso è stato risolto; **2** sono ancora i casi aperti in cui c'è stata necessità di aggiornare la seduta al 2015; in **9** casi non è stato possibile formulare alcun tipo di proposta; in **7** casi c'è stato l'invio di una proposta senza che l'utente abbia fornito una risposta in merito; **4** istanze sono state dichiarate non procedibili perché non c'era il primo livello di tutela o sono state inviate molto dopo i termini di scadenza; **in un caso** soltanto non è stata accettata la proposta avanzata.

Circa le casistiche più comuni, non ci si discosta molto da quanto emerso nella precedente Commissione: le perdite occulte sono sempre il caso più rilevante seguito dalle spese per ritardato pagamento, difetto di comunicazione, verifica contatori, mancanza letture, tempistica nella fatturazione.

Come, peraltro, già rilevato, la casistica delle perdite ha subito una evoluzione importante in quanto le contestazioni giungono più sulle modalità di presentazione della perdita (sia essa tardiva o meno rispetto al momento della riparazione o dell'emanazione della fattura contestata) oppure sul suo rinvenimento, piuttosto che sull'estensione del periodo riconosciuto a perdita (come avveniva, in modo massiccio e pressoché esclusivo, negli anni precedenti).

Da rilevare che la maggioranza degli utenti ha scelto di rappresentarsi da solo in Commissione; significativo, tuttavia, è anche il numero in cui l'utente ha deciso di farsi assistere da un legale mentre residuale è il numero in cui l'utente si è fatto rappresentare dal Commissario di Ufficio. Tutte le istanze di conciliazione giunte sono state, di norma, espletate entro i termini previsti dal Regolamento nel rispetto del criterio cronologico, della complessità dei singoli casi concreti, dell'eventuale disponibilità dell'utente a presenziare alla seduta di conciliazione.

Acque spa

5 sono stati i tentativi di conciliazione affrontati e tutti sono stati positivamente risolti mediante l'accettazione della proposta formulata. In tutti i casi l'utente si è rappresentato da sé medesimo.

Publiacqua spa

6 sono stati i tentativi di conciliazione affrontati. In 5 casi si è presentato l'utente personalmente o tramite legale, in un solo caso è stato delegato il membro di ufficio. In 5 casi su sei la Commissione ha formulato una proposta di conciliazione che, accettata da entrambe le parti, ha chiuso il contenzioso. Soltanto un caso è rimasto ancora pendente e sarà necessario affrontarlo in una nuova seduta.

I temi trattati sono stati anomalie di contatore, perdita occulta difficile da rilevare, mancata volturazione, rettifica di fatturazione con richiesta di rateizzo.

6.1.5 Conclusioni

Risulta del tutto evidente come le istanze di conciliazione col nuovo metodo siano giunte interamente presso quei Gestori in cui era già presente una procedura conciliativa.

Si pone, quindi, la necessità di diffondere la conoscenza e l'uso di tali strumenti soprattutto tra l'utenza di quei Gestori che non avevano questo tipo di procedura similare; ed è proprio per

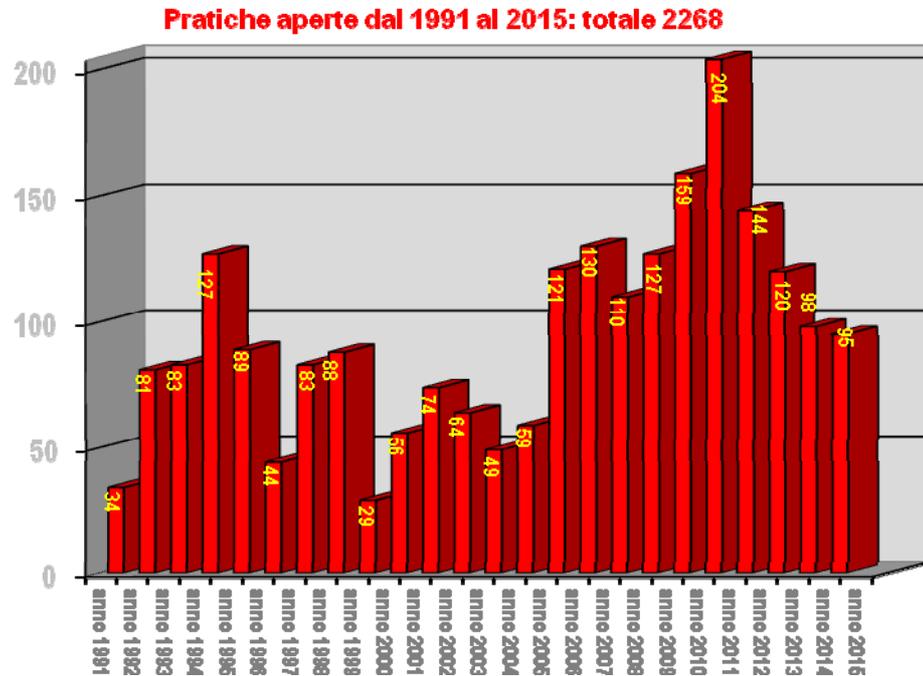
questo motivo che l'Ufficio del Difensore civico ha organizzato due Conferenze stampa con i Gestori Acquedotto del Fiora (21 ottobre) e Nuove Acque (21 novembre) per illustrare le caratteristiche di questo nuovo servizio gratuito e rendere edotti i cittadini di questa nuova possibilità di tutela (nella medesima direzione sono stati presi contatti anche con ASA spa e Geal spa).

Per le istanze giunte ed esaminate è possibile confermare anche per il 2014 un trend positivo e di crescita nel numero dei casi risolti. Ed è proprio il caso più rilevante che si è posto, ovvero quello delle perdite occulte, che appare una cartina di tornasole perfetta per mettere in luce gli aspetti positivi della conciliazione: la risoluzione di questi casi ha portato vantaggi consistenti non solo per il singolo cittadino che è riuscito a trovare un accordo soddisfacente e quindi a risolvere il suo problema, ma anche per i Gestori in quanto il ripetersi di casistiche più o meno standardizzate ha fatto emergere una serie di problemi che sono stati risolti o dal Gestore stesso mediante una diversa organizzazione interna (es. maggiore precisione nelle letture e nei tempi di fatturazione e di comunicazione con l'utenza) o ricorrendo all'Autorità idrica Toscana chiedendo integrazioni e/o modifiche al Regolamento del Servizio (es. doppia perdita avvenuta all'interno di un solo anno, estensione del periodo di perdita in caso di mancanza di letture).

In aggiunta, ogni accordo trovato ha disinnescato un potenziale ricorso all'Autorità giudiziaria con l'immediato vantaggio per entrambe le parti. Da sottolineare anche il valore economico delle conciliazioni effettuate in quanto nell'anno 2014 tra le istanze trattate con il sistema precedente (circa 300) e quelle fatte col nuovo (circa 80) il valore economico discusso risulta abbondantemente superiore a € 1.000.000. Per meglio specificare, l'oggetto della controversia sottoposta può avere un valore che va da qualche decina/centinaia di Euro fino, in alcuni casi, a oltre centomila.

7 APPENDICE

7.1 Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso

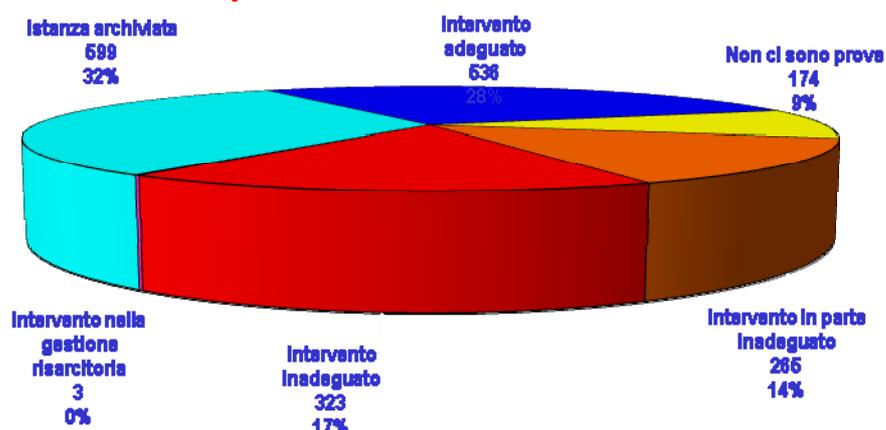


Anche nel corso del 2014 è proseguita l'attività del Difensore civico regionale in questo settore. Purtroppo le criticità legate alla mancanza di trasmissione della casistica da parte di molte Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie (segnatamente ad oggi le Aziende Sanitaria di Massa e Carrara, Livorno, Grosseto e le Aziende Ospedaliere Senese e Meyer non trasmettono al Difensore civico i reclami tecnico professionali), tuttavia sono pervenute all'ufficio anche segnalazioni dirette.

La casistica ha raggiunto i 2268 casi dei quali il grafico sopra riporta la suddivisione per anno.

Il grafico alla pagina successiva illustra invece il trend di potenziale deflazione del contenzioso che permane, rispetto al quale quest'anno abbiamo aggiunto le pratiche che, già dal momento della chiusura, erano chiaramente indirizzate ad un percorso in cui l'utente ha chiesto l'assistenza del Difensore civico nel trovare un accordo o che si sono concluse perché prima dell'invio delle indicazioni l'Azienda coinvolta ha convenuto sull'esistenza di un danno da risarcire

Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2014: totale 1900

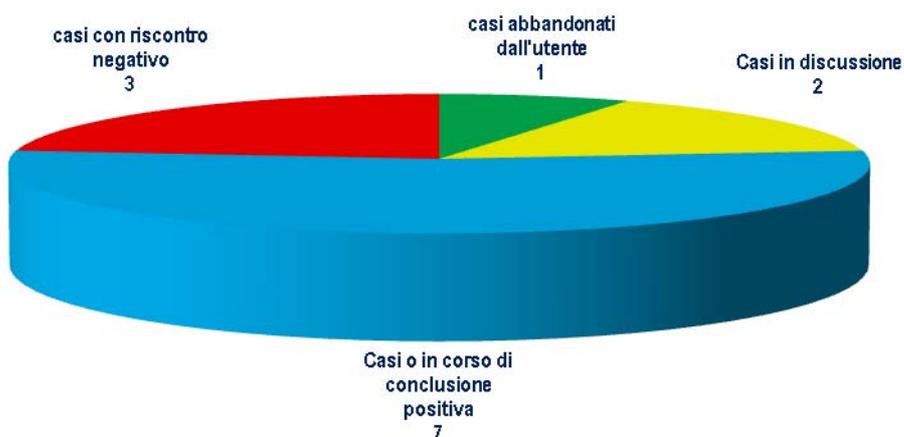


Non sempre naturalmente a fronte di un'indicazione di incongruità c'è stata l'indicazione circa l'opportunità di adire la via risarcitoria, perché magari si prescindeva da un evento dannoso.

A questo proposito la tabella sotto riepiloga la casistica

Casi conclusi dal 1991 al 2014 Totale 1900 pratiche			
Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	524	12	536
Non ci sono prove	153	21	174
Intervento in parte inadeguato	176	91	265
Intervento inadeguato	88	246	323
Intervento nella gestione risarcitoria		3	3
Istanza archiviata	636		599
Totale	1537	358	1900

Discorso a parte va fatto per i 13 casi oggetto di pratica di gestione diretta del contenzioso con l'assistenza del Difensore



civico nel cercare un accordo fra le parti gestiti in quest'ultimo periodo. Si tratta di 13 pratiche, sostanzialmente concluse positivamente. In un caso l'utente non ha mai fornito al Difensore civico documentazione medica atta ad avviare le richieste di risarcimento. Particolarmente critica è la casistica dei tre casi respinti poiché in due casi c'è stata una chiara esplicitazione delle motivazioni per le quali non si ritenevano fondate le indicazioni fornite al Difensore civico, in altri due casi la vicenda è stata gestita come se il Difensore civico fosse l'avvocato di controparte. Si tratta di un passaggio sul quale sarà opportuna un'ulteriore riflessione.

8 CONVENZIONI ATTIVE

Si rinvia al sito <http://www.difensorecivicotoscana.it> per le convenzioni attive (voce *Convenzioni* del menù a sinistra).

Si pubblica invece di seguito protocollo d'intesa fra l'Unione Valdera e il Difensore Civico Regionale e il regolamento nel quale sono indicati i compiti ed il ruolo svolto dal garante dei diritti del cittadino, in quanto lo si ritiene di interesse anche per altri Enti locali o Unioni di Comuni che volessero prendere iniziative analoghe.

8.1 PROTOCOLLO DI INTESA TRA L'UNIONE VALDERA E IL DIFENSORE CIVICO DELLA TOSCANA

Decisione :

La Giunta dell'Unione Valdera:

- istituisce l'Ufficio del Garante dei diritti dei cittadini presso l'Unione Valdera;
- approva il Protocollo d'Intesa tra l'Unione Valdera e il Difensore Civico della Toscana per la promozione e diffusione sul territorio dell'Ufficio del Garante dei diritti dei cittadini, che forma parte integrale e sostanziale del presente atto, all. A) ;
- dà atto che il protocollo ha carattere sperimentale e che in accordo con il Difensore civico regionale possono essere apportate modifiche e/o adeguamenti che si dovessero rendere necessari;
- incarica il Dirigente dell'Area Affari Generali dell'Unione Valdera per la sottoscrizione dello stesso.

Motivazione:

Il Difensore civico assicura a tutti la tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione, concorrendo, anche mediante la formulazione di proposte, con le amministrazioni pubbliche al perseguimento di obiettivi di buon andamento, imparzialità, trasparenza ed equità. A tal fine svolge anche compiti di mediazione tra i soggetti interessati e le pubbliche amministrazioni, con l'intento di pervenire alla composizione consensuale della questione sottoposta alla sua attenzione; può intervenire nei confronti dei Comuni, della Provincia, nei confronti dei

concessionari o gestori di servizi pubblici locali, regionali e nazionali nonché degli altri enti pubblici (INPS, Aziende USL). In base alla Legge 23 dicembre 2009, n.191, art.2 comma 186, che sopprime la figura del Difensore civico comunale a partire dalla data di scadenza del mandato dei Difensori ancora in essere, e quindi per quello ancora attivo nel Comune di Pontedera a partire dal prossimo 25 maggio, la Valdera rimarrebbe priva del Servizio di Difesa Civica; pertanto in esecuzione dell'art.6 comma 3 lettera e) dello Statuto dell'Unione Valdera che sancisce che l'Unione svolge autonomamente la funzione di difesa civica territoriale si reputa opportuno istituire l'Ufficio del Garante dei diritti dei cittadini dell'Unione, che collabora con la Difesa Civica Regionale, ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze.

Adempimenti a cura dell'ente Unione Valdera:

Il Segretario verbalizzante dell'ente provvederà alla pubblicazione all'albo pretorio on line del presente atto e a comunicarne l'avvenuta pubblicazione ai Capigruppo consiliari dell'Unione.

Il Servizio proponente provvederà :

- alla pubblicazione del presente provvedimento sul sito dell'Unione Valdera nella sezione "Amministrazione aperta" nel rispetto di quanto previsto dal D. Lgs. n. 33/2013 (riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle pubbliche amministrazioni);
- allo svolgimento di ogni ulteriore adempimento connesso al presente atto e alla sua attuazione.

Il Dirigente dell'Area Affari Generali dell'Unione Valdera provvederà alla sottoscrizione del protocollo d'intesa.

Esecutività:

La Giunta dell'Unione dichiara la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 comma 4 del D.Lgs. 267/2000, al fine di rendere più incisiva l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa a mezzo di una accelerazione del procedimento.

Riferimenti normativi (richiamo alle norme cui il presente atto fa riferimento)

a - Generali:

D.Lgs. 267/00 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Art. 49 del D.Lgs. n.267/2000 e successive modificazioni ed integrazioni, relativamente all'espressione dei pareri da parte dei responsabili dei servizi (in ordine alla regolarità tecnica ed eventualmente anche in ordine alla regolarità contabile) sulle proposte di deliberazione sottoposte alla Giunta.

Art. 134 del D.Lgs. 267/2000 relativo alla eseguibilità delle deliberazioni della Giunta.

D. Lgs. n. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle pubbliche amministrazioni"

Statuto dell'Unione Valdera.

Regolamento del funzionamento della Giunta Unione Valdera

b - Specifici:

Art.6 dello Statuto dell'Unione Valdera comma 3 lettera e) che sancisce che l'Unione svolge autonomamente la funzione di difesa civica territoriale

L.R. 27 aprile 2009, n.19, Nuova disciplina del Difensore civico regionale

Legge 23 dicembre 2009, n.191, art.2 comma 186, che sopprime la figura del Difensore civico comunale a partire dalla data di scadenza del mandato dei Difensori ancora in essere

9 ASPETTI DI RILIEVO NAZIONALE

Per l'attività inerente il Coordinamento Nazionale si rinvia al sito del Coordinamento www.difesacivicaItalia.it. Si ritiene opportuno pubblicare l'Ordine del Giorno Tabacci, visto il particolare rilievo.

9.1 Ordine del Giorno presentato in occasione della conversione in legge del D.L. sulla riforma della Giustizia presentato dal Presidente della Commissione per la semplificazione e fatto proprio dal Governo

Ordine del Giorno 9/02681/127

presentato da

TABACCI Bruno

testo di

Mercoledì 5 novembre 2014, seduta n. 325

La Camera,

premesso che:

il decreto-legge è finalizzato a decongestionare la giustizia civile, anche attraverso la definizione prettamente negoziale dei conflitti, attraverso un accordo oggetto di contrattazione tra le parti;

già il codice di procedura civile del 1865 prevedeva la possibilità di comporre le controversie attraverso la conciliazione;

il conflitto è fisiologico non soltanto tra privati ma anche tra cittadini e pubblica amministrazione;

in questo campo, anche al fine fondamentale di prevenire i conflitti, sono già attivi da diversi anni i difensori civici regionali, riunitisi in un coordinamento nazionale, che ha redatto la prima relazione sulla difesa civica in Italia, presentata alla Camera il 2 ottobre di quest'anno;

la relazione mette in evidenza come i difensori civici già svolgano e possano implementare un servizio di gestione dei reclami avanzati dai cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni

nel contempo accessibile e conveniente, promuovendo la buona amministrazione pubblica anche attraverso una responsabilizzazione delle strutture e dei loro responsabili, impegna il Governo

ad affiancare le iniziative di riforma della giustizia civile con specifiche iniziative volte a valorizzare l'istituto della difesa civica come strumento di deflazione del contenzioso tra cittadini e pubbliche amministrazioni, rafforzandone funzioni, poteri e ambiti di cognizione, con particolare riferimento al ruolo di garanzia e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

9/2681/127. Tabacci.

10 ELENCO DIFENSORI CIVICI

Difensori civici regionali e delle Province autonome

Difensore civico della Regione Abruzzo

Nicola Antonio Sisti

Via M. Iacobucci, 4
67100 - L'Aquila
0862/644492 fax 0862/23194
Pec: difensore.civico@pec.crabruzzo.it
sito internet: <http://www.difensorecivicoabruzzo.it>

Difensore civico della Regione Basilicata

Antonia Fiordelisi

Via Vincenzo Verrastro, 6
85100 - Potenza
0971/274564 - 0971/447501 fax: 0971/469320
e-mail : difensorecivico@regione.basilicata.it
sito internet:
<http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/site/Consiglio/section.jsp?sec=101863>

Difensore civico della Regione Campania

Francesco Bianco

Centro Direzionale Isola F/8
80143 - Napoli
081/7783111 fax: 081/7783837
e-mail dif.civico@consiglio.regione.campania.it

Difensore civico della Regione Emilia Romagna

Gianluca Gardini

Viale Aldo Moro, 44
40127 - Bologna
051/5276382, n. verde 800515505 fax: 051/5276383
e-mail difensorecivico@regione.emilia-romagna.it
sito internet: <http://www.assemblea.emr.it/garanti/attivita-e-servizi/difensorecivico>

Difensore civico della Regione Lazio

Felice Maria Filocamo

Via del Giorgione, 18
00147 - Roma
06/59606656-2014 - fax 06/65932015
e-mail difensore.civico@regione.lazio.it
sito internet:
<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/argomento.php?vms=111#.VP6yqulOXcs>

Difensore civico della Regione Liguria

Francesco Lalla

Viale Brigate Partigiane, 2
16129 - Genova
010/565384 fax: 010/540877
e-mail: difensore.civico@regione.liguria.it
sito internet : <http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico.html>

Difensore civico della Regione Lombardia**Donato Giordano**

Via Via Fabio Filzi, 22 – Palazzo Pirelli
20124 - Milano
02/67482465 - 02/67482467 fax: 02/67482487
e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it
sito internet: <http://www.difensoreregionale.lombardia.it/>

Difensore civico della Regione Marche**Italo Tanoni**

Piazza Cavour n.23
60122 - Ancona
071/2298483 fax 71/2298264
e-mail: ombudsman@regione.marche.it
sito internet: <http://www.ombudsman.marche.it/>

Difensore civico della Regione Molise**Pietro De Angelis**

Via Monte Grappa, 50
86100 Campobasso
0874 604670 -1 -2 fax 0874 604681
e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.molise.it
sito internet:
<http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1322>

Difensore civico della Regione Piemonte**Antonio Caputo**

Via Dellala, 15
10121 - Torino
011/5757387 - 011/5757389 fax: 011/5757386
e-mail : difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it
sito internet: <http://www.cr.piemonte.it/cms/organismi/difensore-civico.html>

Difensore civico della Regione Sardegna**Felicetto Contu**

Via Roma , 25
09125 Cagliari
070/673003 - 800060160
Sito internet: <http://consiglio.regione.sardegna.it/difciv00.asp>

Difensore civico della Regione Toscana (COORDINATORE NAZIONALE)**Lucia Franchini**

Via dei Pucci, 4
50122 - Firenze
055/2387800 - 800018488 (solo dalla Toscana e dai cell.) fax: 055/210230
e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it
sito internet: <http://www.difensorecivicotoscana.it>

Difensore civico della Regione Valle d'Aosta**Enrico Formento Dojot**

Via Festaz, 52
11100 - Aosta
0165/262214 - 0165/238868 fax: 0165/32690
e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.vda.it
sito internet: http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore_civico/default_i.asp

Difensore civico della Regione Veneto

Roberto Pellegrini

Via Brenta Vecchia, 8

30171 - Mestre - Venezia

telefono 041/23834200 – 201 fax: 041/5042372

e-mail: dc@consiglioveneto.it

sito internet: <http://difensorecivico.consiglioveneto.it/>

Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano

Gabriele Morandell

Via Portici, 22

39100 - Bolzano

0471/301155 fax. 0471/981229

e-mail: posta@difesacivica.bz.it

sito internet: <http://www.difesacivica-bz.org>

Difensore civico della Provincia Autonoma di Trento

Daniela Longo

Via Manci - Galleria Garbari, 9

38100 - Trento

0461/213203 - 0461/213190 fax 0461/238989

e-mail - difensore.civico@pec.consiglio.provincia.tn.it

sito internet: <http://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/difensore-civico/Pages/presentazione.aspx>

Difensori Civici locali della Toscana

Si riporta l'elenco dei Difensori civici in carica alla data della stampa della Relazione

Provincia di Lucca

Manuela Sodini

Sede Provincia

Palazzo Ducale, Cortile degli Svizzeri 2

55100 Lucca

0583/417911 fax 0583/417913

e-mail difensorecivico@provincia.lucca.it

<http://www.provincia.lucca.it/difensorecivico/index.php>

Provincia di Prato

Sergio Grandesso Silvestri

Provincia di Prato

Via Ricasoli, 25

59100 Prato

dir. 0574/534616 0574/534514 – 513 fax 0574/534281

e-mail difensorecivico@provincia.prato.it

Provincia di Pistoia

Manuele Bellonzi

Provincia di Pistoia

Via Cavour, 2

51100 Pistoia

segr. e URP 0573/374332 centr.0573/3741 fax 0573/374333

e-mail difensorecivico@provincia.pistoia.it

<http://pistoia.difesacivica.it>

11 GLOSSARIO

A.A.T.O.	Autorità di Ambito Territoriale Ottimale
A.I.T.	Autorità Idrica Toscana
A.R.P.A.T	Agenzia Regionale per la protezione ambientale della Toscana
A.N.C.I.	Associazione Nazionale Comuni Italiani
A.O.M.F	Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie. (Associazione dei Difensori e Mediatori dei Paesi Francofoni)
A.R.D.S.U..	Azienda Regionale Diritto allo Studio Universitario
C.M.C.	Commissioni miste conciliative
D.I.A.	Denuncia Inizio Attività
D.G.R.T.	Delibera Giunta Regionale Toscana
D.P.R.	Decreto Presidente Repubblica
D.P.G.R.T.	Decreto Presidente Giunta Regionale Toscana
D.Lgs.	Decreto Legislativo
D.L.	Decreto Legge
E.O.I	<i>European Ombudsman Institute</i> (Istituto Europeo dell'Ombudsman)
E.R.P.	Edilizia residenziale pubblica
I.N.P.S.	Istituto Nazionale Previdenza Sociale
I.S.E.E.	Indicatore Situazione Economica Equivalente
I.O.I.	<i>International Ombudsman Institute</i> (Istituto Internazionale dell'Ombudsman)
L.	Legge (nazionale)
L.R.T	Legge Regionale Toscana
L.E.P.	Livelli Essenziali Prestazioni
P.A.P.	Piano Assistenziale Personalizzato
P.S.S.R.	Piano Socio Sanitario Regionale
R.S.A	Residenza Sanitaria Assistenziale
S.S.N.	Servizio Sanitario Nazionale
S.S.T.	Servizio Sanitario Toscano
S.T.P	Straniero Temporaneamente Presente
S.C.I.A.	Segnalazione Certificata Inizio Attività
S.U.A.P.	Sportello Unico Attività Produttive
S.U.I.	Sportello Unico Immigrazione
T.F.R.	Trattamento Fine Rapporto
T.I.A.	Tariffa Igiene Ambientale
T.O.S.A.P.	Tassa Occupazione Spazi ed Aree Pubbliche
T.A.R.S.U.	Tassa Rifiuti Solidi Urbani
U.N.A.R.	Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali
U.O.	Unità Operativa
U.V.M.	Unità di valutazione multidisciplinare

Indice

INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE	I
La mia attività come Curatore Speciale	XIV
1 STATISTICHE 2013 E 2014 PER SETTORI D'INTERVENTO.....	1
2 GRAFICI DELL'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO DIVISI PER SETTORI E SOTTOSETTORI DI INTERVENTO	2
3 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL 2014	16
4 ANALISI DI DETTAGLIO DEI SETTORI DI ATTIVITÀ ANNO 2013 - 2014...	21
5 SINGOLI SETTORI D'INTERVENTO	22
5.1 Sanità	22
5.1.1 <i>Introduzione</i>	22
5.1.2 <i>Recupero ticket per prestazioni prenotate e non effettuate</i> ..	23
5.1.3 <i>Linee guida regionali per la valutazione di idoneità alla guida di soggetti in terapia con sostanze psicotrope</i>	23
5.1.4 <i>Responsabilità professionale</i>	25
5.2 Politiche Sociali	28
5.2.1 <i>Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite - R.S.A.</i> 30	
5.2.2 <i>Invalità civile, handicap e Barriere architettoniche</i>	31
5.2.3 <i>Previdenza</i>	32
5.3 Tutela degli immigrati	35
5.3.1 <i>Cittadinanza</i>	35
5.3.2 <i>Ingresso</i>	38
5.3.3 <i>Soggiorno</i>	42
5.4 Governo del territorio	47
5.4.1 <i>Urbanistica ed edilizia privata</i>	47
5.4.2 <i>Ambiente</i>	59
5.4.3 <i>Edilizia residenziale pubblica</i>	61
5.5 Controlli sostitutivi	64
5.6 Attività produttive	69
5.7 Servizi pubblici	71
5.7.1 <i>Servizio idrico</i>	72
5.7.2 <i>Energia Elettrica e Gas</i>	73
5.7.3 <i>Poste</i>	74
5.7.4 <i>Telefonia</i>	75
5.7.5 <i>Trasporti</i>	76
5.7.6 <i>Abbonamento RAI</i>	78
5.7.7 <i>Codice della Strada</i>	78
5.8 Lavoro	81
5.9 Tributi	83
5.9.1 <i>Tributi regionali</i>	83
5.9.2 <i>Tributi locali</i>	84
5.10 Diritto di accesso	86
5.10.1 <i>Privacy</i>	95
5.11 Diritto allo Studio	98
5.12 Affari istituzionali	108
6 ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELL'ART. 30 DEL DECRETO N. 22/2014 DELL'AUTORITÀ IDRICA TOSCANA	109
6.1.1 <i>Premessa</i>	109
6.1.2 <i>La nuova procedura</i>	109
6.1.3 <i>La fase transitoria e la chiusura delle vecchie commissioni miste conciliative</i>	110
6.1.4 <i>La nuova conciliazione regionale</i>	113

	6.1.5	Conclusioni.....	114
7		APPENDICE.....	116
	7.1	Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso	116
8		CONVENZIONI ATTIVE	119
	8.1	Protocollo di intesa tra l'Unione Valdera e il Difensore civico della Toscana	119
9		ASPETTI DI RILIEVO NAZIONALE	122
	9.1	Ordine del Giorno presentato in occasione della conversione in legge del D.L. sulla riforma della Giustizia presentato dal Presidente della Commissione per la semplificazione e fatto proprio dal Governo	122
10		ELENCO DIFENSORI CIVICI	124
		Difensori civici regionali e delle Province autonome	124
		Difensori Civici locali della Toscana	127
11		GLOSSARIO.....	128

Le immagini di copertina e di retro sono riferite alla Seduta Solenne del Consiglio Regionale del 30 novembre 2014 dedicata alla Difesa civica a quarant'anni dalla adozione della prima legge sul Difensore civico in occasione della Festa della Toscana

**Impaginazione a cura della segreteria dell'Ufficio del Difensore Civico della Toscana
Stampa a cura della Tipografia del Consiglio regionale della Toscana**