

REGIONE TOSCANA



**IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA**

Relazione 2016

Firenze, Marzo 2017

Foto nel volume:
dal Convegno "Difensore civico, Pubblica Amministrazione e
Volontariato" - Firenze 14 Dicembre 2016 e Conferenza Stampa
presentazione Agenda della Difesa civica 2017 con disegni di
Antonio Possenti - Firenze 21 Dicembre 2016

Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana
Via Cavour n.18 – 50129 Firenze

tel. 055/2387800 – fax 055/2387655
numero verde 800018488

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



www.difensorecivicotoscana.it

Indice

INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE	5
1 Statistiche per Settori d'Intervento	22
2 Grafici attività - settori d' intervento	23
3 ESITO pRATICHE – Grafici	29
4 INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION	29
5 statistiche Twitter e pagina web anni 2015 2016	37
6 settori d'intervento	39
6.1 Affari istituzionali	39
6.1.1 Mancato rispetto delle “quote di genere” nella designazione dei componenti di una Giunta municipale	39
6.1.2 Anagrafe e stato civile	42
6.2 Attività produttive.....	44
6.3 Diritto allo studio	46
6.3.1 Diritto allo studio universitario	46
6.4 Il Diritto di accesso.....	47
6.4.1 La nuova normativa sulla trasparenza	47
6.4.2 I rapporti con la Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.....	53
6.4.3 Le prerogative dei consiglieri comunali – il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nei confronti dell'ente di riferimento	55
6.5 Governo del territorio.....	56
6.5.1 Introduzione	56
6.5.2 Capacità edificatoria e IMU	57
6.5.3 Regolarizzazione proprietà depositi idrici.....	59
6.5.4 Ambiente.....	60
6.5.5 Codice della strada.....	61
6.6 Immigrazione	67
6.7 Lavoro	69
6.7.1 Applicazione dell'art.7 Dlgs119/2011	69
6.7.2 Una Azienda Sanitaria si dichiara incompetente alla esecuzione della visita per la determinazione di idoneità alle mansioni svolte	70
6.8 Politiche sociali	71
6.8.1 Caratteristiche Generali	71
6.8.2 Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite (RSA)..	73
6.8.3 Invalidità civile, Handicap, Barriere Architettoniche.....	75
6.9 Sanità	76
6.9.1 Introduzione	76
6.9.2 Percorsi assistenziali.....	77
6.9.3 Responsabilità professionale	78
6.9.4 Danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati.....	80
6.9.5 Motivazioni delle valutazioni di invalidità e handicap	80
6.10 Servizi pubblici	82
6.10.1 Servizio idrico	82
6.10.2 Energia Elettrica e Gas.....	92
6.10.3 Poste	93
6.10.4 Telefonia	94
6.10.5 Trasporti.....	94

	6.11 Tributi.....	96
	6.11.1 <i>Tassa automobilistica regionale</i>	97
	6.12 ATTIVITA' DI CONCILIAZIONE SERVIZIO IDRICO	100
7	Appendice	115
	7.1.1 <i>Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso</i>	115
8	PROTOCOLLO DI INTESA TRA ANCI TOSCANA e Difensore civico della Toscana	118
9	Risoluzioni	128
10	Elenco Difensori Civici	134
	Difensori civici regionali e delle Province autonome	134
	Difensori Civici locali della Toscana.....	138

INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Presidente della Giunta
Presidente del Consiglio
Consiglieri regionali

Prima di entrare nel merito di quanto rappresentato nella relazione dell'attività annuale 2016 e del primo trimestre del 2017, è mia intenzione fare un excursus da quando ho iniziato il mio mandato come Difensore civico nel 2011 a oggi, a termine dello stesso, come previsto dalla L.R. 19/2009.

Ritengo doveroso da parte mia presentare un bilancio complessivo indicando gli obiettivi prefissati inizialmente e quanto portato a termine per chiarezza e trasparenza rispetto alle istituzioni e ai cittadini della Toscana, ma anche per evidenziare quali occasioni possono essere ancora colte per estendere e migliorare il servizio considerando come la Regione Toscana sia non solo stata, all'interno del panorama nazionale, la prima a istituire la figura del difensore civico, ma anche come sia vista riferimento per un'azione avanzata nell'ambito della tutela e promozione dei diritti grazie ad una legislazione attenta e a una cultura diffusa e partecipata dell'inclusione e della sostenibilità.

Anticipo subito che qualsiasi azione e contesto di riferimento possono e devono essere suscettibili di miglioramento ma mai come oggi c'è la necessità di valutare con attenzione ciò che deve essere preservato e ciò che invece deve essere cambiato soprattutto nell'ambito della tutela e promozione dei diritti così come nell'accettazione di nuovi doveri. In Italia dopo il boom del federalismo degli anni 90'e inizi 2000 si aprì la strada verso un originale processo - rispetto agli altri paesi europei - nella determinazione delle figure dei difensori civici o come designati nel linguaggio internazionale "Ombudsman". Si comprende cioè l'importanza di far

nascere e vivere questi organismi in prossimità dei cittadini e quindi a livello sub-nazionale e sub-regionale dando loro la stessa qualificazione e gli stessi strumenti per svolgere il loro compito indipendentemente dall'Istituzione proponente e dal comparto territoriale di riferimento.

Dopo di che in tempi di minore prosperità economica, con i problemi sempre più emergenti per il fenomeno della globalizzazione, forse sottovalutata nel suo esordio, con evidenti carenze di appropriata gestione e comunque con una forte complessiva resistenza al cambiamento, non solo non è mai stata istituita la figura del difensore civico nazionale o comunque una legge quadro nazionale che fosse cornice alle varie legislazioni nazionali, ma come è noto si è eliminato il difensore civico a livello comunale, optando per il "territoriale" incardinato a livello di "provincia" e che la successiva riforma del ruolo istituzionale provinciale non ha permesso il reale transito da "comune" a "provincia". Inoltre si deve aggiungere "il continuo ridimensionamento" dovuto al costante taglio delle risorse destinate alla tutela dei diritti fondamentali del cittadino e l'orientamento, per fortuna non ancora prevalente, a vedere tale incarico come figura "onoraria" e di "settore" al pari di quella miriade, a volte veramente fantasiosa, d'istituzione di garanti operato dai rappresentanti istituzionali. Più volte ho affermato che i diritti non possono essere "spezzettati" sulla base delle categorie in cui predisponiamo i richiedenti, altrimenti si assiste al fenomeno alquanto bizzarro per il quale si dà particolare tutela ad alcuni cittadini a discapito di altri privi totalmente di riferimenti per l'accesso ai servizi stragiudiziari gratuiti. Ed è questo che sta accadendo in Italia, dove a livello nazionale abbiamo i Garanti "delle persone detenute o private della libertà personale" e "dell'infanzia" ma il cittadino italiano (peraltro in modo totale secondo la sua residenza, regione con il difensore civico o senza), non ha alcuna agevolazione: insomma "una discriminazione" che potremmo qualificare "al contrario", ossia l'individuo di per sé, non suscettibile di aggettivazione "anziano,

bambino, detenuto, immigrato, rifugiato...” non è riconosciuto come soggetto portatore di doveri e diritti poiché non lo si provvede degli strumenti gratuiti per difendere e promuovere il suo stato.

Altra preoccupazione, condivisa dalla sottoscritta, è che l'appello a snellire la pubblica amministrazione riducendone i costi diventi un pretesto per eliminare progressivamente l'istituzione della Difesa civica, prima con il ridimensionamento della funzione e in seguito la cancellazione dell'esistenza per inutilità. L'ipotesi di istituire o far sopravvivere l'istituzione del Difensore civico non può legarsi solo a “calcoli di bilancio” difficilmente peraltro quantizzabili per ciò che attiene la sua attività. Per meglio dire: “ **Siamo in grado di calcolare il risparmio della spesa pubblica sulla base della reale incisività dell'azione del difensore civico?**” **No**, se non in modo molto approssimativo perché riducendo all'essenziale i compiti svolti da questa figura, si sussume che egli fornisce al cittadino informazione e consulenza ed esamina i reclami contro la pubblica amministrazione per risolverli in modo conciliativo e quindi produce un qualche effetto anche sul risparmio dei costi per l'azione preventiva svolta. Spesso nel calcolare l'efficacia dell'uno rispetto all'altro si fa ad esempio confusione tra l'istituto della Difesa civica e il CORECOM in quanto superficialmente si afferma che entrambi fanno conciliazioni, e questo è vero per ciò che attiene le tecniche ADR (Alternative Dispute Resolution) ma le differenze sono incomparabili:

- 1) i Corecom regionali hanno una **Agenzia nazionale di riferimento (AGCOM) e relativa legislazione**, i difensori civici regionali **non hanno alcun organismo nazionale di riferimento e neppure quindi criteri normativi omologanti**.
- 2) I Corecom **non fanno vera e propria “conciliazione”** direi più **“mediazione e arbitrato”**, lavorano sui contenziosi interni **unicamente alle materie della comunicazione** mentre i difensori civici fanno soprattutto **opera**

di conciliazione nei diversi settori del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione e servizi pubblici affrontando multiple normative e relativi aggiornamenti.

- 3) I Corecom effettuano **mediazione obbligatoria** principalmente basata **sull'indennizzo economico** del cittadino, nel caso di riconosciuto torto subito, con una controparte che preferisce non perdere tempo in discussioni ma pagare quanto previsto dalla casistica. I difensori civici **possono solo operare nella condivisione cercando la disponibilità di ascolto** perché comunque una **conciliazione volontariamente vissuta** produce vantaggi certi alle due parti in contenzioso.

Dalle pratiche e dalle conciliazioni svolte dal Difensore civico, spesso in conformità a una ricorrenza di fatti tra loro assimilabili, nascono raccomandazioni, suggerimenti per migliorare sia la norma sia le misure d'azioni da parte della pubblica amministrazione e i rappresentanti istituzionali. E questo non deve essere forse considerato fattore di risorsa in netta antitesi al calcolo tattico se il difensore civico faccia risparmiare più di quanto non costi, sottoponendolo a criteri valutativi esclusivamente burocratici o comparandolo a strumenti di garanzia con tutt'altra missione?

Il Difensore civico, intervenendo sulle tutele, costruisce un'architettura per promuovere lo stato di diritto ed è quindi importante parte di quell'insieme che concorre alla protezione della democrazia con il compito di garantire la buona amministrazione e la trasparenza: l'esistenza del Difensore civico è il frutto della volontà politica di mettersi a servizio del cittadino, in qui la correlazione concreta e funzionale al grado di ricettività del sistema politico.

In Toscana questo rapporto e legame con l'istituzione Regione, sia essa Giunta che Consiglio, non è mai fino ad adesso mancato. A conferma voglio ricordare la seduta solenne del Consiglio regionale del **30**

novembre 2014 dal titolo “**Guardare oltre: la difesa civica, valore europeo. A quarant’anni dall’istituzione del Difensore Civico regionale, uno sguardo alla tutela dei diritti dei cittadini in Europa**”, ma posso continuare riportando qui di seguito le risoluzioni votate in Consiglio a commento della presentazione in aula della relazione annuale del Difensore civico. **Risoluzioni n. 122** per attività Difensore Civico del 2011, **Risoluzione n. 185** per attività del 2012, **Risoluzione n. 42** per attività 2015.....dove è ripetuto e confermato l’impegno del Consiglio Regionale a favorire l’attivazione di ogni iniziativa utile a rendere effettivo il processo di decentramento delle funzioni della difesa civica regionale sull’intero territorio della Toscana, a sostenere e rafforzare l’efficienza dell’ufficio del Difensore civico, garantendo il necessario sostegno in termini di risorse umane, logistiche e strumentali, a implementare l’attività di comunicazione e conoscenza della funzione del difensore civico soprattutto in relazione alle fasce di cittadini più svantaggiate per ragioni sociali ed economiche, si evidenzia la complessità dell’attività etc. (in appendice è possibile leggere le varie Risoluzioni con la seguente avvertenza: essendoci stato nel 2014 il Consiglio Regionale sulla difesa civica, non ci fu presentazione della relazione annuale 2013 in aula e quindi non fu prodotta alcuna risoluzione, ci fu invece la Risoluzione 2015 per la relazione annuale 2014.)

E’ però vero che se le intenzioni sono foriere di un percorso condiviso e sostenuto, non sempre nella pratica quotidiana la politica può avere oggettivamente lo spazio per una valutazione e controllo che quanto deciso e programmato nella sede di più alta rappresentanza democratica qual è il Consiglio Regionale, si realizzi poi con doverosa gestione amministrativa. E senza voler attribuire particolari responsabilità individuali devo ammettere che non sempre il disegno politico trova rispondenza nell’esercizio amministrativo ma soprattutto perché è difficile conciliare un organismo come quello del Difensore civico, molto più configurabile come Autorità indipendente, a una gestione amministrativa e

contrattuale del pubblico impiego che tenta di inglobare al suo interno ogni funzione di cui si fa gestione di spesa e di risorse. Questo a mio parere è un problema che può aprire a condizioni di “incomunicabilità” o di “limitazioni” anche per ciò che qualifica il rapporto tra “politica” e “amministrazione”: **la dirigenza deve essere compartecipe sul piano tecnico non semplicemente della definizione dei propri obiettivi ma dell’elaborazione delle politiche pubbliche per esserne fedele attuatore, diversamente l’amministrazione perde la sua stessa legittimazione.** Se nella linea di confine tra politica e amministrazione si rilevano criticità, possiamo immaginare la complessità quando il rapporto è tra difesa civica, rappresentante parte del sistema delle tutele e quindi organismo di controllo di legalità sull’operato dei pubblici poteri (sia di tecnici e sia di politici) e la burocrazia.

Questi sono problemi che abbiamo anche affrontato come difensori civici regionali nel nostro coordinamento del quale dal 2013 al 2017 (febbraio) sono stata Presidente proprio anche per il prestigio che la nostra regione riscuote per la tutela dei diritti, una problematica comunque risolvibile solo con una crescita culturale complessiva e non tanto con nuova normativa di cui non sentiamo l’esigenza in uno stato come il nostro spesso soffocato da ipertrofia legislativa.

Cioè il cambiamento culturale è rappresentato dal definitivo superamento che il sistema delle tutele, entro cui si colloca a pieno diritto il difensore civico, possa rallentare o vanificare le decisioni pubbliche: **“meno tutele più efficienza” è un’idea profondamente antidemocratica, anzi, illiberale,** ma senza giungere a questo estremo esistono fraintendimenti diffusi per cui è il politico che tutela e l’amministratore che esercita, confondendo quella che può essere una sensibilità individuale con ciò che nella nostra Costituzione e democrazia è distinzione di poteri e funzioni. In altri termini non deve essere esserci rapporto gerarchico tra il politico e il dirigente, bensì rapporto funzionale tra “la politica” e “l’amministrazione” sulla base degli obiettivi delineati

dalla programmazione politica e con i criteri di priorità da essa impostati.

Si deve invece pretendere e assicurare che il sistema delle tutele sia efficiente: cioè rapido, tempestivo, svolto con livelli adeguati di professionalità e quindi relative risorse perché ciò peraltro assicura, più di ogni altra cosa, indipendenza di giudizio.

Questa pretesa è ciò che ha rappresentato il filo conduttore della mia attività come Difensore civico fin dall'inizio dell'incarico e anticipo che avrei voluto raggiungere l'obiettivo prefissato con maggior completezza specialmente per ciò che attiene a una maggiore partecipazione dei cittadini per l'utilizzo dei servizi informativi e stragiudiziali della difesa civica.

Nel corso dell'illustrazione renderò conto delle ragioni di questo parziale successo, ma voglio subito precisare che niente può essere addebitato alla mancanza di volontà e professionalità da parte dell'ufficio del Difensore civico. Colgo anzi l'occasione per ringraziare tutti i dipendenti che con diverse competenze hanno contribuito a rendere effettivo il servizio, sovraccaricati peraltro dell'attività nazionale poiché Presidente del Coordinamento dei Difensori civici regionali e provinciali e tutto ciò a titolo gratuito senza alcun riconoscimento amministrativo regionale per la loro individuale valutazione, oltre all'impegnativo aggiornamento che tutti quanti hanno dovuto affrontare introducendo il workflow Diaspro per la dematerializzazione completa dell'attività dell'ufficio: primi in Toscana e a livello nazionale.

Tutto ciò lo si può anche riscontrare con le tabelle pubblicate relative alle considerazioni dei nostri utenti, considerazioni che, anche se sono un campione limitato, presentano al loro interno una percentuale poco più del 5% di chi ha dato valutazione negativa, percentuale numericamente costante negli anni e perciò indicativa. Peraltro ci sarebbe anche da analizzare i motivi di coloro che ritengono di non essere stati soddisfatti e avendo già svolto quest'analisi, prevalentemente l'insoddisfazione

nasce da una preventiva carenza conoscitiva delle funzioni e dei “poteri” della difesa civica. Per esempio, un ricorrente elemento d’insoddisfazione è il fatto di non sapere o non voler sapere che la nostra azione può essere solo persuasiva (nella letteratura ci viene accreditato “un soft power”) e quindi l’esito condizionato dall’ascolto dell’istituto o del servizio al quale è rivolta la contestazione da parte del cittadino e anche nel caso di risposta non c’è alcuna certezza della soddisfazione della richiesta.

Non posso in questa sede dilungarmi oltre su tale argomento ma sarebbe interessante in seguito fare un’analisi accurata su questi fattori per i quali grande incidenza ha anche la “gratuità” del servizio di cui si avvalgono anche professionisti (avvocati, geometri, etc.) in rappresentanza dei loro clienti o per dispute personali e ciò è legittimo sulla base della nostra attuale normativa, ma a mio parere, quando le istanze da noi prodotte determinano poi un rapporto economico con coloro che sono rappresentati o sono occorrenza per un uso permanentemente politico e/o ossessivamente contrastivo nei confronti dell’istituzione chiamata in causa, sarebbe corretto inserire specifica correzione nella normativa e/o prevedere particolari accordi con gli Ordini e gli Albi professionali.

Spesso ho affermato che non è importante né tanto meno necessaria l’esposizione personale della figura del Difensore civico ma ciò che deve essere favorita è la diffusione capillare dell’attività della difesa civica. Questo è stato impegno costante, ma i risultati sono stati inferiori all’aspettativa nonostante che abbia cercato ampia collaborazione con il mondo delle associazioni. Ricordo qui brevemente i vari protocolli d’intesa sottoscritti, come quello con il CESVOT regionale nei primi mesi del 2011 e gli incontri per l’intero anno con i vari CESVOT provinciali nell’intento di rafforzare e strutturare un legame di comunicazione bidirezionale per favorire il raggiungimento di quelle fasce sociali particolarmente svantaggiate dal punto di vista culturale ed economico.

Il rapporto con le scuole e la formazione non solo per far conoscere agli studenti e alle loro famiglie il servizio della difesa civica ma anche perché educare alla conciliazione, alla risoluzione non conflittuale degli interessi in causa, costituiscono un paradigma fondamentale per la convivenza civile. Già nel 2012 sono stati effettuati i primi tentativi, in parte realizzati con l'università degli Studi di Firenze e con L'European University Institute, per stabilire stage e per partecipare insieme a progetti europei sulle tematiche attinenti i diritti e la loro tutela così come un importante protocollo d'intesa con ANCI regionale e Corecom attinente alle diverse conciliazioni in Toscana e alla costruzione di un osservatorio regionale, protocollo sottoscritto, ma che per motivi di mancanza di finanziamento da parte del Consiglio Regionale non ha mai avuto esito pratico. Nel 2016 comunque ho riproposto ad ANCI regionale un protocollo d'intesa questa volta effettivamente varato - si vedrà l'applicazione nel 2017 con il nuovo bando del servizio civile - sulle "Botteghe della Salute" e che accludiamo alla presente relazione.

Nel 2013 si è verificata un'importante riflessione sull'organismo del Difensore civico con la stessa Presidenza e amministrazione del Consiglio regionale, riflessione da me richiesta nella preparazione della relazione programmatica sulle risorse necessarie per lo svolgimento dell'attività nell'anno successivo, proposta che ha originato le linee d'indirizzo del Consiglio Regionale nel seguente articolato:

"Riesame della normativa concernente gli organismi esterni consiliari, con approfondimenti specifici circa il modello istituzionale adottato, l'assetto organizzativo conseguente, le possibili evoluzioni in ragione degli indirizzi circa le relazioni istituzionali, la massimizzazione della funzionalità, la qualificazione dei rapporti con i cittadini utenti, la comunicazione interna ed esterna, il contenimento delle spese, la trasparenza"

"Rivisitazione delle soluzioni istituzionali e organizzative poste in essere per il supporto agli organi e

agli organismi esterni consiliari mediante rilevazione e aggiornamento delle esigenze degli stessi per l'esercizio dei compiti istituzionali e lo sviluppo di proposte di diversi assetti possibili in un'ottica di funzionalità, efficacia ed economicità".



Lucia Franchini al Convegno "Difensore civico, Pubblica Amministrazione e Volontariato", Sala del Gonfalone Consiglio Regionale della Toscana

Solo oggi si intravede una rivisitazione dei precedenti due punti ma senza alcun coinvolgimento degli organismi in questione e con ciò si rischia di dar esito a cambiamenti, anche sul piano normativo e procedurale, che potrebbero produrre soluzioni contrarie o limitanti rispetto alle buone intenzioni sulla quale si basava la collaborazione e progettazione del 2013. Ritengo, infatti, che la testimonianza e i suggerimenti di coloro che sono direttamente coinvolti negli organismi di cui s'intende dare più appropriato supporto, siano essenziali.

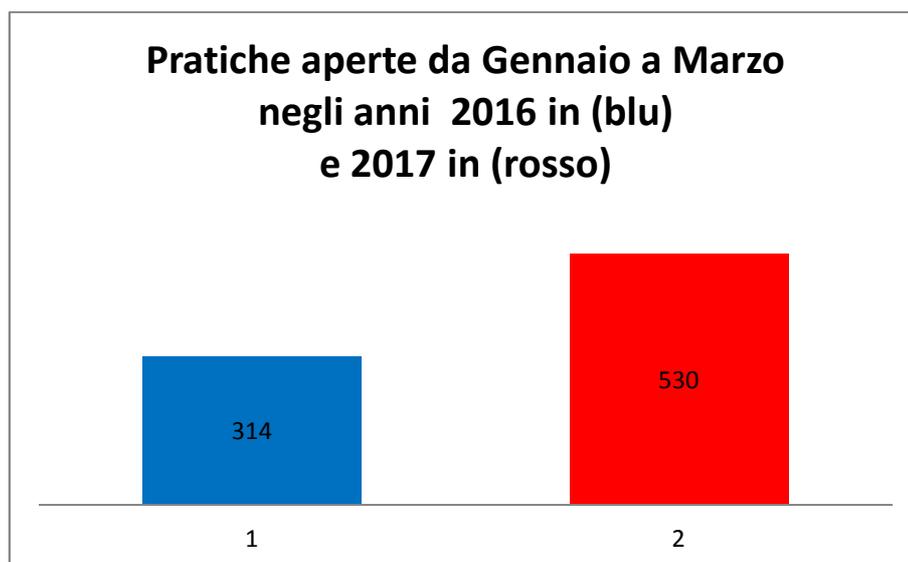
Pertanto il riferimento a "Rivisitazione delle soluzioni istituzionali ed organizzative per il supporto...agli organismi esterni ...sviluppo di proposte di diversi assetti possibili in un 'ottica di funzionalità, efficacia ed economicità" era frutto di una concertazione sviluppatasi allora tra la

presidenza del Consiglio, il segretariato generale e la sottoscritta, nel ruolo del difensore civico, per individuare un nuovo assetto organizzativo dell'ufficio della difesa civica che superasse il limite tutt'ora esistente per il quale i dipendenti sebbene abbiano una dipendenza funzionale con il difensore sono poi, in quanto nel ruolo unico regionale, sottoposti al controllo e alla verifica dei risultati da parte dell'amministrazione e del dirigente di riferimento. Si viene cioè a creare il seguente paradosso: il difensore civico è autonomo e non controllabile, ma, di fatto, essendo il personale a lui assegnato dipendente della Regione, c'è una continua interferenza tra il difensore civico e la dirigenza consiliare tale da incidere sulle stesse politiche di programmazione definite dal Difensore civico. Potrei aggiungere che nel tempo tale interferenza si è ulteriormente sviluppata e il Difensore civico ad esempio non può andare in missione senza la richiesta di permesso redatta dal dirigente, assegnateli e il consenso scritto da parte dell'ufficio del Presidente del Consiglio e ogni singola voce di spesa è sotto il controllo dell'amministrazione regionale in quanto le risorse finanziarie per l'attività dell'ufficio del Difensore civico non fanno parte di un capitolo autonomo, ma rientrano all'interno del bilancio regionale! Tale interferenza oltre a creare un aggravamento della burocrazia e in qualche caso un contrasto tra ciò che è programmato e deciso dall'autorità che dovrebbe essere indipendente e l'amministrazione stessa, nel rendere prassi formalizzata questo stato dell'arte, c'è il rischio concreto che il garante dei diritti venga sempre più assimilato ad un dirigente della pubblica amministrazione!

Nel 2014 si realizza ciò cui ho già accennato prima ossia la de-materializzazione dell'intero processo attuativo: dall'acquisizione delle istanze alla loro trattazione e relativa corrispondenza. Un anno di profondo rinnovamento strutturale e organizzativo, con una sostanziale modificazione delle modalità di gestione delle procedure previste per l'esame delle istanze dei cittadini e con un generale ripensamento dei ruoli e delle

funzioni oltre che con una rivalutazione dell'intero procedimento istruttorio. La sostituzione del documento cartaceo con l'equivalente in forma elettronica rappresenta una preziosa occasione per garantire maggiore efficienza, trasparenza e possibilità di condivisione all'interno e all'esterno degli uffici oltre che per migliorare il grado di efficacia nello svolgimento delle attività lavorative. Si tratta di mutamento sostanziale delle modalità operative che porta con sé la riduzione dei tempi di definizione delle procedure, la mitigazione dei costi, l'integrazione dei sistemi informatici e il potenziamento dell'attività di confronto dei dati, tutte operazioni facilitate dallo sfruttamento delle più moderne tecnologie digitali.

A completamento di tale intervento, nel 2016, ci siamo posti l'obiettivo che abbiamo poi concretamente realizzato dell'accesso online alla pagina web della Difesa civica regionale da parte dei cittadini mediante accreditamento diretto previa autenticazione sul portale dedicato. Già nel primo trimestre del 2017 abbiamo verificato che tale agevolazione di accesso rende il nostro servizio più richiesto e maggiormente qualificato.



L'automazione dei processi e la dematerializzazione dei documenti rappresentano dunque una risorsa essenziale per amplificare la produttività degli uffici, la revisione semplificata delle attività in essere e la semplificazione dei rapporti con altre pubbliche amministrazioni e soprattutto con i cittadini. Infatti, come già evidenziato, la gestione elettronica della procedura assicura una maggiore trasparenza e la maggiore prossimità con i cittadini. A questi ultimi, in effetti, consentendo l'accesso al proprio fascicolo elettronico, è data possibilità di conoscere in tempo reale lo stato della procedura, estrarre copia di tutta la documentazione agli atti e lasciare messaggi per il funzionario istruttore. I dati concernenti l'attività complessiva svolta dal Difensore civico, inoltre, possono essere pubblicati – in tempo reale e in forma aggregata e anonima – sul portale web con accessibilità generale, aperta a chiunque vi abbia interesse e senza necessità di preventiva registrazione.



Il Presidente del Consiglio Eugenio Giani al Convegno "Difensore civico, Pubblica Amministrazione e Volontariato", Sala del Gonfalone

Questa operazione è stata condotta dall'ufficio regionale anche a livello nazionale permettendo quindi a costo in pratica "zero" la costituzione di un ufficio virtuale nazionale, riconosciuto dal Mediatore Europeo, Dott. sa Emily O'Reilly, dando quindi la possibilità a cittadini stranieri di avere finalmente un punto d'ascolto dove rivolgere le loro istanze riguardanti disservizi subiti in Italia o alle ambasciate italiane all'estero e ai cittadini italiani, sprovvisti di difensore civico regionale nel loro territorio di residenza, di poter usufruire di uno sportello unico gratuito per i loro reclami. Una sperimentazione che avrebbe potuto avere maggiore conferma e strumenti solo se ci fosse stato un minimo di attenzione in più e di risorse da parte dei politici e amministrazioni centrali come quelli locali. E nonostante si sia prodotto dal 2013 al 2015 due relazioni nazionali sulla difesa civica, entrambe presentate alla Camera dei Deputati, grazie alla collaborazione dell'On. Bruno Tabacci, Presidente della Commissione bicamerale per la Semplificazione, neppure i media hanno dato particolare risalto agli eventi e soprattutto non ne è conseguito alcun dibattito a livello parlamentare.

Tutto ciò purtroppo sta a significare che è ancora lungo il cammino da fare nell'ambito della tutela dei diritti per ciò che attiene al servizio gratuito stragiudiziale e ancora non si conoscono i minimi requisiti per poter "parlare e connotare" un istituto come "garante di tutela e promozione dei diritti", e un organo monocratico come "difensore civico" o "ombudsman". La parola svedese permette meno fraintendimenti di quella italiana che sembra essere assimilabile al concetto di "difensore del popolo", mentre la normativa relativa a tale ambito prefigura l'istituzione con caratteristiche essenziali di "terzietà" – non esiste rappresentanza né particolare prossimità con il cittadino – "indipendenza" e "imparzialità".

Come ho già ricordato, nella relazione nazionale 2014/2015, si dà piena attuazione al sistema delle tutele per ciò che attiene la difesa civica se si vede tale

funzione doppiamente alternativa non solo alla controversia giurisdizionale, ma anche alla "Alternative Dispute Resolution", non si deve "mimare" in modo stretto la conciliazione, anche se ovviamente c'è bisogno di rendere procedimentale questo strumento.

Sotto questo profilo come indicazione di prospettiva per il futuro lavoro e pubblici interventi dobbiamo andare a verificare in che modo l'istituto della Difesa civica può collegarsi su quei territori, ormai sempre più crescenti, di **sperimentazione di democrazia deliberativa**, cioè di forme, **dove le arene deliberative non si sostituiscono al decisore, ma costituiscono una premessa indispensabile per il decisore.**

Cioè quello che intendo sollecitare non è più il consueto dibattito – figure di settore, riduzione costi, numero delle istanze, attribuzioni e compiti di pertinenza...– in quanto è culturalmente e storicamente superato (è sufficiente documentarsi un minimo) ma semmai **parlare di democrazia deliberativa** che significa ripensare i modi della partecipazione dei cittadini alla vita politica – nel modello rappresentativo rischiano di essere ridotti alla mera delega elettorale lasciando spazio per ogni facile luogo comune e conseguente disinformazione – valorizzando quei processi dialogici e argomentativi che non si limitino a favorire un accordo estrinseco tra parti in conflitto, ma che sappiano produrre una trasformazione nel modo in cui una questione viene considerata per giungere a un consenso informato.

La Difesa civica va vista quindi quale strumento di democrazia deliberativa, campo di sperimentazione di procedure, metodi e tecniche atti a favorire i processi di costruzione delle decisioni pubbliche e in definitiva di accrescerne l'efficacia in condizioni non semplicemente teoriche ma operative e pragmatiche. Questa attività è parte integrante dell'operato del Difensore civico in quanto nel momento che affronta le singole contestazioni e cerca di superarle in ambito conciliativo non si ferma poi qui, ma sulla base della casistica di osservazione propone all'istituzione di riferimento, sia al politico che

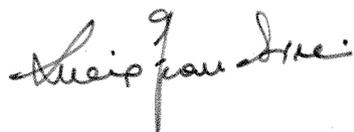
all'amministratore, i punti rilevati come critici e le possibili correzioni.

La Toscana che come già ripetuto più volte, è stata vista come faro di orientamento per successive normative di altre regioni, dovrebbe a mio parere ricominciare proprio da quello spirito originale e innovativo e porsi anche a livello nazionale come interlocutore di nuova legislazione nell'ambito delle tutele e promozioni dei diritti caratterizzandola al livello più alto, frutto dell'esperienza maturata negli anni.

Nel tempo odierno, dove sembra prefigurarsi un decadimento del modello democratico rappresentativo con valutazioni sull'efficacia decisionale dei poteri pubblici, sull'effettività del controllo degli eletti da parte degli elettori, sulla legittimità del processo democratico, sul piano dei diritti e delle realizzazioni politiche concrete, più che mai dare piena effettività al sistema deliberativo significa creare le condizioni per ampliare gli spazi di partecipazione della cittadinanza nella sfera pubblica, il controllo dei processi decisionali pubblici, con il risultato di una rinnovata fiducia nelle istituzioni grazie all'efficacia e la qualità delle decisioni politiche così come del servizio della Pubblica amministrazione.

In ultimo, dopo queste mie esortazioni alle quali solo gli interlocutori istituzionali possono dare una risposta, se riconosciute minimamente valide, voglio prendere commiato ringraziando per l'ascolto e la fiducia che mi è stata rivolta, e pur se nelle luci chiare-scure, con le quali ho tratteggiato questa mia esperienza come Difensore civico, con i limiti esposti ma anche con le innovazioni e la professionalità che ritroviamo nelle esposizioni seguenti, prodotte dagli stessi funzionari dell'ufficio per le loro competenze.

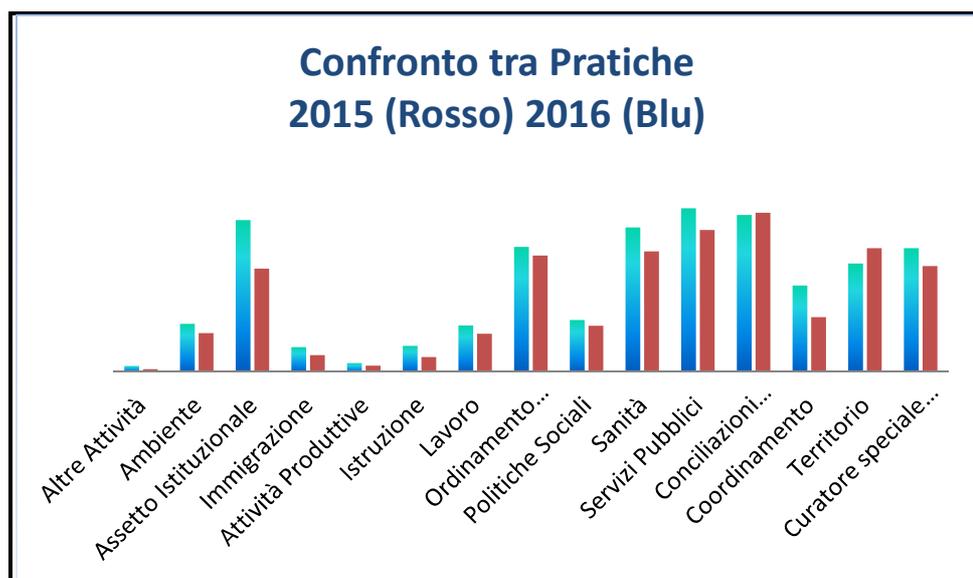
Sono certa che il livello del dibattito nella nostra Regione è motivato dal perseguimento di "finalità condivise" anche quando sembrano prevalere i particolarismi e gli interessi soggettivi e questo grazie al permanere ancora di una solida infrastruttura sociale e di una cultura del dialogo per affrontare le complessità odierne, ma è importante nel cambiamento rafforzare l'esistente.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Alice Fasolino". The signature is written in a cursive, flowing style with a vertical line extending downwards from the end.

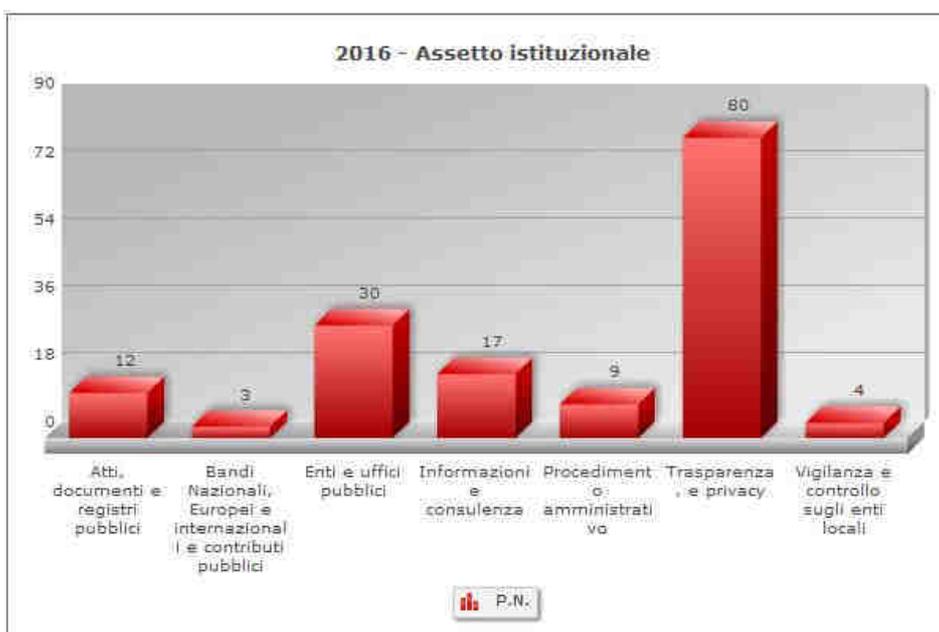
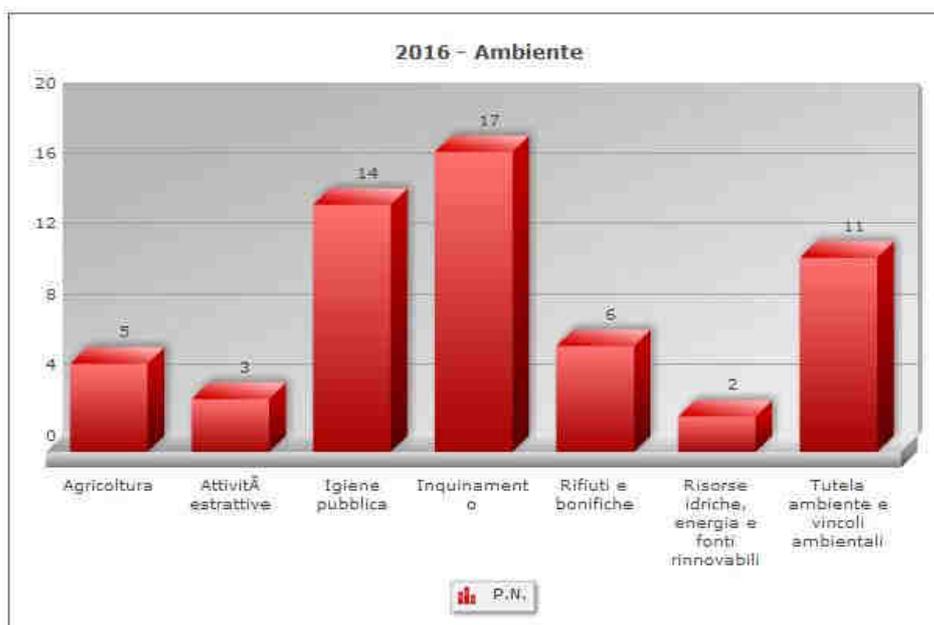
1 STATISTICHE PER SETTORI D'INTERVENTO

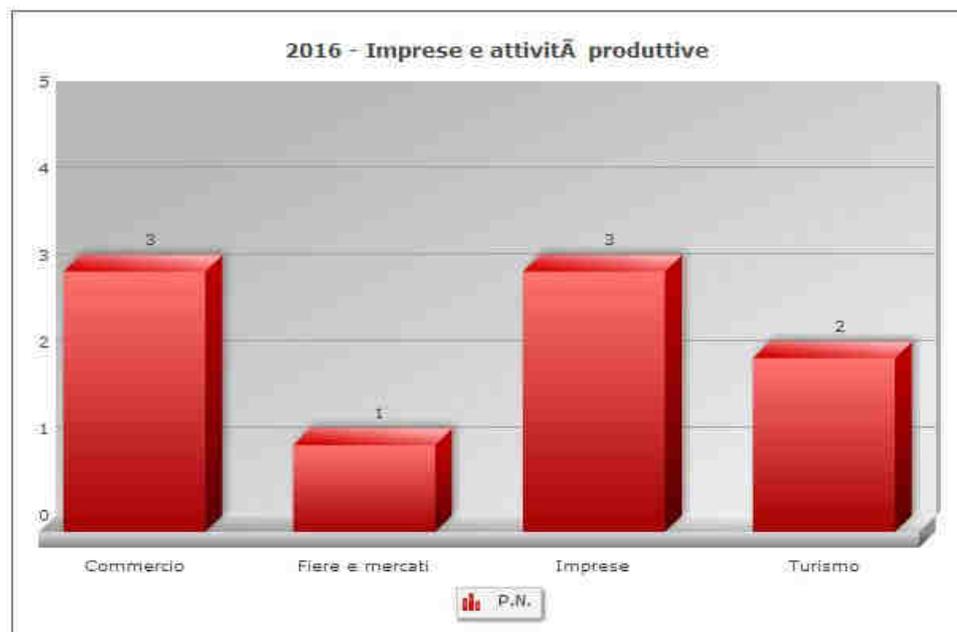
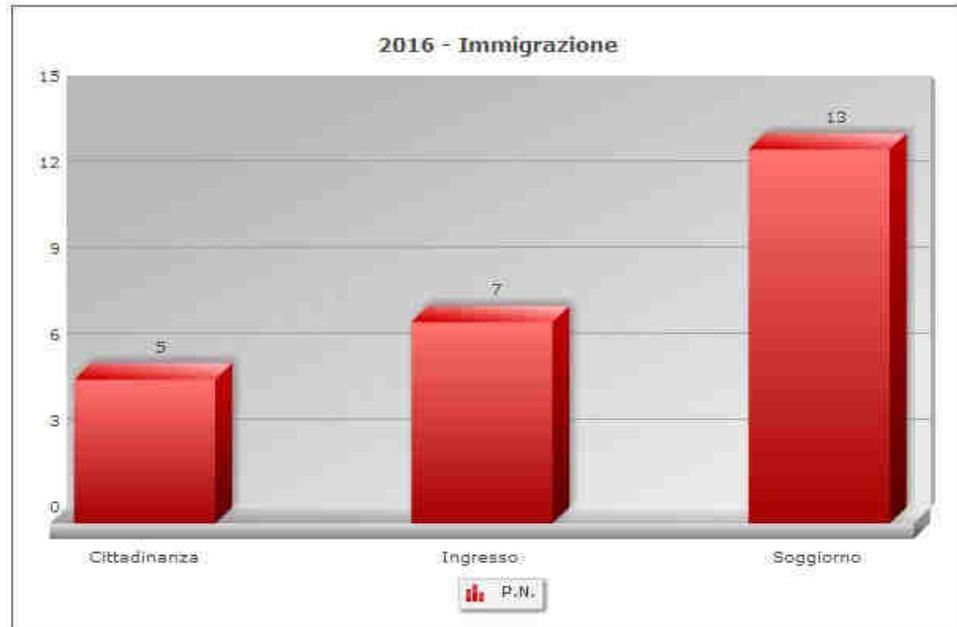
Confronto tra dati del 2015 e del 2016 (numero pratiche aperte)

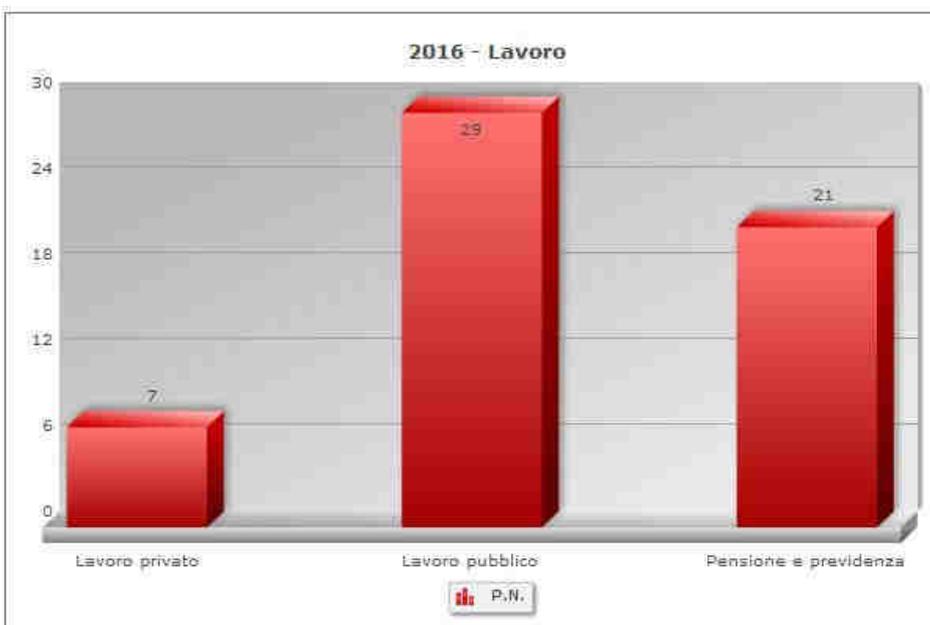
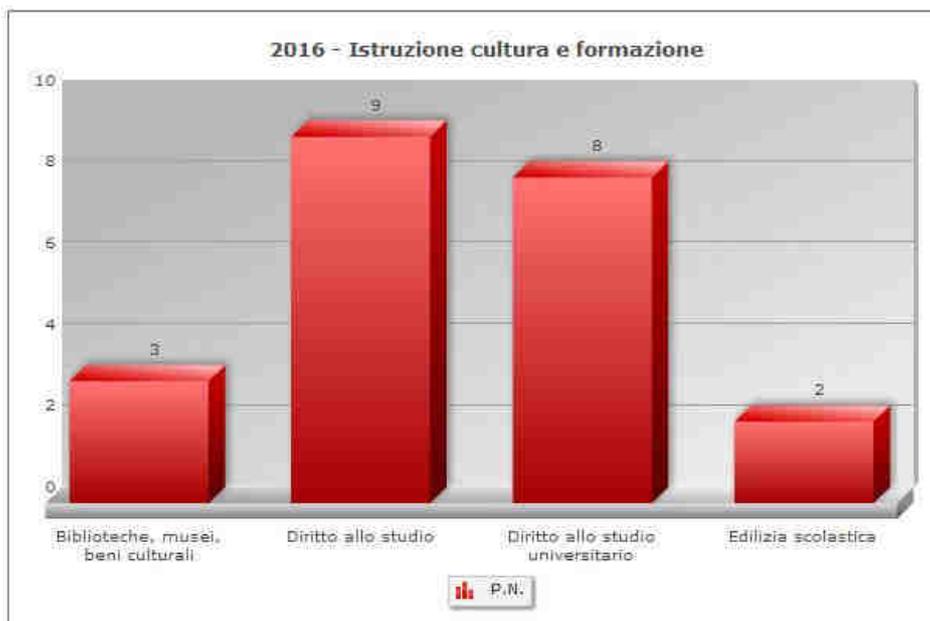
SETTORE	2015	2016
Altre Attività	9	4
Ambiente	72	58
Assetto Istituzionale	228	155
Immigrazione	37	25
Attività Produttive	13	9
Istruzione	39	22
Lavoro	70	57
Ordinamento Finanziario	188	175
Politiche Sociali	78	69
Sanità	217	181
Servizi Pubblici	246	213
Conciliazioni servizio idrico	236	239
Coordinamento	130	82
Territorio	163	186
Curatore speciale dei Minori	186	159
TOTALE	1912	1634

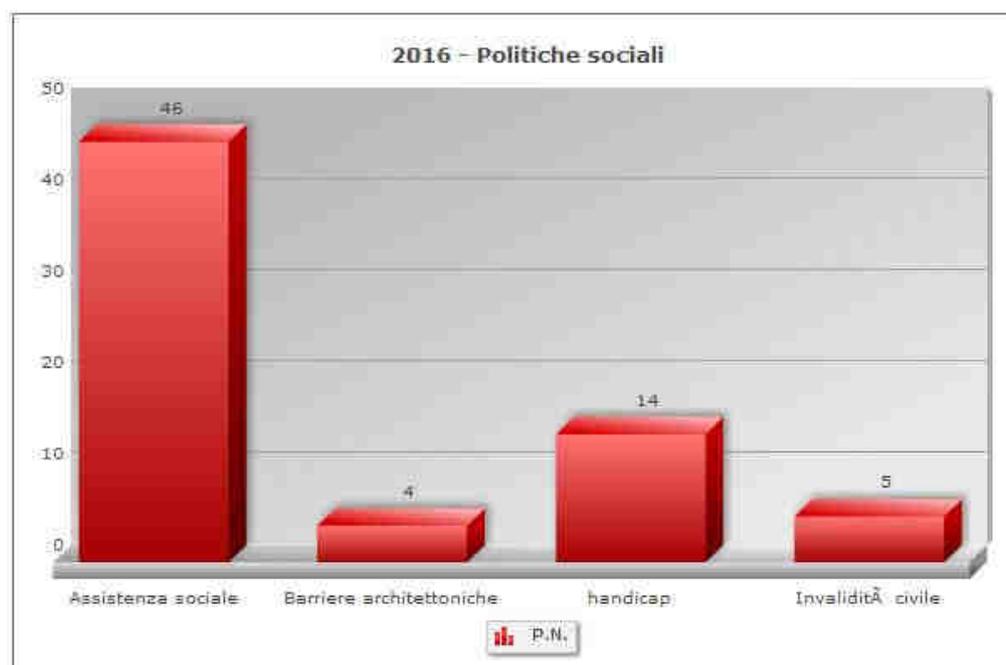
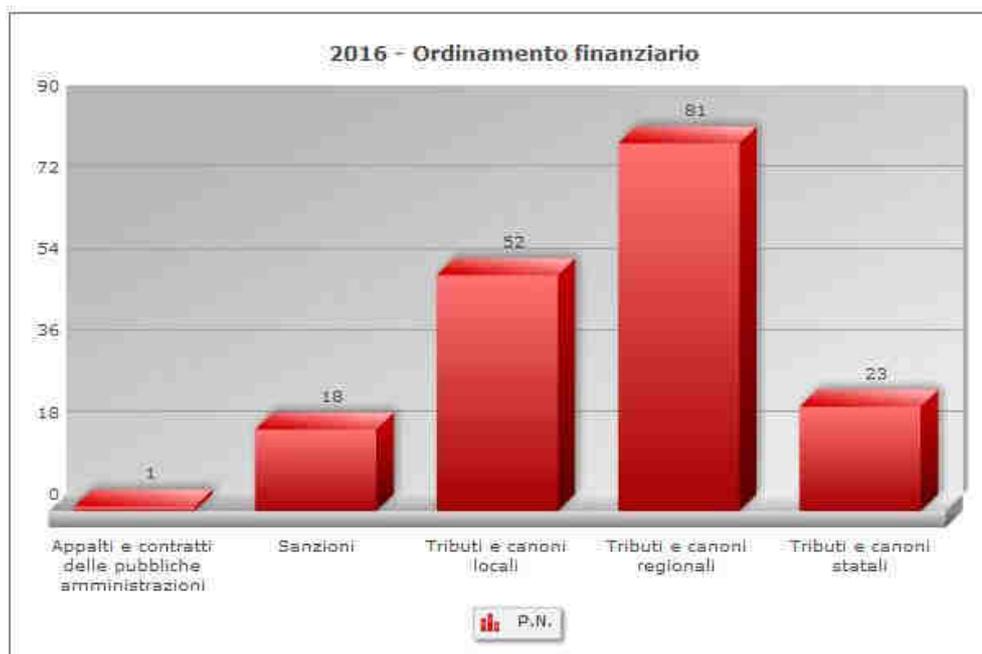


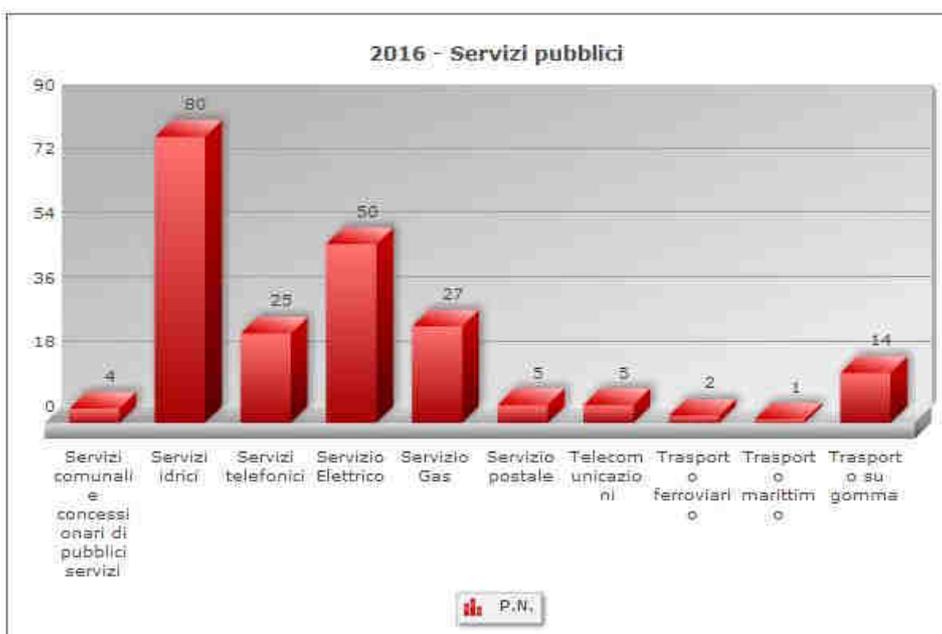
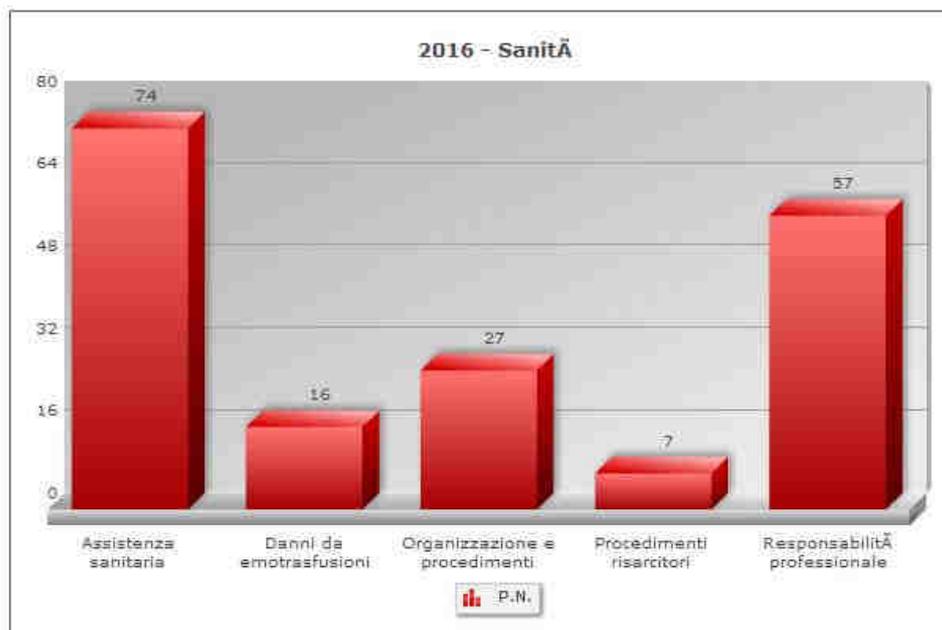
2 GRAFICI ATTIVITÀ - SETTORI D' INTERVENTO

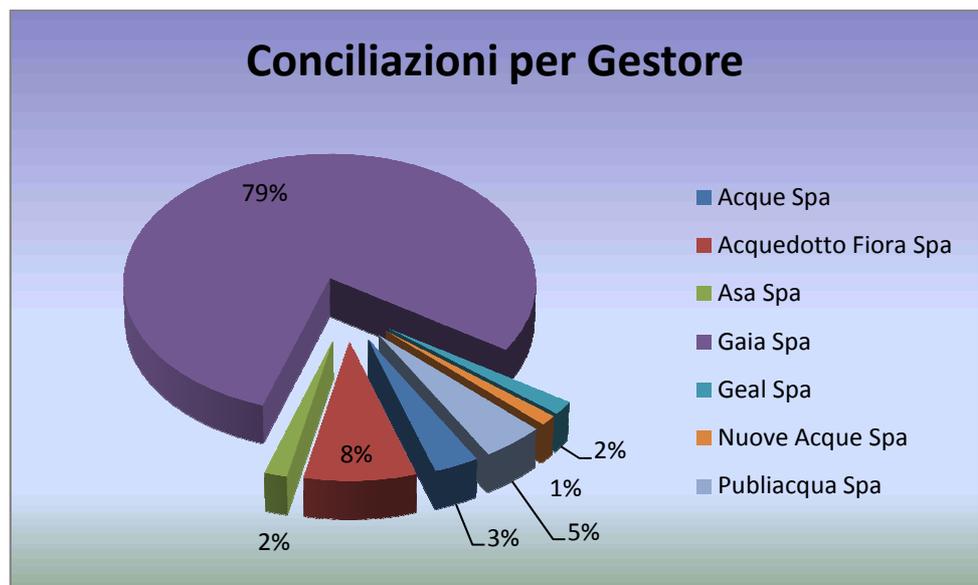
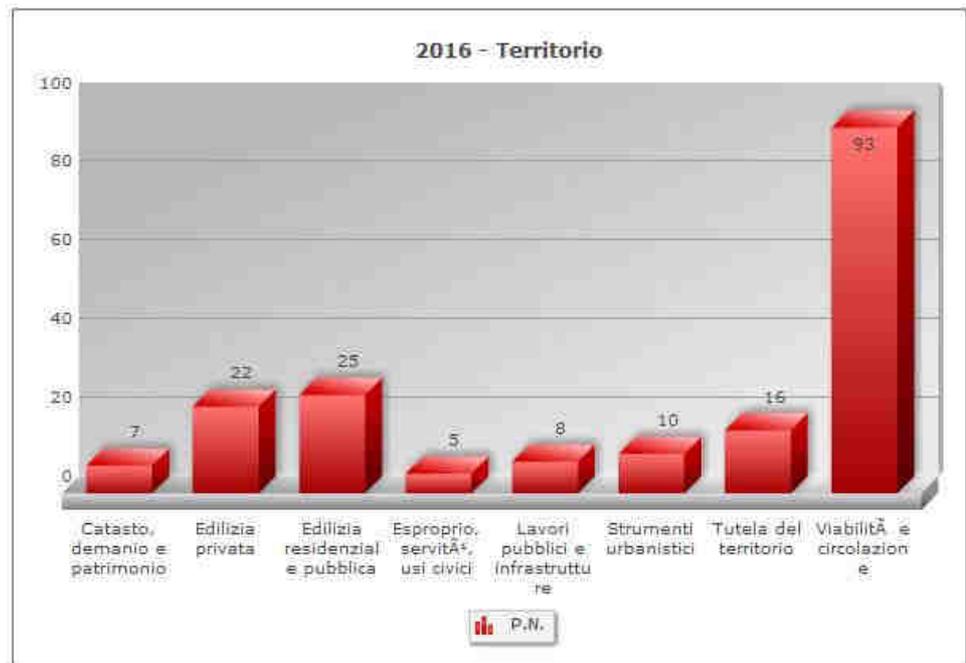






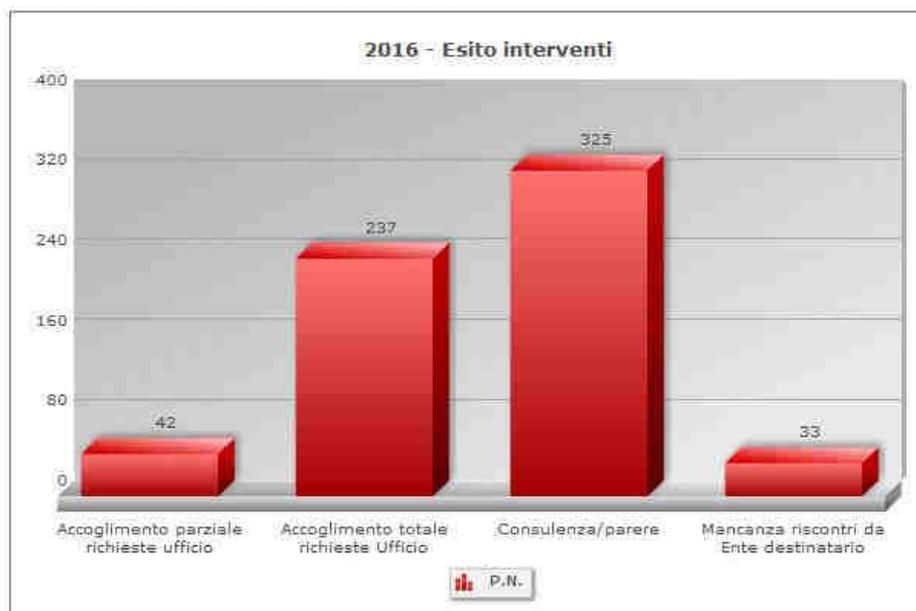






3 ESITO PRATICHE – GRAFICI

Si riportano, di seguito, alcune delle voci più significative dell'esito degli interventi effettuati nel corso del 2016. La statistica, per ovvie ragioni, è stata elaborata con esclusivo alle pratiche portate a conclusione e archiviate nel corso dell'anno.



4 INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION



A tutti gli utenti che hanno presentato istanza al Difensore civico è stato inviato un questionario (anonimo) per consentire agli stessi interessati di valutare, sotto diversi profili, l'intervento dell'Ufficio.

Si riportano di seguito tutti i commenti ricevuti dagli utenti nel corso del 2016, ricordando che si tratta di osservazioni formulate in modo del tutto autonomo e facoltativo e non necessariamente collegato alla compilazione delle voci standard del questionario di soddisfazione.

Si riportano inoltre, con indicazione statistica sintetica, i risultati dell'indagine in riferimento alle specifiche voci considerate.

Commenti dei cittadini :

“La persona è stata disponibile e competente, purtroppo non aveva gli strumenti poiché il mio problema è in Sicilia e non esiste un Difensore civico . Il Problema non è stato risolto ma in Toscana si sono attivati subito e hanno fatto tutto il possibile.”

“Da settembre 2014 non ho avuto ancora una risposta.”

“Sono in attesa di una risposta concreta per il caso inviato e soluzioni annesse grazie.”

“Sono rimasto molto soddisfatto ringrazio molto il Dott. per la disponibilità professionalità e gestione del mio problema. Grazie infinite anche a tutto lo staff, ho telefonato 6- 7 volte e sempre ho trovato dall'altra parte gentilezza e disponibilità”.

“Servizio superiore alle aspettative, ottimo lavoro svolto tutto molto bene”.

“Grazie prima di tutto. Questo potrebbe essere il vostro motto a difesa dei cittadini nei confronti dell'inefficienza delle varie organizzazioni pubbliche, in modo particolare quelle cittadine Ancora Grazie.”

“Avete svolto l'incarico con massima professionalità e competenza. Un esempio di professionista serio, competente e preparato, a cui dovrebbero rifarsi tutti i dipendenti della pubblica amministrazione. Il cittadino chiede semplicemente questo alto

grado di professionalità, che gli incarichi della pubblica amministrazione vengano assolti con zero professionalità e competenza.”

“L’ufficio del Difensore civico è l’unico della Regione Toscana che funziona perfettamente!”

“E’ un servizio al cittadino validissimo, quindi, da potenziare.”

“Grazie, ho finalmente potuto accedere all’atto richiesto”.

“Complimenti al Difensore civico della Toscana in particolare al Sig..... il servizio funziona e la disponibilità eccellente.”

“Ringraziamenti.”

“Penso che il Difensore civico dovrebbe essere più ascoltato per la difesa del cittadino.”

“Non ha fatto praticamente niente”

“Fate il modo che più persone si rivolgano a voi per essere assistiti e aiutati grazie. “

“Purtroppo il vostro intervento non ha avuto alcun effetto.”

“L’ufficio dovrebbe essere aperto anche il sabato mattina.”

“Sono molto soddisfatto del risultato ottenuto.”

“Mi sono rivolto altre volte ed è sempre risultato inutile pertanto comporta dei posti inutili per la collettività e costituisce un pagliativo per il popolo.”

“Grazie.”

“Desidero ringraziare per la professionalità ma anche della umanità del funzionario.”

“Ho il rammarico di non avere avuto a suo tempo, un’ informazione adeguata in merito ai ricorsi da fare. Avendo chiesto consigli al medico di famiglia subito

dopo la diagnosi della malattia, mi fu detto di lasciar perdere, ho saputo purtroppo dell'esistenza del Difensore civico solo molto più tardi grazie ad un amico”

“Sarei più soddisfatta se il problema che vi ho sottoposto ci fosse un risarcimento dei danni.”

“Prego vivamente che la cosa vada in porto grazie infinite.”

“Maggiore pubblicità del servizio offerto.”

“Maggiore celerità e possibilità di esporre le proprie ragioni rispetto al problema.”

“Promuovere class action coordinando più i cittadini creando più forza alla Difesa e affermazione dei diritti grazie.”

“Nell’ottica di una Difesa più efficiente, sarebbe opportuno che il Difensore civico ampliasse la propria capacità di intervento e sanzionatorio nei confronti degli erogatori di servizi ai cittadini .”

“Mi permetto di consigliare al Difensore civico di farsi conoscere maggiormente.”

“Questa è la seconda volta che mi rivolgo a Voi per differenti motivi. La prima pratica e’ aperta da Settembre 2014 e ancora non e’ stata lavorata traete da soli il mio grado di soddisfazione. Ho piena fiducia come potete vedere dalla votazione stavolta è stato tutto facile ma ciò che più conta è l’esito dell’istanza e se anche questa tarderà quanto la prima la fiducia verrà di sicuro a mancare. ”

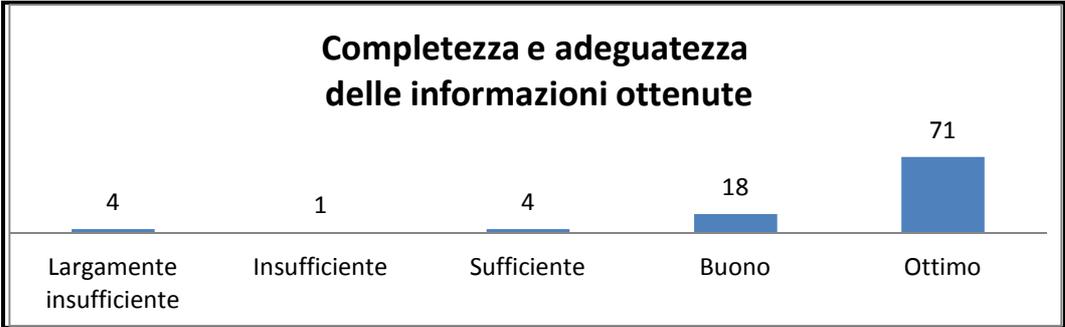
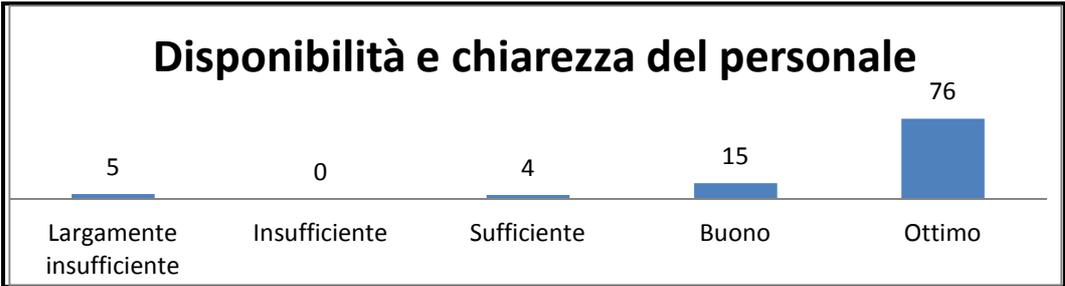
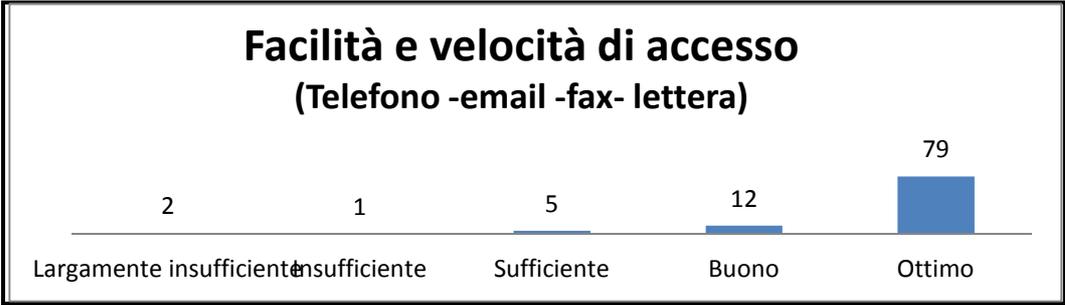
“Sono molto soddisfatto del risultato ottenuto.”

“Fino ad una diecina di giorni addietro sul vostro sito internet c’era un numero di fax non più attivo il nuovo numero l’ho acquisito telefonando al vostro ufficio Grazie.”

“Una gentilezza di accoglienza che ci vuole oggi grazie.”

*“Pur trattandosi di questione importante e urgente,
il Difensore civico ha risposto a distanza di 4 mesi
solo perché sollecitato e chiamato direttamente
dall’utente.”*

“Il Vostro servizio merita 10 e lode grazie di cuore .”

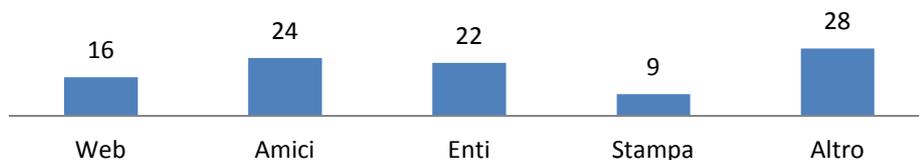




Ritiene la sede dell'Ufficio agevolmente raggiungibile dalla Sua...



Da quale fonte ha appreso dell'esistenza del Difensore civico?



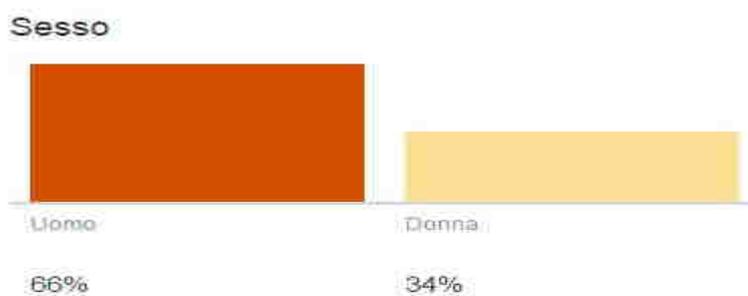
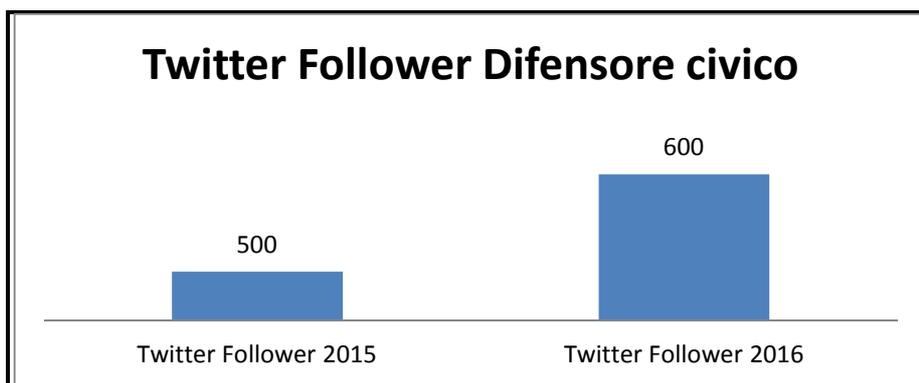
E' la prima volta che contatta il Difensore civico?



Ritiene l'orario di apertura adeguato?



5 STATISTICHE TWITTER E PAGINA WEB ANNI 2015 2016



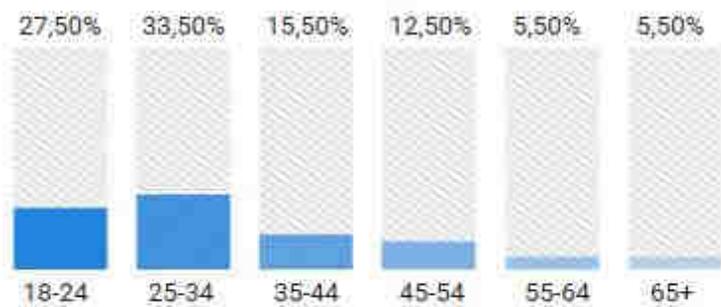
Visitatori pagina web

Anno 2015 (blu) Anno 2016 (rosso)



Età

100% delle sessioni totali



6 SETTORI D'INTERVENTO

6.1 Affari istituzionali

6.1.1 Mancato rispetto delle "quote di genere" nella designazione dei componenti di una Giunta municipale

A seguito delle elezioni amministrative del 5 giugno 2016, nella nuova giunta di un comune, formata (escluso il Sindaco) da 5 assessori, soltanto uno di essi era donna. Su segnalazione di un consigliere comunale, rilevammo che tale composizione pareva porsi in contrasto con il comma 137 art. 1 L56/2014, il quale dispone che "nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico".



Lucia Franchini Difensore civico della Regione Toscana

A tale proposito, facemmo cenno alla giurisprudenza in materia, anteriore alla entrata in vigore della citata norma. Fu la decisione TAR Lazio n.633/2013

che, per la prima volta, ipotizzò la percentuale minima del 40 per cento per ciascun genere nelle giunte comunali a *garanzia di effettività* delle norme (costituzionali, statutarie, nazionali) che prevedono (genericamente) che debbano essere assicurate condizioni di pari opportunità tra donna e uomo poichè *"l'effettività della parità non può che essere individuata nella garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla pari rappresentanza dei generi, da indicarsi dunque nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato, altrimenti venendosi a vanificare la portata precettiva delle norme sin qui richiamate e l'effettività dei principi in esse affermati"* (v.TAR Lazio n.633/2016).

Rilevammo che il legislatore, con la creazione della norma citata, ha inteso rendere "diritto positivo", cogente *erga omnes*, la elaborazione giurisprudenziale sopra illustrata, e che la giurisprudenza successiva ha precisato che la norma ammette deroghe, pur se solo nel caso che la giunta comunale possa ritenersi legittimamente costituita ed operante pur prevedendo la presenza di un genere in misura inferiore al 40%. In particolare evidenziammo che la giurisprudenza aveva stabilito che i principi di pari opportunità e di pari accesso alle cariche elettive debbano essere contemperati coi principi di democraticità e buon andamento ai sensi degli artt. 1 e 97 Cost., di cui il continuato, ordinato e corretto svolgimento delle funzioni politico - amministrative rappresenta una delle espressioni, per cui l'applicazione "a ogni costo" dell'art. 1 co. 137 citato non può determinare in alcun modo l'interruzione dell'esercizio delle funzioni politico - amministrative. Il giusto contemperamento tra gli interessi e i principi in gioco viene individuato dai giudici *"nella effettiva impossibilità di assicurare nella composizione della giunta comunale la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, impossibilità che deve essere adeguatamente provata e che pertanto si risolve nella necessità di un'accurata e approfondita istruttoria ed in un'altrettanto adeguata e puntuale motivazione del provvedimento sindacale di*

nomina degli assessori che quella percentuale di rappresentanza non riesca a rispettare" (v.Cons. di Stato, n. 406/2016).

Nel caso in esame, dal decreto sindacale di nomina dei membri della giunta municipale, risultava che la motivazione del non rispetto della norma in parola risiedeva nella facoltà prevista dallo Statuto comunale di conferire la nomina ad assessore *esclusivamente* a soggetti che non siano stati eletti alla carica di consigliere comunale. Risultava inoltre enunciato nel decreto che le personalità femminili consultate erano state individuate non solo per un rapporto fiduciario col Sindaco, ma anche per "affinità politica" col medesimo. Infine, si leggeva che una sola delle donne alle quali era stata proposta la nomina ad assessore, aveva ritenuto di accettare, le altre avendo rinunciato per ragioni di varia natura.

Rilevammo che dallo Statuto in questione non risulta che al Sindaco, una volta optato per la nomina "straconsiliare" degli assessori, sia preclusa la facoltà di sceglierli nell'ambito consiliare, a maggior ragione se per rispettare una norma di legge. In altre parole, facemmo presente che la scelta effettuata non è necessariamente esclusiva, e soprattutto c'era da chiedersi se decidere di perseverare in tale scelta legittimi la deroga alla norma che impone il rispetto della percentuale minima della rappresentanza di genere. Occorreva verificare se la motivazione addotta dal Sindaco integrasse o meno un caso di *effettiva impossibilità* di assicurare nella composizione della giunta comunale la presenza dei due generi nella misura stabilita dalla legge, caso in cui la deroga sarebbe (secondo quanto stabilito dal Consiglio di Stato-v. sopra) ammissibile.

Verificammo sul sito istituzionale dell'Ente, che nel consiglio comunale erano presenti n.5 consigliere, peraltro, salvo errori, tutte appartenenti alla lista del Sindaco. Il decreto di nomina della giunta, nella parte motiva, diceva che le personalità femminili a suo tempo consultate erano state individuate per "affinità politica"

col Sindaco. A maggior ragione, risultava difficile comprendere la motivazione per la quale, una volta consultate senza successo le personalità femminili al di fuori del consiglio comunale, non si fosse presa in considerazione la nomina ad assessore di una delle cinque consigliere, per l'appunto tutte appartenenti alla lista del sindaco, e pertanto a lui, con evidenza, politicamente affini.

Si deve riferire qui che il Comune in questione non ha dato adeguato conto della "eccezione" di cui al decreto sindacale sopra citato. Tuttavia non ha ad oggi provveduto all'adeguamento dei componenti della giunta alla previsione di legge.

6.1.2 Anagrafe e stato civile

Nel corso del 2016 abbiamo aperto 12 fascicoli in materia di anagrafe e stato civile, ascrivibile nel nostro sistema di gestione delle pratiche alla categoria della attività istituzionale.

Sovente i cittadini ci hanno segnalato di non essere riusciti ad acquistare la residenza nel luogo scelto poiché i comuni, prima di acquisire la domanda, avevano loro chiesto di presentare una dichiarazione di consenso sottoscritta dal proprietario. Abbiamo illustrato che l'art. 5 **DL47/2014 (convertito nella L80/2014), stabilisce che: "Chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza, né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo, e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge".** Pertanto, in applicazione di queste disposizioni, e vista la Circolare del Ministero dell'Interno n. 14 del 6.8.2014, i cittadini che presentano la dichiarazione di residenza o di cambio di abitazione, devono dichiarare il possesso di un idoneo titolo di occupazione dell'immobile. In mancanza (di contratto di compravendita o di locazione), è solo il proprietario che può certificare che chi abita nell'immobile non lo abbia occupato abusivamente. L'ottenimento della

dichiarazione del proprietario attiene alla sfera esclusivamente privata del richiedente, e non può formare oggetto d'intervento della difesa civica.

Siamo intervenuti nei confronti di un Comune che non aveva accettato la dichiarazione di una persona che, volendo acquistare la residenza presso l'appartamento in cui già risiedeva un altro soggetto, aveva riferito che "non sussistono rapporti di coniugio, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi" con detta persona. Alla dichiarazione in tale senso dell'interessato risultava aver fatto seguito comunicazione ex 10bis L241/90 dei motivi ostativi alla creazione di due distinte famiglie anagrafiche. In particolare, si leggeva che era stato effettuato un accertamento dal quale risultava che l'abitazione era un monolocale, e che dei due soggetti, di sesso opposto, non si poteva far altro che desumere la convivenza, con l'obbligo di inserirli nella medesima famiglia anagrafica, essendo che l'art.4 DPR223/21989 stabilisce che agli effetti anagrafici per famiglia si intende un insieme di persone, legate dai vincoli suddetti" (coniugio, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi) "coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune". In sintesi, il Comune riteneva che, allo stato, non risultava alcun elemento oggettivamente riscontrabile da cui si potesse desumere l'assenza di vincoli affettivi, talchè assumeva valore preponderante la coabitazione, facendo considerare gli interessati come facenti parte della stessa famiglia anagrafica.

Rilevammo che la norma di riferimento stabilisce, perchè si abbia una famiglia anagrafica, che sussistano, oltre alla coabitazione, anche determinati vincoli di parentela, o affettivi.

Nel caso di specie invece, l'unico dato, oggettivo, della coabitazione, era considerato dal Comune

"preponderante", talchè, da esso, il Comune presumeva la sussistenza dell'elemento soggettivo

"vincolo affettivo". Per "vincere" tale presunzione sarebbe occorso in buona sostanza che gli interessati adducessero elementi "oggettivamente riscontrabili" - non

essendo evidentemente stato tenuto in alcun conto quanto dichiarato, da cui si potesse desumere l'assenza di vincoli affettivi.

Chiedemmo al Comune un chiarimento su cosa potesse costituire "elemento oggettivamente riscontrabile" da cui si potesse desumere "l'assenza di vincoli affettivi" tra le persone che coabitano. In tale occasione abbiamo prospettato la eventualità che tale elemento avrebbe potuto essere costituito dalla stipula di un contratto di locazione col proprietario dell'immobile per ciascuno dei due soggetti ivi "coabitanti", ma non "conviventi". Così è stato fatto, e il Comune ha concesso la scissione delle famiglie anagrafiche.

6.2 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 9 istanze.

Tali istanze riguardano per lo più problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze.

Nel 40% dei casi si è avuta la soddisfazione almeno parziale dell'utente, nel restante 60% dei casi l'Ufficio ha comunque ottenuto i chiarimenti e le informazioni necessari da mettere a disposizione degli istanti.

Un caso esemplificativo trattato dall'Ufficio ha riguardato la cessazione di attività commerciale a seguito di presentazione al SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) dell'Amministrazione comunale di una SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) che, oggetto di verifica, risultava priva dei requisiti essenziali. In merito viene in rilievo il comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241/90, il cui nuovo testo, da ultimo modificato con d.lgs. 126/2016, è il seguente: "3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli

eventuali effetti dannosi di essa. Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata. Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa. L'atto motivato interrompe il termine di cui al primo periodo, che ricomincia a decorrere dalla data in cui il privato comunica l'adozione delle suddette misure. In assenza di ulteriori provvedimenti, decorso lo stesso termine, cessano gli effetti della sospensione eventualmente adottata.".

Quindi, a fronte di una scia con accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, l'Amministrazione comunale può intervenire nei seguenti modi: 1) in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, procede sempre alla sospensione dell'attività, qualunque sia l'entità delle carenze accertate; 2) fuori dai casi precedenti, qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa ed i suoi effetti alla normativa vigente, con atto motivato invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime; 3) qualora invece non sia possibile la conformazione, procede sempre alla sospensione dell'attività.

6.3 Diritto allo studio

6.3.1 Diritto allo studio universitario

Nel corso del 2016 sono state aperte n. 22 pratiche in tema di diritto allo studio ed istruzione. Vorrei ricordare l'importanza della collaborazione con il Garante dei Diritti degli Studenti istituito presso l'Università degli Studi di Firenze, che ci ha permesso di trovare soluzioni a casi significativi, come quello di uno studente disabile a cui non era stata applicata l'esenzione dovuta per l'iscrizione ad un corso di perfezionamento. A volte ci è capitato di "utilizzare" indirizzi o pareri del Garante, a volte espressi su nostra sollecitazione, a titolo di "precedente" anche nei confronti degli enti destinatari dei nostri interventi.

Per quanto riguarda le richieste su problematiche relative la sicurezza degli edifici scolastici, la mensa ed i trasporti scolastici, il nostro intervento è spesso nella direzione di chiarire gli elementi critici e di sollecitare le istituzioni scolastiche a dare risposte puntuali.

Alcuni casi in ambito culturale, ad esempio il non inserimento di un museo privato nelle pubblicità istituzionale pubblica, diventano l'occasione per sollecitare gli enti locali a dei comportamenti omogenei nei vari territori regionali.



6.4 Il Diritto di accesso

6.4.1 La nuova normativa sulla trasparenza

Il 2016 ha visto la promulgazione e la entrata in vigore delle nuove disposizioni del Dlgs33/2016 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione dei informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" introdotte dal Dlgs97/2016, adottato in esecuzione della delega di cui all'art.7 della Legge n.124 del 7-8-2015 (c. d."legge Madia") in materia di riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

Lo scopo dichiarato della riforma è il rafforzamento della trasparenza amministrativa. Per ciò che qui interessa *ratione materiae*, il provvedimento normativo, dettando nuove norme in materia di diritto di accesso (entrate in vigore il 23 dicembre 2016, ma che a livello interpretativo sono state esaminate ben prima dagli operatori) si propone di favorire forme diffuse di controllo da parte dei cittadini, anche adeguandosi a *standards* internazionali, alla stregua, come soggiunto dai commentatori, del *Freedom of Information Act* di matrice anglosassone. Come si ricorderà, il comma 3 art. 24 L241/90 recita che: "non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni". Già per questa prima considerazione si deve constatare il grande ampliamento del nuovo diritto di accesso rispetto a quello previsto dagli artt. 22 e seguenti della L241/90, peraltro a tutt'oggi vigente nella sua interezza, la cui "convivenza" con la nuova disciplina in tema di accesso costituisce la maggior criticità del nuovo assetto normativo.

Il dato saliente della riforma è la introduzione di una nuova forma di accesso civico ai dati e ai documenti pubblici, la quale prevede che chiunque,

indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, pertanto senza obbligo di motivare l'istanza con la indicazione di un interesse qualificato, ha diritto di accesso a tutti i dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti tassativamente indicati. Quindi, all'"accesso civico" di cui alla versione originaria dell'art. 5 Dlgs33/2013, si aggiunge il c.d. "accesso civico generalizzato" (definito tale da ANAC nelle "Linee Guida" per la applicazione della riforma), che consente di accedere non solo ai dati, alle informazioni e ai documenti per i quali esistono specifici obblighi di pubblicazione (per i quali permane l'obbligo dell'amministrazione di pubblicare quanto richiesto, nel caso in cui non fosse già presente sul sito istituzionale), ma anche ai dati e ai documenti "ULTERIORI", come recita il comma 2 art. 5 di nuova introduzione, per i quali non esiste l'obbligo di pubblicazione, coi soli limiti indicati dall'art. 5bis, anch'esso di nuova introduzione.

Il dato rilevante per l'attività della Difesa civica è che la nuova normativa ha previsto, a tutela del diritto di accesso civico e civico generalizzato, oltre alla possibilità di ricorrere al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, qualora la PA che esclude o limita il diritto sia la regione o un ente locale, di ricorrere al "difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore". Ed è chiaro che, a parte rarissime eccezioni locali, il "difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore" non potrà che essere individuato nel difensore civico regionale. La relativa procedura ricalca quella a noi nota descritta dal comma 4 art. 25 L241/90, con la aggiunta del parere che deve essere richiesto al Garante per la protezione dei dati personali (il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta), qualora l'accesso sia stato negato o differito a protezione di tali dati. Altra novità è la

estensione al controinteressato della facoltà di presentare ricorso al difensore civico.

La coesistenza delle discipline regolatrici il diritto di "accesso civico", di cui alla prima versione del Dlgs33/2013, il diritto di "accesso civico generalizzato", introdotto dal Dlgs97/2006, e il diritto di "accesso documentale", come ANAC, nelle citate Linee Guida, ha ribattezzato l'istituto regolato dagli artt. 22 e seguenti della L241/90 nel tentativo di distinguerlo dalle forme di accesso di recente introduzione, crea notevoli problemi interpretativi e pratici nella trattazione delle istanze, per le quali potrebbe – e in qualche caso è già successo – crearsi un "cumulo" di richieste di accesso, effettuate a vario titolo. Il paventato "cumulo" può ben verificarsi qualora l'istanza sia presentata sia ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. 241/90 che ai sensi del nuovo comma 2 art.5 del Dlgs33/2013. E' infatti in tal caso che la norma, come sopra detto, ha disposto, senza obbligo di motivazione come per il già previsto accesso civico, che "chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ... nel rispetto dei limiti alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art.5 bis". Gli ambiti delle due normative (artt. 22 e ss. L. 241/90 e art.5, comma 2 Dlgs. 33/2013) sono, sul piano soggettivo, profondamente diversi: il primo chiede la sussistenza dell'interesse diretto, concreto e attuale all'esercizio del diritto di accesso, e la correlata motivazione dell'istanza; il secondo non chiede alcuna motivazione o qualificazione dell'interesse. Tuttavia, sul piano oggettivo, è ovvio che gli ambiti sono destinati a sovrapporsi, creando problemi di gestione pratica delle istanze. Il legislatore, con l'espresso riferimento alle "forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico ..." mostra a nostro avviso di aver "prediletto" l'accesso civico, nei limiti dell'art. 5 bis. Volendo dare una indicazione operativa, su istanza anche non motivata si

potrà chiedere l'accesso civico ex art. 5 comma 2 Dlgs33/2013 a dati, informazioni e documenti dei quali la pubblicazione non è obbligatoria, a meno che esso non sia escluso nei casi previsti dall'art. 5 bis, che sembra, *prima facie*, avere più ampiezza rispetto all'art. 24 L241/90 (casi di esclusione dell'accesso "tradizionale", norma peraltro richiamata dal comma 3 art.5 bis alla stregua di uno dei "casi" di limitazione dell'accesso civico). Conseguenza di tale quadro normativo sarà che alla disciplina "tradizionale" del diritto di accesso resterà un ambito residuale: gli atti rientranti nell'art. 5 bis Dlgs33/2013, per accedere ai quali si dovrà usare lo strumento del diritto di accesso ex artt.22 e ss L241/90, dovendo effettuare una istanza che dovrà constare di un interesse qualificato e di una motivazione particolarmente radicata.

Uno sforzo per fornire indicazioni di massima ai difensori civici, ma anche alle PPAAs che debbono decidere in prima battuta sulle istanze di accesso, su come gestire "la difficile convivenza tra accesso civico, obblighi di pubblicazione e accesso documentale", è stato fatto dal Prof. Gianluca Gardini, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Ferrara nonché Difensore civico della Regione Emilia Romagna *pro tempore*, del quale riteniamo opportuno qui riportare alcune osservazioni sul punto, tratte dal suo articolo "Il paradosso della trasparenza in Italia: l'arte di rendere oscure le cose semplici", pubblicato in *Federalismi.it* in data 11-1-2017.

"L'art. 5, comma 11 del decreto 97/16 sceglie di mantenere in vita le diverse forme di accesso degli interessati, previste dal capo V della legge n. 241/90. Apparentemente è una disposizione marginale, da alcuni ritenuta addirittura fonte di potenziali cortocircuiti, ma in realtà è una norma dotata di grande utilità sul piano pratico. Infatti, l'accesso civico è strumentale al controllo sulla pubblica amministrazione (attività, organizzazione, risorse) e si arresta giustamente di fronte ad interessi ritenuti prevalenti rispetto a questa finalità di fondo. Così,

in presenza di una “concreta” lesione all’interesse alla riservatezza (*harm test*), il legislatore ha stabilito correttamente che l’accesso civico non potrà essere esercitato, dal momento che un interesse generico alla conoscenza di dati a disposizione dell’amministrazione va mantenuto all’interno della sua finalità istituzionale e non può mai giungere a comprimere un valore di rango superiore, qual è il diritto alla riservatezza, dotato di copertura costituzionale. Anche qualora si voglia definire l’accesso civico come “diritto individuale all’informazione amministrativa”, esso andrà tutelato come diritto fondamentale solo entro i limiti delle finalità ad esso proprie, ossia la conoscenza di dati che riguardano le PA, dal momento che è stato riconosciuto ai cittadini per consentire ad essi di esercitare un controllo sulle PA e partecipare consapevolmente alle decisioni pubbliche, e non per conoscere informazioni riguardanti i privati.

Al contrario, il diritto all’accesso documentale ex legge 241/90 nasce proprio in funzione di tutela di interessi individuali e personali (è un interesse concreto, attuale e diretto verso il documento) e serve a proteggere un bene che è prima di tutto spettante all’individuo, e non alla collettività. È uno strumento difensivo (in senso lato) consegnato nelle mani del cittadino che si rapporta all’amministrazione. Ne discende che l’accesso documentale è una pretesa riconosciuta dall’ordinamento *uti singuli*, il cui esercizio esige una legittimazione specifica e qualificata; pertanto, esso entra in bilanciamento con altri interessi privati e pubblici recando con sé un peso maggiore di quello riconosciuto all’accesso civico, introdotto a tutela dell’interesse generale ad un controllo generalizzato sulle pubbliche amministrazioni ed esercitabile da chiunque, in assenza di una specifica legittimazione.

Nel caso di contrasto tra diritto di accesso documentale e diritto alla *privacy* si apre un conflitto tra due diritti volti entrambi a tutelare un interesse personale, in cui il secondo è sempre destinato a soccombere se la pretesa di conoscenza riguarda dati personali comuni, necessari

per esercitare il diritto alla difesa (giurisdizionale e non); viceversa, nel caso di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso documentale è consentito nei limiti in cui esso sia strettamente indispensabile; mentre va operato un bilanciamento tra diritti di pari rango, in caso di dati supersensibili. Ancora, in caso di atti ispettivi, la giurisprudenza riconosce ormai pacificamente l'accessibilità ex art. 24 legge n. 241/90, mentre gli stessi atti sono esclusi dall'accesso civico ai sensi dell'art. 5bis, lett.g): anche da questo esempio emerge la diversa consistenza delle due tipologie di accesso (civico e documentale), direttamente ricollegabile alle diverse finalità dei due istituti.

In questi casi si coglie appieno il senso di avere mantenuto in vita l'accesso documentale (o difensivo) a fianco del nuovo accesso civico: nei paesi FOIA in cui manca uno strumento individuale di trasparenza paragonabile al nostro accesso documentale, infatti, si è sovente assistito ad un'interpretazione restrittiva dell'accesso civico da parte della magistratura, che, dinanzi alla potenziale compressione di interessi individuali contrapposti, non ha consentito agli interessati di procurarsi (quantomeno stragiudizialmente) i documenti necessari per esercitare un'efficace difesa di propri interessi.

Non sembra peraltro da condividersi la previsione, formulata dalla dottrina sin dall'approvazione dello schema di decreto trasparenza, secondo cui «il sindacato dei giudici amministrativi sulla sussistenza (in caso di controversie con la Pubblica Amministrazione) dei presupposti necessari per potersi avvalere di questa seconda tipologia di accesso "non civico", diventerà ancora più stringente»¹⁰. E' vero semmai il contrario: l'accesso civico ex d.lgs. 97/16 con ogni probabilità verrà accolto con molta resistenza da parte delle pubbliche amministrazioni, del tutto impreparate a dare attuazione forma di trasparenza così avanzata, le quali sfrutteranno appieno la propria discrezionalità nell'operare il bilanciamento quando la richiesta di accesso civico verrà

ad incrociare uno degli interesse-limite previsti dall'art. 5bis. Con altrettanta probabilità la giurisprudenza amministrativa si mostrerà (quantomeno inizialmente) favorevole a interpretazioni restrittive dell'accesso civico generalizzato, evitando ogni sindacato diretto sulla discrezionalità tecnica e avallando prassi autodifensive delle pubbliche amministrazioni. Per questo è ragionevole immaginare che una parte delle richieste di accesso civico rigettate dall'amministrazione verrà a scaricarsi sull'accesso documentale, e conseguentemente le istanze di accesso documentale (o difensivo) saranno probabilmente considerate dai giudici amministrativi con maggiore indulgenza rispetto al passato, quando un diritto all'informazione amministrativa non era ancora entrato a far parte del patrimonio giuridico dei cittadini italiani.

Questa impostazione smentisce la conclusione di quella parte della dottrina che vede l'accesso documentale come tendenzialmente marginale e destinato a "divenire superfluo" nel prossimo futuro¹¹. E' stato opportuno mantenere in vita l'accesso documentale a seguito dell'introduzione dell'accesso civico: almeno in questo caso, la soluzione adottata dal legislatore risulta condivisibile" (v. Prof. Gianluca Gardini, "Il paradosso della trasparenza in Italia: l'arte di rendere oscure le cose semplici", in *Federalismi.it* del 11-1-2017).

6.4.2 I rapporti con la Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nel 2016 si è consolidata la buona prassi, sancita dalla emanazione della circolare della Commissione (DICA n.28552 del 2-11-2015), inviata a tutti i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, alla quale facemmo ampio riferimento nella nostra Relazione relativa alla attività svolta nel 2015, della reciproca *traslatio iudicii* delle istanze di rispettiva competenza,

facendo salvo il termine perentorio per la proposizione della domanda.

Si ricorderà inoltre che nella relazione 2015 segnalammo di aver reperito nelle relazioni della Commissione indicazioni sulla competenza della Commissione medesima in caso di impossibilità di reperimento dell'organo competente ex comma 4 art. 25 L241/90 qualora sia assente il difensore civico regionale, non esistendo in tale caso un "difensore civico di ambito territoriale immediatamente superiore", come richiesto dal comma 4 art. 25 L241/90. A nostro specifico quesito sul punto, la Commissione ha risposto con la emissione di circolare (DICA n.32603 del 28-12-2015), che ha confermato espressamente la propria competenza in tale caso.

Si ritiene opportuno segnalare in questa sede che la sopra ricordata nuova normativa in materia di trasparenza, che come detto lascia *in toto* in vigore la L241/90 (e quindi le funzioni della Commissione in materia di diritto di accesso agli atti "documentale"), non attribuisce funzioni alla Commissione in materia di accesso civico e di accesso civico generalizzato. Tuttavia, il comma 8 art. 5 del novellato Dlgs33/2013 stabilisce che in caso di diniego di accesso di regioni ed enti locali si possa presentare istanza al difensore civico corrispondente o di ambito territoriale immediatamente superiore, ed anche qui ci siamo posti il problema del *quid iuris* se il difensore civico regionale non sia in carica, o non ne sia neanche prevista la designazione. Abbiamo pertanto trasmesso per competenza alla Commissione una istanza di riesame di diniego di accesso civico emesso da un Comune rientrante il regione sprovvista di difesa civica (che era stata inviata a noi in quanto il difensore civico della Toscana era *pro tempore* presidente del coordinamento dei difensori civici regionali, nell'erroneo presupposto che tale coordinamento costituisca difesa civica nazionale). La Commissione ha dichiarato il ricorso inammissibile per incompetenza, rilevando, in buona sostanza, che le nuove norme prevedono il ricorso al difensore civico (per

il diniego di enti locali e regioni) in alternativa ("altresì") al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'art. 43 Dlgs33/2013 novellato, la cui presenza obbligatoria presso ciascuna PA preserva da quella mancanza di tutela che invece era stata constatata per l'accesso documentale, per il quale la Commissione continua la propria "supplenza".

6.4.3 Le prerogative dei consiglieri comunali – il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nei confronti dell'ente di riferimento

Nel corso del 2016 abbiamo ricevuto numerose richieste di intervento a difesa del diritto di accesso ex art. 43 TUEEL. In tali occasioni, in caso di rilevata fondatezza della istanza, abbiamo espresso il nostro parere, pur ribadendo, in linea con la nostra giurisprudenza e in conformità alle indicazioni delle altre difese civiche regionali, che le prerogative dei consiglieri sono espressione del loro "sindacato ispettivo", nell'alveo del mandato, posto da norma speciale che differenzia qualitativamente l'accesso dei consiglieri dal diritto di accesso del cittadino, con la conseguenza che non è applicabile la procedura ex comma 4 art. 25 L241/90, che descrive il procedimento di richiesta di riesame posto a tutela del diritto di accesso che, in presenza dei requisiti posti dalla legge medesima, si costituisce in capo al cittadino, singolo o associato. Inoltre, la mancata o insoddisfacente risposta in seno all'organo elettivo ha una valenza politica che deve trovare soluzione in sede istituzionale, e la difesa civica deve a mio avviso limitarsi a richiamare il rispetto delle norme di legge e regolamentari dei singoli enti locali che prevedono le prerogative dei Consiglieri, e dei termini di adempimento.

6.5 Governo del territorio

6.5.1 Introduzione

Nel corso dell'anno 2016 sono state avviate, in materia di edilizia, urbanistica, viabilità e lavori pubblici, un totale 161 pratiche, in linea dunque rispetto con le 163 aperte nel 2015. Ancora numerose, in continuità con quanto già segnalato in occasione della precedente relazione, sono state le questioni proposte in tema di disposizioni del codice della strada e di sanzioni elevate per violazione delle stesse (in totale sono state presentate 35 richieste), in tema di viabilità e stalli di sosta per parcheggio (35 istanze), nonché aventi ad oggetto quesiti sui passi carrabili (5), per un totale di 75 reclami complessivi.

Meno numerose rispetto al recente passato risultano al contrario le istanze avente ad oggetto problematiche di pianificazione urbanistica e di governo del territorio (3), forse anche in considerazione della specifica complessità che richiede la proposizione di quesiti che presentano sovente tecnicismi e richiedono una conoscenza delle norme di regolazione della materia.

In tema di edilizia privata – e dunque di rilascio di titoli abilitativi e di successivo controllo ed eventuale sanzione dell'attività realizzata – risultano in totale 25 richieste, così suddivise: segnalazione di abusi edilizi (8), procedura di condono (3), determinazione e corresponsione degli oneri di urbanizzazione (3), titoli abilitativi edilizi (11).

Sono state proposte 6 questioni in merito a procedure di esproprio e di occupazione del suolo pubblico, 3 per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza dei luoghi sotto il profilo idraulico, 3 per verificare l'attività dei consorzi di bonifica e la corretta imposizione del contributo di bonifica alla luce della sussistenza del beneficio diretto ed immediato richiesto dalla legge, 3 istanze dirette a sollecitare l'esecuzione di opere

pubbliche in considerazione di tempi di realizzazione eccessivamente dilatati e 4 richieste di approfondimento aventi ad oggetto iscrizioni catastali e classamento degli immobili.

In sette casi è stato chiesto l'intervento del Difensore civico regionale relativamente a istanze di natura risarcitoria avanzate nei confronti delle amministrazioni proprietarie delle strade per danni subiti a causa di attraversamento di animali ovvero a causa di cadute accidentali provocate dalla presenza di buche sui marciapiedi o lungo la strada ed aventi le caratteristiche tipiche dell'insidia e del trabocchetto.

Altre questioni hanno infine avuto ad oggetto problematiche di natura amministrativa, con specifico riferimento alla verifica della regolarità del procedimento amministrativo.

Le pratiche concluse, nel settore in esame, nel corso del 2016 sono in totale 223, 115 delle quali tra quelle avviate nel corso dello stesso anno solare.

Di seguito si espongono alcuni dei casi di maggior interesse tra quelli esaminati nel corso dell'anno 2016.

6.5.2 Capacità edificatoria e IMU

La istanza posta all'esame dell'Ufficio del Difensore Civico Regionale ha condotto all'esame della questione se l'amministrazione avesse violato la normativa fiscale per avere preteso che tutti i proprietari, indipendentemente dalla superficie posseduta, assolvessero l'ICI-IMU per terreni edificabili in zona con vincolo paesistico (si trattava, nella fattispecie, di zona non pianificata e soggetta in quanto tale al DPR 380/2001 art. 9 comma 2) e con limitazioni edificatorie (conseguenti all'obbligo imposto al Comune di identificare i lotti edificabili con specifico piano particolareggiato).

Il parere espresso al riguardo, ha fatto necessario riferimento al concetto di edificabilità che, ai fini fiscali, è connesso – per consolidata giurisprudenza – alla

potenzialità edificatoria dell'area e prescinde dalla concreta ed attuale possibilità di utilizzazione della stessa area a scopo edificatorio. Presupposto per l'applicazione dell'imposta è la destinazione attribuita al terreno dallo strumento urbanistico generale, anche solo adottato. In questo senso, la sussistenza di un vincolo paesistico e le limitazioni edificatorie imposte dall'amministrazione comunale non escludono la doverosità del pagamento dell'IMU per aree che risultino comunque classificate nello strumento urbanistico come edificabili.

A conclusioni opposte, ovviamente, si dovrebbe giungere nel caso in cui la particella di terreno fosse classificata non edificabile nello strumento urbanistico. Rileva a tale riguardo ricostruire l'orientamento giurisprudenziale muovendo dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 25506 del 30 novembre 2006. In tale occasione la questione della corretta interpretazione dell'art. 2, comma 1, lettera b del D. Lgs. 504/92 venne rimessa alla valutazione delle Sezioni unite proprio al fine di comporre il contrasto interpretativo emerso circa la definizione di area fabbricabile ai fini fiscali (il principio, elaborato in riferimento all'ICI deve considerarsi ora valido per l'IMU).

Chiariscono le Sezioni unite che – essendo soggetti ad imposta non solo i terreni edificabili ma anche quelli agricoli – il parametro dell'edificabilità vale solo ai fini della determinazione della base imponibile, essendo l'imposta in ogni caso dovuta. Di conseguenza, una corretta applicazione dei criteri di calcolo consente di garantire un prelievo sempre commisurato al reale valore del bene posseduto. Per area fabbricabile deve dunque intendersi l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale, anche solo adottato, ed indipendentemente dall'esistenza di strumenti attuativi (art. 36 comma 2 DL. 223/2006 di interpretazione autentica del D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, art. 2, comma 1, lettera b). Il richiamo alla mera potenzialità edificatoria è considerato valido in quanto il valore venale dell'immobile appare suscettibile di variazioni già

con l'avvio del procedimento di trasformazione urbanistica.

La Corte di Cassazione (Cass. civ. Sez. V, Sent. 05/03/2014, n. 5161) ha recentemente chiarito che l'edificabilità "... non può essere esclusa dalla ricorrenza di vincoli o destinazioni urbanistiche che condizionino, in concreto, l'edificabilità del suolo, giacché tali limiti, incidendo sulle facoltà dominicali connesse alla possibilità di trasformazione urbanistico edilizia del suolo medesimo, ne presuppongono la vocazione edificatoria. Ne discende che la presenza dei suddetti vincoli non sottrae le aree su cui insistono al regime fiscale proprio dei suoli edificabili, ma incide soltanto sulla concreta valutazione del relativo valore venale e, conseguentemente, sulla base imponibile (Cass. sez. trib. n. 4499 del 2012; Cass. sez. trib. n. 9510 del 2008)".

Ne deriva che il valore di mercato risulta influenzato sia dall'indice di edificabilità sia dall'attualità delle prospettive di costruzione. Tali parametri incidono sul valore di riferimento per il calcolo dell'imposta, senza tuttavia escludere l'assoggettabilità ad IMU. E in questo senso, fatta salva qualche pronuncia discorde, appare ormai consolidato l'orientamento che distingue tra vincolo assoluto di non edificabilità e vincolo di destinazione urbanistica dell'area.

6.5.3 Regolarizzazione proprietà depositi idrici

È stato posto all'Ufficio un quesito relativo alla possibilità di richiamare le disposizioni dell'art. 76 della LR 65/2014 (Trasferimenti agricoli) per regolarizzare la proprietà dei depositi idrici pubblici e delle relative aree di pertinenza, realizzati a suo tempo dalle amministrazioni comunali su aree private a seguito di meri accordi informali con i proprietari. L'esame richiesto ha riguardato, più nel dettaglio, la possibilità di procedere ai suddetti trasferimenti al di fuori delle procedure espropriative o di acquisizioni sananti ai sensi dell'art 42 bis del Testo Unico sulle espropriazioni per pubblica utilità.

A tale proposito è stato chiarito che per la fattispecie in esame dovrebbe darsi applicazione alle norme del testo unico espropri. L'acquisizione delle aree e degli immobili in esse gravanti viene effettuata non già ai sensi dell'art. 42 bis ma con cessione bonaria a seguito di trattativa privata. In primo luogo, la cessione bonaria potrebbe rientrare in un'accezione ampia di "procedura di esproprio" – esclusa dal divieto imposto dal primo comma dell'art. 76 – poiché comunque connessa ad un'occupazione preordinata all'esproprio, seppure non perfezionata.

In secondo luogo, il divieto imposto dall'art. 76 (trasferimenti di fondi agricoli) riguarda la realizzazione di nuovi edifici e copre un periodo di dieci anni successivi all'avvenuto frazionamento. La norma sembra richiamare una volontà del titolare dell'area di cedere una porzione del fondo agricolo, mentre nel caso concreto prospettato si tratterebbe di regolarizzare una situazione preesistente, in base alla quale un'opera di pubblico interesse è stata costruita senza titolo su un fondo privato.

Più complesso appare il richiamo alla previsione del quinto comma dell'art. 76 sia perché la norma si riferisce a modifiche di superfici aziendali realizzate lungo i confini e non anche in altre porzioni del fondo, sia perché deve trattarsi di aree sulle quali non insistano edifici (e di conseguenza: se i manufatti esistenti si qualificano come edifici, la disposizione di cui al quinto comma non potrebbe trovare applicazione; se, al contrario, i depositi non dovessero considerarsi edifici verrebbe meno anche il vincolo di inedificabilità imposto dal primo comma per nuove costruzioni).

6.5.4 Ambiente

Le istanze che vengono riproposte con maggior frequenza riguardano l'inquinamento acustico. Si dubita che nei centri residenziali possa esserci compatibilità tra abitazioni private e attività di intrattenimento con uso di altoparlanti ad alto ed anche altissimo volume, dalle ore

serali a notte fonda. Va da sé che è impedito, o nell'ipotesi migliore compromesso, il riposo dei residenti, che lamentano carenza di adeguata vigilanza sul rispetto dell'orario autorizzato, che dunque si protrae di frequente ben oltre quello previsto. Inoltre, le manifestazioni che ad es. si protraggono ben oltre la mezzanotte, non cessano al termine degli spettacoli, essendo usanza degli avventori proseguire il frastuono nelle immediate vicinanze del locale. La mancanza di controllo dunque permette la violazione di un diritto qual è quello al riposo.

Accade in centro a Firenze (dove si segnala anche la costante assenza di risposta alle note inviate al Sindaco dai cittadini e da questo stesso ufficio), come pure nelle zone periferiche.

6.5.5 Codice della strada

Fra le questioni poste all'attenzione dell'Ufficio del Difensore civico merita particolare interesse la disciplina relativa all'accesso delle persone disabili munite di contrassegno invalidi nei centri cittadini delimitati come ZTL.

Numerose istanze hanno ad oggetto la verifica della legittimità della sanzione comminata dalla Polizia Municipale per violazione dell'art. 7, commi 91 e 142, del d.lgs. n. 285/92 (nuovo Codice della Strada) nei casi in cui l'ingresso in ZTL non sia stato preceduto (o seguito entro

¹D.lgs. n. 285/92, art. 7 comma 9 "I comuni, con deliberazione della giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della giunta.

Analogamente i comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico, di cui al secondo periodo del comma 8. I comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma. Con direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice, sono individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati".

² D.lgs. n. 285/92, art. 7 comma 14 "Chiunque viola gli altri obblighi, divieti o limitazioni previsti nel presente articolo, è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 41 a euro 168. La violazione del divieto di circolazione nelle corsie riservate ai mezzi pubblici di trasporto, nelle aree pedonali e nelle zone a traffico limitato è soggetta alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 80 a euro 323".

un termine prefissato) dalla comunicazione - al soggetto istituzionalmente preposto alla verifica - dei dati relativi alla targa del veicolo, al nominativo della persona disabile ed al numero di contrassegno.

L'obbligo imposto dall'art. 381 del regolamento di esecuzione del Codice della Strada ³(D.P.R. n. 495/1992) di esporre in maniera visibile il contrassegno invalidi nella parte anteriore del veicolo al fine di rendere nota la relativa autorizzazione consentendo in tal modo i controlli, è frequentemente considerato dai cittadini come assolto anche nei casi di ingresso nelle ZTL controllate con sistemi automatici di rilevazione elettronica.

In effetti, la disposizione appena sopra citata, che precisa ulteriormente che "il contrassegno è strettamente personale, non è vincolato ad uno specifico veicolo ed ha valore su tutto il territorio nazionale", trova anche in recenti pronunce di taluni giudici di pace una interpretazione in senso favorevole al soggetto disabile che entri col veicolo in ZTL controllata con porte telematiche e segnaletica informativa circa le modalità di comunicazione preventiva dell'ingresso, senza avere previamente comunicato o successivamente giustificato il proprio ingresso. In tal senso si pone, ad esempio, l'orientamento interpretativo del giudice di pace di Bolzano che ha osservato che la violazione alle norme del C.d.S., oggetto delle elevate contestazioni, non fa riferimento ad alcun obbligo di comunicazione preventiva, ovvero successiva, alla circolazione nelle ZTL, bensì unicamente al materiale divieto di transito in dette aree. Ha rilevato, oltre a ciò, che la ricorrente non si è neppure resa inottemperante alla comunicazione preventiva o successiva, poiché era già autorizzata a circolare, avendo a bordo del proprio veicolo la figlia

³ D.P.R. n. 495/1992, art. 381 comma 2° Per la circolazione e la sosta dei veicoli a servizio delle persone invalide con capacità di deambulazione impedita, o sensibilmente ridotta, il comune rilascia apposita autorizzazione in deroga, previo specifico accertamento sanitario. L'autorizzazione è resa nota mediante l'apposito contrassegno invalidi denominato: "contrassegno di parcheggio per disabili" conforme al modello previsto dalla raccomandazione n. 98/376/CE del Consiglio dell'Unione europea del 4 giugno 1998 di cui alla [figura V.4](#). Il contrassegno è strettamente personale, non è vincolato ad uno specifico veicolo ed ha valore su tutto il territorio nazionale. In caso di utilizzazione, lo stesso deve essere esposto, in originale, nella parte anteriore del veicolo, in modo che sia chiaramente visibile per i controlli. L'indicazione delle strutture di cui al comma 1 deve essere resa nota mediante il segnale di: "*simbolo di accessibilità*" di cui alla [figura V.5](#)."

disabile titolare di permesso. In particolare il Giudice fa riferimento all'orientamento della Suprema Corte, espresso nella sentenza n. 719 del 2008, dove è stato chiarito che il permesso consente all'invalido di circolare sulle ZTL di tutto il territorio nazionale, con qualsiasi veicolo, "[...] con il solo onere di esporre il contrassegno, che denota la destinazione attuale dello stesso al suo servizio, senza necessità che lo stesso faccia riferimento alla targa del veicolo sul quale in concreto si trovi a viaggiare, e nessuna deroga alla previsione normativa risulta stabilita relativamente alle zone a traffico delimitato nei centri abitativi [...]" (Giudice di pace di Bolzano, 3 febbraio 2015. Così pure il giudice di pace di Arezzo secondo il quale " Poiché il permesso di circolazione di veicoli a servizio invalidi con "deficit" ambulatorio non è vincolato ad uno specifico veicolo ed ha validità sull'intero territorio nazionale, il titolare del permesso non è onerato della richiesta di autorizzazione preventiva al Comune ove insistano zone ZTL, giacché la vigente disciplina intende garantire ai veicoli con portatori di "handicap" piena libertà di accesso nelle zone a traffico limitato" (Giudice di pace Arezzo, 27 giugno 2006).

La questione in esame, indubbiamente complessa, deve tuttavia tenere necessariamente conto degli ulteriori dati normativi vigenti che attribuiscono alle amministrazioni comunali, in qualità di enti proprietari delle strade, il potere di effettuare i controlli, con modalità che possono poi variare da Comune a Comune, mediante strumenti elettronici debitamente approvati e autorizzati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Trattasi di un potere di disciplina discrezionale delle ZTL espressamente attribuito ai Comuni dal Codice della Strada (art. 7) al quale si aggiunge quello – riconosciuto dall'art.17, comma 133-bis (comma inserito dall'art. 2, comma 33, della L. 16 giugno 1998, n. 191) della L. 15/05/1997, n. 127 richiamata dall'art. 201 comma 1-bis del Codice della Strada⁴ - di installare porte telematiche

⁴ D.lgs. n. 285/92, art. 201 comma 1-bis "Fermo restando quanto indicato dal comma 1, nei seguenti casi la contestazione immediata non è necessaria e agli interessati sono notificati gli estremi della

finalizzate a regolare il traffico veicolare nelle città garantendo, in tal modo, il rispetto delle prescrizioni derivanti dalla istituzione della zona a traffico limitato. Risulta evidente che se l'ente competente a disciplinare la circolazione nella Z.T.L. fosse spogliato della possibilità di richiedere la preventiva comunicazione della targa del veicolo al servizio della persona titolare dell'autorizzazione di cui all'articolo 381 del regolamento del codice della strada, risulterebbe sostanzialmente vanificato l'impianto normativo che consente ai Comuni di ricorrere a sistemi di controllo automatico degli accessi nelle zone a traffico limitato. La limitazione consistente nella imposizione dell'obbligo di comunicare preventivamente il proprio ingresso in ZTL da parte del soggetto autorizzato è condizione alla quale è subordinata la facilitazione della circolazione in deroga, conformemente a quanto stabilito dall'art. 11 del D.P.R. 503/96 che, al comma 2, precisa che "le facilitazioni possono essere subordinate alla osservanza di eventuali motivate condizioni e cautele". Analoga argomentazione con riferimento alla sosta senza esposizione del contrassegno - con specifico riguardo all'art. 11 del D.P.R. 503/96 - è stata espressa dalla Cassazione la quale, al fine di prevenire il fenomeno dell'uso improprio dell'autorizzazione, ha affermato che "Gli articoli 5 e 6 del D.P.R. 27 aprile 1978, n. 384, sono stati abrogati dall'articolo 32 del D.P.R. 24 luglio 1996 n. 503, mentre la tesi, basata sull'articolo 11 del D.P.R. n. 503 del 1996 - che conferirebbe al detentore del contrassegno il diritto a sostare in deroga ai divieti, anche in mancanza

violazione nei termini di cui al comma 1:

- a) impossibilità di raggiungere un veicolo lanciato ad eccessiva velocità ;
- b) attraversamento di un incrocio con il semaforo indicante la luce rossa;
- c) sorpasso vietato;
- d) accertamento della violazione in assenza del trasgressore e del proprietario del veicolo;
- e) accertamento della violazione per mezzo di appositi apparecchi di rilevamento direttamente gestiti dagli organi di Polizia stradale e nella loro disponibilità che consentono la determinazione dell'illecito in tempo successivo poiché il veicolo oggetto del rilievo è a distanza dal posto di accertamento o comunque nell'impossibilità di essere fermato in tempo utile o nei modi regolamentari;
- f) accertamento effettuato con i dispositivi di cui all'articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, convertito, con modificazioni, dalla legge 1^o agosto 2002, n. 168, e successive modificazioni;
- g) rilevazione degli accessi di veicoli non autorizzati ai centri storici, alle zone a traffico limitato, alle aree pedonali, o della circolazione sulle corsie e sulle strade riservate attraverso i dispositivi previsti dall'articolo 17, comma 133-bis, della legge 15 maggio 1997, n. 127 .
- g-bis) accertamento delle violazioni di cui agli articoli 80, 141, 143, commi 11 e 12, 146, 167, 170, 171, 193, 213 e 214, per mezzo di appositi dispositivi o apparecchiature di rilevamento".

dell'esposizione del contrassegno, a meno che non si crei intralcio alla circolazione - non tiene conto delle previsioni contenute nel successivo articolo 12 del medesimo D.P.R. n. 503 del 1996. Il primo comma di tale disposizione stabilisce che lo speciale contrassegno rilasciato dai comuni alle persone con capacità di deambulazione sensibilmente ridotta deve essere apposto nella parte anteriore del veicolo. Inoltre, l'articolo 381, comma secondo, del regolamento del nuovo codice della strada, emanato con D.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495, prevede che, per la circolazione e la sosta dei veicoli a servizio delle persone invalide con capacità di deambulazione sensibilmente ridotta, il sindaco rilascia apposita autorizzazione in deroga; che l'autorizzazione è resa nota mediante l'apposito «contrassegno invalidi» e che il contrassegno è strettamente personale e non è vincolato ad uno specifico veicolo. La Corte costituzionale, nel dichiarare con ordinanza n. 328 del 21 luglio 2000 la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 188 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, in relazione al trasporto di cortesia delle persone disabili, ha richiamato il carattere strettamente personale del contrassegno, non vincolato ad uno specifico veicolo, e ha di conseguenza ritenuto che il testuale riferimento ai veicoli al servizio delle persone disabili, contenuto nell'art. 188 del codice della strada, non può essere interpretato nel senso della implicita esclusione del trasporto di cortesia dal beneficio della sosta senza limiti temporali, in aree di parcheggio a tempo, ma nel ben diverso senso che il beneficio è limitato a quei veicoli che effettivamente trasportano la persona disabile e sono, quindi, in tal senso, al servizio della stessa. Ora, essendo proprio il contrassegno che denota la destinazione del veicolo al servizio dell'invalido, risulta corretta la decisione impugnata che ha ritenuto la sussistenza dell'infrazione dopo aver accertato, in punto di fatto, che sul veicolo in sosta vietata non era esposto il

contrassegno invalidi" (Cassazione Civile sez. I, 4 maggio 2005, n. 8425).

Occorre, dunque, concludere che le soluzioni variamente adottate dai Comuni in merito alle modalità di comunicazione di ingresso in ZTL da parte del possessore di permesso invalidi non costituiscono una limitazione ma, piuttosto, una condizione rispetto alla quale è subordinata la facilitazione di ingresso e transito in ZTL conformemente a quanto espressamente previsto dall'articolo 11 comma 2 del D.P.R. 503/96.

Occorre, a tale proposito, rilevare che le suddette modalità sono il più delle volte immediatamente conoscibili perché pubblicizzate attraverso segnaletica verticale collocata prima dei varchi elettronici che riporta il numero di telefono da comporre per la preventiva ed obbligatoria segnalazione all'ufficio competente per i controlli. In taluni casi, tuttavia, può apparire non agevole la modalità di comunicazione prescritta dalla amministrazione al cittadino provvisto di autorizzazione per l'ingresso nella ZTL; così, ad esempio, l'ufficio del Difensore Civico Regionale è positivamente intervenuto in favore di taluni soggetti disabili muniti del relativo contrassegno non residenti nella città di riferimento ai quali era richiesto di trasmettere la comunicazione dello spostamento in ingresso nella ZTL unicamente a mezzo fax attraverso la compilazione di apposito modulo predisposto dall'ente comunale e scaricabile dal relativo sito web istituzionale. In merito a questioni riferibili alla materia urbanistica, si rilevano interventi positivi da parte dell'ufficio del Difensore Civico Regionale in ordine a situazioni che assumono particolare interesse non tanto per i profili giuridici di riferimento, quanto piuttosto per la manifesta esigenza di un intervento risolutivo da concordare con la competente amministrazione.

E' il caso del riconoscimento/risarcimento - ottenuto anche grazie alla sollecitazione di un intervento interpretativo, proposto dall'Ufficio in senso favorevole all'interessato, da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della protezione civile - del danno

provocato a beni mobili da un evento calamitoso nei confronti del locatario di immobile danneggiato per il quale il proprietario di esso aveva, nei tempi e con le modalità prescritte, presentato richiesta per il riconoscimento del danno subito all'immobile con indicazione dei beni mobili, non di proprietà, ivi ubicati.

Si aggiunga alla fattispecie descritta un ulteriore, virtuoso, effetto derivante dalla attività di collaborazione con gli enti locali preposti ad attivare le necessarie misure di intervento sul territorio di riferimento; in tal senso è stata affrontata l'esigenza di provvedere al rifacimento di una via di passaggio sospesa, rimasta da tempo in stato di provvisorietà, al fine di consentire il transito di mezzi trasportatori di GPL funzionali a rifornire l'abitazione del soggetto interessato del materiale necessario al riscaldamento.

6.6 Immigrazione

Sono state numerose le richieste di intervento nei confronti delle ambasciate italiane per le difficoltà di vario genere riscontrate nelle procedure di rilascio del visto d'ingresso per ricongiungimento familiare.

Come noto, la procedura di ricongiungimento familiare si svolge in due fasi. La prima, di competenza del Ministero dell'Interno e attuata dal SUI (Sportello Unico per l'Immigrazione) che si trova presso ogni Ufficio territoriale del Governo (Prefettura), ha la finalità di verificare la sussistenza in capo al richiedente dei requisiti richiesti dalla legge ai fini dell'ottenimento del nulla osta, ossia il possesso di un titolo di soggiorno che consenta un numero indeterminato di rinnovi, e di un alloggio e reddito idonei alla presa in carico dei familiari con quali si desidera ricongiungersi. Tale fase si conclude col rilascio del nulla osta e il suo invio telematico presso l'ambasciata italiana situata nel Paese in cui risiedono i familiari che devono fare ingresso sul territorio. La seconda fase, di

competenza del Ministero degli Esteri e attuata dalle Ambasciate (che ricevono il nulla osta per via telematica), e che si conclude con l'effettivo rilascio del visto, ha la finalità di accertare il legame di parentela tra il richiedente e i familiari ricongiungendi, con la disamina di documentazione anagrafica e di stato civile considerata idonea, o in mancanza di documenti mediante la esecuzione dell'esame del DNA.

Si deve aggiungere che la prima fase della procedura non è prevista per il ricongiungimento familiare dei cittadini italiani o comunitari, né per i titolari di asilo politico o di protezione sussidiaria. In altre parole, in tali casi gli aventi diritto possono fare direttamente domanda di visto di ingresso per ricongiungimento familiare, senza doversi prima munire del nulla osta. Accade sovente tuttavia, in questi casi ma anche in quelli in cui il nulla osta sia stato effettivamente rilasciato, che le ambasciate facciano richiesta di documentazione non solo per comprovare il legame di parentela, ma anche per dimostrare la disponibilità di un alloggio o di reddito sufficiente. Abbiamo rilevato che tali richieste sono indebite nei primi casi, e che negli altri non fanno che ripetere accertamenti già eseguiti, aggravando il procedimento in modo ingiustificato. E' risultato che il nulla è "favorabile" per un anno dalla emissione, e che tale termine non è prorogabile, tanto che in alcune ambasciate è accaduto che sia stata richiesta la produzione di un nuovo nulla osta, pur non essendo il ritardo nella procedura in alcun modo attribuibile al richiedente. In altri casi invece è accaduto che il SUI di riferimento abbia "forzato" la procedura, segnalando allo helpdesk del Ministero degli Esteri la necessità di riaprire la procedura e rendere favorabile il nulla osta. Sulla base di tale segnalazione, il SUI chiama il Ministero dell'Interno, che "riapre" il nulla osta, Tale prassi è stata ed è usata per i cittadini somali, e in genere per coloro che devono eseguire l'esame del DNA per provare la parentela, esame per il quale occorre tempo, e che può essere eseguito solo dopo che sia stata presentata la domanda

di rilascio del visto. E' noto che il confronto del DNA avviene presso la OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) che ha sede a Roma, dopo il prelievo ematico da eseguire sia sul richiedente (In Italia) che sui figli (nel Paese di residenza). Ed è noto che occorre tempo anche solo per fare la domanda di visto di ingresso, per presentare la quale è sovente necessario prendere appuntamento avvalendosi di apposite agenzie, sul regolare funzionamento delle quali ci sono peraltro state segnalate perplessità.

6.7 Lavoro

6.7.1 Applicazione dell'art.7 Dlgs119/2011

Alcuni dipendenti pubblici di ruolo (anche tramite le associazioni di appartenenza) con invalidità civile e riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, si sono rivolti alla difesa civica lamentando il mancato riconoscimento, da parte delle PPAA di appartenenza, della fruibilità del congedo fino a 30 giorni annui previsto dall'art. 7 Dlgs119/2011, per disaccordo sulla interpretazione del termine "cura" previsto in detta norma ("... i lavoratori mutilati e invalidi civili cui sia stata riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa superiore al cinquanta per cento possono fruire ogni anno, anche in maniera frazionata, di un congedo per cure per un periodo non superiore a trenta giorni..."). Pare infatti che la interpretazione restrittiva (praticata dalle PPAA in questione), che faccia coincidere le "cure" con la somministrazione di dialisi, chemio, ecc., quali "terapie salvavita", crei contraddizione con le norme di cui al DL112/08 conv. nella L133/08, che già prevedono assenza per tali terapie. Si deve pertanto ritenere che l'art. 7 Dlgs119/2011 si riferisca ad altri tipi di "cure", pur collegate alla patologia per la quale si è verificata la

riduzione della capacità lavorativa. In un primo tempo, era stato chiesto ad ARAN di esprimersi sul punto, ma ARAN aveva correttamente rilevato che la propria competenza afferisce alla materia contrattuale (come previsto dall'art. 46 c.1 Dlgs165/2001), e che invece la questione atteneva alla corretta applicazione di una norma di legge, profilandosi così la necessità di chiedere un chiarimento alla Funzione Pubblica, alla quale abbiamo rivolto il quesito. Siamo in attesa della risposta, peraltro già sollecitata.

6.7.2 Una Azienda Sanitaria si dichiara incompetente alla esecuzione della visita per la determinazione di idoneità alle mansioni svolte

Un Comune, in qualità di datore di lavoro, aveva effettuato all'Azienda USL di riferimento domanda per la effettuazione di visita collegiale di due dipendenti di ruolo per l'accertamento di una eventuale inabilità assoluta e permanente alla mansione. A tali domande, la risposta fornita dall'Azienda fu che per l'accertamento della inabilità alla mansione ci sarebbe dovuto rivolgere alla Commissione medica di verifica c/o Ministero dell'Economia e delle Finanze-Ragioneria Territoriale dello Stato. Il Comune in questione espresse il suo diverso avviso, rilevando in sintesi che la competenza della ASL ad effettuare l'accertamento di inabilità alla mansione scaturisce dal comma 1 art.13 L274/91, e che tale competenza è ribadita dalla circolare INPDAP 37/2004 al punto 6.4. Il Comune menzionava inoltre la circolare INPDAP dell'8-7-2009, dalla quale risulterebbe che non solo in caso di accertamento di inabilità assoluta e permanente a qualsiasi proficuo lavoro, ma anche in caso di giudizio di idoneità alle mansioni svolte, la competenza sarebbe del collegio presso il servizio di medicina legale della ASL, integrata da un medico designato dalle ex casse di appartenenza dei lavoratori.

L'Azienda sembrava aver accolto le osservazioni, basate sul dato normativo, del Comune, e aveva convocato gli interessati a visita medica collegiale. Tuttavia, nel giorno fissato, la visita non era stata eseguita. Nell'esposto a noi diretto era evidenziato che il rifiuto in questione si pone in contrasto non solo con le disposizioni sopra ricordate, ma anche con lo stesso regolamento dell'Azienda. Abbiamo rilevato la correttezza della impostazione del Comune/datore di lavoro, e la circostanza che l'atteggiamento dell'Azienda era in contrasto con ciò che risulta dalla normativa citata. Abbiamo evidenziato che la comunicazione con la quale era stata dichiarata la incompetenza della ASL a eseguire l'accertamento in questione è carente nella motivazione essendo che vi si leggeva unicamente che l'ufficio "non è competente alla valutazione dell'inabilità assoluta e permanente alla mansione", senza che fossero citate disposizioni a fondamento di tale negazione, ma anzi sussistendo i citati elementi normativi che confermano la competenza del collegio ASL anche in tal caso.

Abbiamo ritenuto opportuno inserire questo caso a dimostrazione di quanto, sebbene per fortuna raramente, la PA abbia il potere, ancor oggi, di ostacolare senza motivo l'esercizio del diritto di un cittadino. Nel caso di specie, siamo ancora in attesa di un riscontro alle nostre ripetute note di intervento.

6.8 Politiche sociali

6.8.1 Caratteristiche Generali

Il settore delle Politiche sociali è uno dei più critici in questo periodo di forte crisi economica che oltretutto si accompagna ad una forte riduzione delle risorse pubbliche da destinare a questo ambito di intervento.

Nell'anno 2016 sono state trattate 69 istanze, un dato che conferma i numeri degli anni precedenti per le

problematiche di ordine sociale: assistenza sociale, residenze sanitarie assistite, invalidità civile, handicap, prestazioni alla persona e barriere architettoniche. A questi numeri si devono aggiungere almeno un 30% di attività informale, che non si è formalizzata con l'apertura di un fascicolo, perché l'attività si è limitata a interventi di consulenza, informazione, molto richiesti da questo tipo di utenza. 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.

A volte il Difensore civico diventa anche uno sportello di ascolto del cittadino che si rivolge a noi per lamentarsi di un abbandono istituzionale che avverte; spesso è importante anche questa funzione di ascolto di fronte a situazioni di emarginazione e forte isolamento sociale. Oggi questa funzione si sta incrementando con la cessazione delle figure dei difensore civici locali che rappresentavano un momento sociale importante per i territori coinvolti.

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.

Vogliamo segnalare la soluzione positiva di un caso che si trascinava da tempo con il Comune di Livorno con una associazione di volontariato che opera nel settore dei minori e che non riusciva ad ottenere il contributo richiesto al comune per l'affidamento di alcuni ragazzi. Grazie al nostro intervento si è trovata una soluzione che ha permesso all'Associazione di ricevere le risorse dovute per questi anni di attività

Per quanto riguarda l'assistenza a soggetti disabili e non autosufficienti avvertiamo una difficoltà dei servizi

pubblici di fornire risposte adeguate e di rispondere alle esigenze specifiche delle singole famiglie che si trovano in difficoltà.

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.

6.8.2 Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite (RSA)

Un problema crescente è rappresentato dalla mancata erogazione o la forte diminuzione di 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.

Ci sono capitate situazioni di estremo disagio, con cittadini che vivono in macchina e rischiano di perdere la residenza, quindi anche l'assistenza sanitaria, con problemi complessi e difficili da risolvere. Anche la perdita del lavoro, su cui non abbiamo possibilità di intervenire, diventa spesso la causa di un ingresso in una situazione di forte disagio difficile da gestire per le istituzioni, che spesso si conclude con lo sfratto dall'appartamento in cui si vive, una difficoltà ulteriore per enti locali che hanno in generale poca disponibilità di alloggi per l'emergenza casa.

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.

La Regione Toscana ha recentemente aumentato lo stanziamento complessivo per la non autosufficienza, ma di fronte ad un invecchiamento complessivo della popolazione servono politiche sociali sempre più attente nel contenere i costi, ma senza tagliare i servizi di assistenza.

Alcune difficoltà si segnalano anche sul fronte minori pur non essendo un settore di stretta competenza dei nostri uffici, dove si registrano difficoltà a stabilire rapporti continuativi da parte del minore con entrambi i genitori dopo difficili separazioni.

6.8.3 Invalidità civile, Handicap, Barriere Architettoniche

Per quanto attiene all'invalidità civile e all'handicap sono state presentate istanze nel corso del 2016 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.

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.

Vorrei sottolineare, anche nel 2016, come elemento positivo la collaborazione della Direzione Regionale dell'Inps nell'offrirci chiarimenti e risposte rapide e puntuali di fronte ad una materia complessa e difficile da comprendere per il singolo cittadino.

Un altro elemento critico in tema disabili è il comportamento difforme attuato dalla varie Società della Salute che provoca una risposta diversa da parte delle istituzioni a seconda dei territori in cui si vive, pertanto sarebbe opportuno un intervento della Regione Toscana per creare criteri più omogenei.

Per l'handicap si segnalano anche difficoltà nel parcheggio disabili nei centri storici, dove ad esempio a Pisa non assegnando alla persona singola il parcheggio disabili si creano notevoli difficoltà per chi ha la necessità di trasportare, oltre alla persona disabile, ausili sanitari ingombranti.

6.9 Sanità

6.9.1 Introduzione

Nel febbraio 2017 è stata finalmente approvata la riforma della responsabilità professionale con la Legge 24/2017 che all'art. 2 prevede la figura del Garante del Diritto alla Salute specificando la possibilità per le Regioni di affidare questo ruolo al Difensore civico regionale. Pur prevedendo la L.R. 19/2009 una disciplina molto più puntuale rispetto all'attività del Difensore civico in sanità, è indubbio che questa disposizione normativa nazionale rafforza il ruolo del Difensore civico in sanità. Si tratta di vedere se e come questa occasione sarà colta a livello regionale, anche per integrare il raccordo fra Difensore civico e Centro Regionale per il rischio clinico.

Intanto a livello regionale la riforma che ha diminuito il numero delle Aziende Sanitarie non ha ancora sistematizzato le modalità di tutela interna delle Aziende. Una recente delibera nel corso del 2016 ha ridefinito il percorso di tutela (D.G.R.T. 996/2016) tuttavia senza significativamente incidere sul suo complesso limitandosi a ridurre il numero delle Commissioni Miste conciliative e prevedendone una per ASL di Area Vasta. Al momento nessuna ASL o Azienda Ospedaliera ha dato comunque attuazione a questa delibera, che è del novembre.

Resta critico il quadro relativo alla gestione della casistica tecnico professionale si impernia sulla possibilità di disporre di consulenze medico legali e della possibilità per i consulenti medico legali di avvalersi di riscontri specialistici. Al momento il Difensore civico conta sulla consulenza dell'Università di Firenze/Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi e sull'Azienda Sanitaria di Arezzo, che non ha però tutte le consulenze specialistiche necessarie per fare fronte alla casistica. Nel corso del 2016 si è perfezionato il procedimento per la sottoscrizione di un rapporto convenzionale a titolo gratuito fra Difensore

civico e Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana, ma ancora non è stata data attuazione concreta.

Della vicenda è stata investita sia l'Assessorato che la Direzione Generale del Dipartimento e c'è l'impegno a risolvere questo problema che si trascina ormai da anni.

Anche sul versante delle Commissioni Miste Conciliative si attiverà nei prossimi mesi una riflessione anche partendo da esperienze di Mediazione di altri paesi, perché se l'idea è risolvere conflitti relazionali, difficilmente è pensabile farlo in un'assise di almeno otto persone alla quale magari partecipano anche i due soggetti (utente e sanitario) direttamente interessati al conflitto.

6.9.2 Percorsi assistenziali

Si ravvisa sempre più l'esigenza che sia posta attenzione a seguire gli utenti nei percorsi assistenziali dedicati a particolari patologie.

La risposta ad una razionale gestione delle liste di attesa per esami diagnostici ed analisi non può prescindere dall'inserimento della persona in un percorso in cui il sanitario o la struttura di riferimento del medesimo gestiscono anche la fase di prenotazione di esami e terapie o si preoccupino della presa in carico a livello territoriale.

Troppo spesso si continua ad assistere al caso di utenti cui lo specialista prescrive un accertamento diagnostico tipo un esame radiologico (TAC, RM ecografia), magari anche con priorità che poi si trovano ad avere a che fare con i tempi ordinari del CUP, o a casi in cui vi è divergenza di vedute fra struttura specialistica di riferimento e strutture aziendali sul territorio su determinate terapie o trattamenti farmacologici. È ovviamente possibile e giusto che in medicina ci siano divergenze di vedute, ma si tratta di trovare meccanismi per i quali queste vengono risolte in un confronto fra sanitari (magari riferendosi anche alle strutture regionali di governo clinico) e non facendo trovare il paziente combattuto fra

la scelta di farsi carico di una determinata terapia a proprie spese o rinunciarvi nonostante la prescrizione della struttura specialistica di riferimento.

6.9.3 Responsabilità professionale

In questo settore si continua a registrare un flusso discontinuo di dati dalle Aziende Sanitarie, rispetto al quale si spera che sia possibile uniformare le procedure. Come è noto al Difensore civico i reclami tecnico professionali oltre che direttamente dovrebbero pervenire anche dalle Aziende Sanitarie. Tale discontinuità è aggravata da un'ambigua espressione della D.G.R.T. 996/2016 che prevede che al Difensore civico siano inviati i dati sui conflitti anziché i singoli reclami in violazione del disposto di cui alla L.R. 19/2009.

Restano aperti i problemi già segnalati: a fronte di un generale positivo rapporto anche nella fase di gestione diretta del reclamo si pone inoltre un problema laddove l'indicazione che il Difensore civico riceve (da Medici legali pubblici e terzi rispetto allo stesso ufficio del Difensore civico) non sia condivisa dall'Azienda Sanitaria o Ospedaliera cui è diretta, circostanza possibile dal momento che quelle che il Difensore civico fornisce sono indicazioni, ma che deve trovare modalità concrete di confronto e sviluppo, soprattutto al momento in cui il Difensore civico ha assegnato poteri di intervento nella fase di gestione diretta del sinistro.

Ulteriore problema da risolvere è quello di trovare modalità con le quali consigliare gli utenti circa la possibile quantificazione dei danni laddove l'Azienda coinvolta condivide l'ipotesi di sussistenza di una responsabilità professionale e l'utente non abbia (come possibile) una propria perizia medico legale che quantifichi il danno o comunque anche laddove l'abbia è importante che il Difensore civico possa contare su una valutazione terza. Al momento la questione è stata affrontata e risolta chiedendo alle Aziende la massima trasparenza sull'illustrazione dei criteri di valutazione dei

sinistri ed invitando talora a valutare l'innalzamento dell'offerta iniziale alla luce di considerazioni che l'utente porta in sede di gestione diretta del reclamo, ma il Difensore civico non dispone di parametri per esprimersi sulla quantificazione del danno, salvo rarissime ipotesi.

Si constata invece un generale miglioramento dei tempi di risposta da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie, mentre resta aperto il problema dei tempi di analisi medico legale, a fronte dell'ipotesi della normativa nazionale di abbassare il termine di prescrizione a cinque anni, rispetto alla costruzione giurisprudenziale rispetto alla quale si era ipotizzata la responsabilità da contatto delle strutture sanitarie, equiparandola alla responsabilità contrattuale e ai rispettivi tempi di prescrizione.

Ulteriore esigenza che si torna a sottolineare in questo settore è la sistematizzazione dei rapporti tra esame della casistica da parte del Difensore civico e Centro Regionale per il Rischio Clinico, con il quale vi è un'ottima collaborazione (il Difensore civico invia le segnalazioni che potrebbero costituire elementi sentinella), che però sarebbe da sistematizzare, anche per quanto attiene la possibilità per il Difensore civico di implementare con la propria casistica i sistemi informatici del Centro Regionale per il rischio clinico. Ciò anche alla luce dello spazio che la proposta di riforma nazionale della responsabilità professionale riconosce al rischio clinico. Da questo punto di vista si auspica che si possa avviare un costruttivo rapporto, anche alla luce della valorizzazione che la Legge 24/2017 affida al Centro Regionale per il Rischio Clinico.

Si rinvia all'appendice statistica per l'analisi della casistica.

6.9.4 Danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati

Si trattava di un'attività che l'ufficio svolgeva in forma ormai residuale, visto che da tempo ormai il rischio di contrarre infezioni da emoderivati o trasfusioni è un'ipotesi peregrina.

Tuttavia si evidenzia che pur trattandosi di casi residuali, ancora oggi capita di ricevere richieste di assistenza da utenti che ignoravano dell'esistenza della L. 210/'92 e che purtroppo si trovano a presentare tardivamente le domande.

Si ribadisce quanto evidenziato nelle precedenti relazioni circa l'esigenza che la disposizione di legge sia rivista riaprendo i termini, considerata l'assoluta mancanza di informazione relativa a questa legge.

6.9.5 Motivazioni delle valutazioni di invalidità e handicap

Il Difensore civico si trova spesso ad avere a che fare con lamentele afferenti questa problematica. Se è vero che esiste una procedura di ricorso gestita attraverso i Patronati per impugnare le decisioni delle Commissioni Mediche, è frequente avere a che fare, nel quadro di una generale attenzione a non creare "falsi invalidi", con utenti con patologie gravi non sempre inquadrabili in quanto sancito dalla normativa e per questo non valutati o valutati in forme difficilmente comprensibili all'utente anche con l'aiuto di un medico.

Il caso è particolarmente critico per le patologie rare, nelle quali spesso l'utente in fase non acuta non presenta la sintomatologia invalidante che ha portato lo specialista a suggerire di fare domanda, né presenta le limitazioni tipiche delle invalidità civile, a fronte di patologie che – proprio perché rare – sono ignote ai sanitari che fanno parte della Commissione di Valutazione, con effetti critici sia sul diretto interessato, che sui familiari quando ad esempio il riconoscimento dell'handicap in situazione di gravità esclude la possibilità

per il familiare di avere dei giorni per dedicarsi all'assistenza del proprio parente.



Giovanni Possenti, Eugenio Giani e Lucia Franchini alla conferenza stampa di Presentazione dell'Agenda della Difesa civica 2017 – Sala Barile

6.10 Servizi pubblici

6.10.1 Servizio idrico

Le istanze trattate nel corso dell'anno 2016 in materia di servizio idrico sono 80 (lo stesso numero dell'anno precedente, dunque). Del totale delle richieste ricevute, in 64 casi l'attività istruttoria risulta portata a conclusione già nel corso dell'anno, valore che arriva al 90% prendendo in considerazione anche le prime settimane del 2017, ossia il tempo necessario per esaminare le istanze ricevute sul finire dell'anno precedente.

La tipologia delle questioni trattate appare molto eterogenea e abbraccia in sostanza tutti gli aspetti connessi con la gestione del servizio. Ricorrenti sono state le richieste aventi ad oggetto la verifica della correttezza delle fatturazioni e l'illustrazione di dettaglio del significato delle singole voci di costo (16), come ad esempio i "conguagli" spesso presenti per le utenze condominiali o raggruppate. È stata altresì chiesta (in quattro casi) la verifica dei consumi registrati dal contatore, ovvero attivate le procedure per il riconoscimento dello sgravio per perdita occulta (6). Si tratta soprattutto di casistiche che presentano specifiche peculiarità, ad esempio perché richiedono interventi di complessa realizzazione trattandosi di perdita localizzata nel tratto di tubazione che attraversa una proprietà privata nella disponibilità di soggetti terzi. La gestione ordinaria delle richieste di sgravio per perdita trova in generale soddisfazione o direttamente nell'interlocuzione dell'utente con il Soggetto Gestore o con attivazione delle procedure di conciliazione previste nel Regolamento di tutela dell'utenza del servizio idrico.

Oggetto di verifica è stata altresì la contestazione delle tariffe applicate, sia in conseguenza dell'aumento delle stesse: la problematica, in particolare, ha interessato un territorio per il quale l'allineamento tariffario è stato avviato con ritardo rispetto al resto della Regione e che,

di conseguenza, ha percepito con maggiore intensità l'adeguamento delle tariffe.

In alcuni casi (6) le problematiche proposte hanno avuto ad oggetto la rinnovazione o l'accertamento dello stato di manutenzione degli impianti (ad esempio è stato chiesto un dettaglio delle reti idriche realizzate in cemento amianto, ai fini della prevenzione di potenziali rischi per la salute) o comunque istante dirette ad ottenere la verifica del corretto funzionamento del contatore o la sostituzione dello stesso o ancora la verifica della pressione di fornitura dell'acqua. Di specifico rilievo, in questo senso, appare la situazione presente in uno specifico contesto territoriale per il quale il Gestore competente ha già da tempo avviato un programma di progressiva sostituzione del sistema di erogazione cd. "a lente tarata".

Di particolare interesse risultano inoltre i quesiti (7) proposti in riferimento al pagamento delle quote di tariffa per fognatura e depurazione. Sia relativamente alla legittimità del pagamento di annualità arretrate sia in connessione con l'accertamento dell'esistenza di un effettivo allaccio quale presupposto per l'addebito della relativa tariffa.

In altri casi le richieste hanno avuto ad oggetto problematiche di natura amministrativa quali ad esempio: contestazione spese amministrative, partite pregresse, osservazioni al Piano d'Ambito, tariffe per non residenti, richieste di rateizzazione, richieste di riconoscimento indennizzo previsto dalla Carta del servizio, eccezione di prescrizione per pagamenti di annualità pregresse, rimborsi di pagamenti effettuati e non dovuti, modalità di riaccredito delle somme, verifica tempistiche e costi per allacciamento utenza o per estensione rete acquedotto, richieste di accesso agli atti.

Persistono le problematiche connesse con l'invio delle fatture a mezzo del servizio postale: in diversi casi si sono verificati ritardi, se non addirittura ipotesi di mancata ricezione della fattura, che hanno reso impossibile per l'utente il pagamento tempestivo di quanto dovuto, con

addebito di spese e di interessi nelle successive fatture. Il problema, in questi casi, è la difficoltà di ricostruire quanto realmente avvenuto non esistendo elementi utili per poter dimostrare né l'avvenuta consegna della fattura né, al contrario, il mancato recapito della stessa.

In qualche caso (3) sono state proposte questioni relative al rischio di sospensione della fornitura idrica per utenze condominiali, a causa della morosità di uno o più dei condomini. Si tratta di problematica nota e di complessa soluzione ma in riferimento alla quale nel 2016 risultano pervenute meno istanze di quelle trattate in precedenza (pur nella piena consapevolezza che si tratta di dato che non consente di elaborare considerazioni conclusive circa la regressione del fenomeno).

Non sono mancate lamentele aventi ad oggetto non l'operato del Soggetto Gestore, ma il rapporto con la Ditta incaricata (direttamente dai privati interessati) della lettura dei consumi di utenze condominiali o raggruppate e del riparto dei relativi costi tra i condomini. Nonostante in generale si registri una buona collaborazione da parte di queste cd. società lettriste, in qualche caso è risultato più complesso ottenere informazioni utili a rispondere ai quesiti proposti dall'utenza.

In materia di servizio idrico il tempo di istruttoria delle istanze è spesso molto breve e ciò consente di assicurare risposte in tempi rapidi. Ciò grazie soprattutto al positivo rapporto di collaborazione instaurato con tutti i soggetti gestori e con l'Autorità Idrica Toscana che permette un'interlocuzione diretta, rapida ed efficace.

Di seguito si da conto di alcune delle questioni di maggior interesse trattate nel corso dell'anno 2016.

6.10.1.1 Referendum per la gestione del servizio idrico

È stato formulato un quesito relativo alla proponibilità di un referendum consultivo per conoscere l'orientamento della popolazione in merito all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

È stato a tal proposito evidenziato che si tratta di materia regolata da normativa statale e in particolare dal D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (norme in materia ambientale), così come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera b n. 1 del DL 12 settembre 2014 n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164. In particolare il primo comma dell'art. 147 del D.Lgs. 152/06, nel testo in vigore dal 2 febbraio 2016, dispone che " ... Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente Regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1".

Il successivo art. 149 bis (affidamento del servizio), come modificato dall'art. 1 comma 615 della L. 23 dicembre 2014 n. 190 (con decorrenza dal 1 gennaio 2015) dispone che "L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale".

Pertanto: l'esercizio delle competenze spettanti agli Enti locali è trasferito all'Ente di governo dell'ambito, come individuato dalla competente Regione. L'Ente di governo dell'ambito delibera la forma di gestione e provvede, di conseguenza, all'affidamento del servizio. In sostanza l'esercizio delle competenze in materia non sono di competenza dei singoli Comuni compresi nel territorio

d'ambito, ma dell'Ente di governo dell'Ambito stesso. Non è il singolo Comune che decide la forma di gestione e che provvede all'affidamento.

La materia non rientra dunque tra quelle di competenza comunale e non può essere oggetto di referendum consultivo.

6.10.1.2 Richiesta pagamento arretrati fognatura e depurazione

Ancora una volta sono stati proposti quesiti relativi alla legittimità della richiesta di quote arretrate a titolo di tariffa per fognatura e depurazione. E' stato quindi ulteriormente chiarito come il Gestore, nell'ambito dell'attività di verifica dei servizi erogati, provvede alla revisione delle tariffe applicate, in qualche caso riconoscendo rimborsi (per somme fatturate ma non dovute) e in altri casi includendo il corrispettivo di servizi in precedenza non fatturati.

La verifica della corretta imputazione delle quote di fognatura e depurazione è questione che sorge all'indomani della sentenza della Corte Costituzionale 335/08. E proprio a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della L. 36/94 e dell'art. 155, comma 1, primo periodo del D.Lgs. 152/2006, il legislatore è nuovamente intervenuto per disciplinare la materia e ha previsto che (art. 8 sexies, primo comma, DL 30 dicembre 2008 n. 208, convertito con modifiche con L. 13/2009): "Gli oneri relativi alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione, nonché quelli relativi ai connessi investimenti, come espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito, costituiscono una componente vincolata della tariffa del servizio idrico integrato che concorre alla determinazione del corrispettivo dovuto dall'utente. Detta componente è pertanto dovuta al gestore dell'utenza, nei casi in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi, a decorrere dall'avvio delle

procedure di affidamento delle prestazioni di progettazione o di completamento delle opere necessarie alla attivazione del servizio di depurazione, purché alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati”.

In sostanza è stata data applicazione al principio di diritto espresso dalla Corte Costituzionale e chiarito il legame diretto ed immediato tra la quota di tariffa richiesta a titolo di depurazione e le attività di realizzazione degli impianti, come previsto dal Piano d'Ambito, con decorrenza dalla data di avvio delle procedure di affidamento delle prestazioni di progettazione o di completamento delle opere e nel rispetto dei tempi programmati per la conclusione degli interventi.

La Corte Costituzionale, in effetti, dopo aver qualificato la quota di tariffa per la depurazione quale corrispettivo del servizio reso e aver di conseguenza individuato una necessaria correlazione tra la tariffa stessa e il servizio, ha ritenuto di non poter riconoscere la corrispettività tra quota di tariffa e servizio di depurazione per il solo fatto che le somme pagate confluissero in un fondo vincolato comprendente anche la realizzazione dei depuratori. Per questo motivo la tariffa di depurazione (in mancanza di impianti attivi e funzionanti) è direttamente commisurata agli oneri relativi alle attività di progettazione e agli investimenti programmati dal Piano d'ambito e riferita ad interventi a vantaggio di ciascuna delle utenze chiamate al pagamento della quota di tariffa.

6.10.1.3 Ipotesi di gratuità voltura utenza idrica

E' stato formulato all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico un quesito in ordine alla corretta interpretazione delle norme relative alla procedura di voltura dell'utenza idrica e alla gratuità della stessa (fatto salvo il pagamento delle spese di bollo) con specifico riferimento agli eredi del precedente intestatario e ad altri soggetti residenti presso l'immobile e coabitanti al momento dell'evento che ha dato causa alla voltura.

Il quesito muoveva da specifica istanza formalizzata da un'utente in conseguenza della risposta negativa ricevuta dal Gestore territorialmente competente in merito alla richiesta diretta ad ottenere, in qualità di erede, la gratuità della voltura dell'utenza. Sul portale web del Gestore era indicato che "... in caso di decesso dell'intestatario del contratto, l'erede, ovvero un soggetto residente nell'unità immobiliare in cui è sita l'utenza, potrà richiedere la voltura del contratto a titolo gratuito, con l'applicazione delle uniche spese di bollo". A fronte di tale previsione, lo stesso Gestore ha poi chiarito come la gratuità della voltura dovesse intendersi limitata a favore dei soli eredi residenti all'indirizzo di fornitura al momento del decesso dell'intestatario. Questa, in effetti, era l'interpretazione del Soggetto Gestore in ordine alla norma introdotta dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il servizio idrico.

In sostanza: la voltura a titolo gratuito veniva riconosciuta all'erede o ad altro soggetto purché ma solo se residenti con il *de cuius* al momento del decesso. La ratio era quella di concedere il beneficio solo a favore di chi era già di fatto utilizzatore della fornitura, pur non essendone intestatario, e non semplicemente all'erede in riferimento ad un qualunque immobile oggetto di successione ereditaria. Lo scopo era quindi quello di garantire la continuità del contratto nel caso in cui il subentrante fosse già di fatto utilizzatore della fornitura.

Si è posta dunque la necessità di chiedere ad AEEGSI indicazioni sulla corretta interpretazione della norma

anche in considerazione del tenore letterale dalla delibera 655/2015 che (pag. 23) limita la gratuità "... ai soli casi in cui la richiesta venga presentata, a seguito di decesso dell'intestatario del contratto, dal legittimo erede o da un soggetto residente presso l'immobile oggetto della fornitura; tale previsione, in particolare, risponderebbe all'esigenza di garantire maggiore certezza al gestore in merito alla individuazione delle fattispecie per le quali si applica il principio della gratuità".

È stata chiesta dunque conferma ad AEEGSI poiché il requisito della residenza non sembrava indicato per il legittimo erede ma solo per soggetti differenti ma comunque coabitanti con il de cuius. AEEGSI ha quindi confermato la correttezza dell'interpretazione proposta dall'Ufficio del Difensore civico regionale confermando il diritto del legittimo erede ad ottenere la voltura a titolo gratuito a prescindere dal requisito della residenza.

A seguito di ciò il Gestore ha recepito le indicazioni dell'Autorità di regolazione circa la corretta interpretazione della norma relativa alla procedura di voltura e alla gratuità della stessa se inoltrata dal legittimo erede del deceduto intestatario del contratto di fornitura idrica, con conseguente modifica delle procedure gestionali e commerciali e aggiornamento delle indicazioni presenti sul portale web. L'interpretazione è stata inoltre recepita nella proposta di revisione del Regolamento del Servizio idrico integrato.

6.10.1.4 Regolamento Tutela dell'utenza e commissioni di conciliazione

È stato chiesto al Difensore civico (in qualità di Presidente della Commissione conciliativa regionale) un parere sulle possibilità di attivazione della procedura conciliativa ai sensi di quanto previsto dal Regolamento di tutela dell'utenza in riferimento ad una serie di tematiche

aventi ad oggetto la misurazione dei consumi, la fatturazione e l'addebito delle cd. partite pregresse.

A tal proposito è stato chiarito che l'art. 10 del Regolamento di tutela dell'utenza indica le materie escluse dalla conciliazione, disponendo testualmente che "... non sono oggetto dei lavori della Commissione Conciliativa paritetica e della Commissione Conciliativa Regionale le istanze che richiedono, per la loro risoluzione, specifici atti di regolazione del servizio e quelle istanze che il Gestore, previo parere espresso dell'Autorità, ritiene invece di trattare esclusivamente per vie giudiziarie...". E che di conseguenza le tematiche proposte non possono essere materia di conciliazione poiché in tali casi non si tratta di individuare soluzioni condivise tra utente e Gestore per la composizione non giurisdizionale di un contenzioso, ma di modificare le regole definite per l'erogazione del servizio e per la fatturazione dei consumi. Adempimenti che rientrano nell'esclusiva competenza dei soggetti cui è attribuito il potere di regolazione (a seconda dei casi, AEEGSI, AIT o conferenza territoriale d'ambito).

Nel dettaglio, era stato chiesto un parere sulla possibilità di adire la Commissione di conciliazione (paritetica prima e regionale poi) per contestare la legittimità dei criteri applicati per il conteggio dei metri cubi di acqua, di fognatura e di depurazione a fronte di una risposta del Soggetto Gestore che aveva chiaramente ricostruito – con specifico richiamo alle norme del Regolamento del Servizio Idrico Integrato – l'iter seguito per il calcolo dei consumi e spiegato il criterio utilizzato per garantire il rispetto delle fasce tariffarie (operazione che comporta il ricalcolo, in occasione delle fatture emesse su consumo rilevato, di tutti i metri cubi erogati nel periodo compreso tra le due ultime letture effettive, incluso il consumo già fatturato, il cui importo viene riportato a scomputo di quanto dovuto).

Altra questione per la quale si è ritenuto di non poter ammettere il ricorso il Commissione di conciliazione è quella relativa alle partite pregresse, dovute ai sensi di

quanto previsto dal Decreto del Direttore Generale dell'Autorità Idrica Toscana n. 37 del 30 giugno 2014, in attuazione della Delibera dell'Autorità per Energia Elettrica Gas e Sistema Idrico n. 643/2013/R/IDR, articoli 31 e 32 dell'Allegato A: si tratta di conguagli tariffari per gli anni 2006-2011 che il Gestore ha l'obbligo di recuperare in un periodo compreso tra il 2014 e il 2020. Tali conguagli non si riferiscono ai consumi fatturati ai singoli utenti ma spettano al Soggetto Gestore per gli anni precedenti al trasferimento delle competenze all'AEEGSI, ai sensi della Convenzione di Gestione, e sono riconosciuti sotto forma di componente tariffaria. Non può essere eccepita, da parte degli utenti, la prescrizione, in quanto le partite pregresse sono oggetto di un rapporto tra Soggetti Gestori da una parte e Autorità idriche dall'altra. Anche in questo caso, di conseguenza, la contestazione aveva ad oggetto norme di regolazione, escluse dunque dall'ambito di competenza della commissione di conciliazione, alla quale non è riconosciuto – né potrebbe esserlo – il potere di disapplicare, con efficacia diffusa, le norme regolamentari. In sede di conciliazione, in effetti, è senz'altro esclusa la possibilità di discutere dell'applicabilità generale delle regole di funzionamento del sistema.

6.10.2 Energia Elettrica e Gas

Troppi i casi in cui vengono di sana pianta inventate, da parte di operatori poco scrupolosi, adesioni a offerte commerciali mai accettate (in qualche caso firme poi sconosciute) confidando nella difficoltà da parte degli utenti, specie anziani, a dover poi richiedere al gestore la dimostrazione del mancato assenso.

Non convince l'azione del Garante, le sanzioni comminate giungono con ritardo e in misura non proporzionata al vantaggio effettivo conseguito per mezzo di pratiche commerciali scorrette. Se il profitto è multiplo alla sanzione inflitta, certi comportamenti piuttosto che essere inibiti, rischiano di essere incoraggiati. Un'azione più tempestiva e più penalizzante sarebbe auspicabile.



Conferenza Stampa di presentazione Agenda della Difesa civica 2017 con disegni di Antonio Possenti

6.10.3 Poste

Induce a riflessione il caso di una signora alla quale nel 2014 fu recapitato un avviso di giacenza raccomandata presso l'ufficio postale di Stabbia.

Il giorno immediatamente successivo si recava all'ufficio postale, venendo informata dello smarrimento della raccomandata. Nemmeno i giorni seguenti la raccomandata veniva trovata. Sporto reclamo, faceva seguito

una lettera di scuse da parte di Poste Italiane per il disagio arrecato, senza però indicazioni utili ad individuare il mittente.

Così ad ottobre 2016 perveniva alla signora da parte della Polizia Municipale dell'Unione Empolese Valdelsa una lettera dove le si comunicava di dover pagare la somma di 579,50 euro per una sanzione non pagata. Evidentemente quella smarrita da Poste Italiane.

Venivano chiesti i chiarimenti necessari e di procedere all'annullamento del verbale. Risposta di Poste Italiane: *ai sensi della normativa vigente la corrispondenza fino all'avvenuta consegna si considera di proprietà del mittente cui competono i relativi diritti, ivi compreso il relativo diritto a non rendere noto il proprio nominativo. Poste Italiane secondo la normativa della privacy non è tenuta né autorizzata a rilasciare il nominativo delle persone che accedono ai propri servizi.*

Al rilevante danno economico si è aggiunta dunque la beffa, ci si appella alla privacy, che lungi dal trovare concreta applicazione in tanti aspetti della vita odierna (il Registro delle Opposizioni è un esempio di tale inettitudine), priva però il cittadino del sacrosanto diritto di sapere chi gli ha scritto. Nel momento stesso in cui un mittente scrive a qualcuno invocare la privacy è grottesco. Se però così fosse, per ragioni logiche e di reciprocità dovrebbe essere allo stesso modo tutelata anche la privacy del destinatario.

6.10.4 Telefonia

Oggetto delle istanze giunte alla nostra attenzione sono stati per lo più ritardi nella riparazione o nell'attivazione della linea telefonica, con tempi di attesa mediamente di alcuni mesi.

Grazie alle conciliazioni svolte presso il Co.Re.Com. vengono riconosciuti indennizzi significativi e non meramente simbolici.

Più che in passato segnalati malfunzionamenti alla linea adsl, ritenuta importante almeno quanto la linea fissa.

Sembra ridimensionarsi la difficoltà a colloquiare con il servizio **187**, un tempo definito un muro di gomma, etichetta adesso appiccicata ad altri gestori, più propensi a considerare i clienti unicamente nell'ottica del profitto, relegando l'efficienza del servizio in secondo piano. Degno di nota l'incremento di quelle conciliazioni svolte al Co.Re.Com. cui ha presenziato un funzionario dell'ufficio, in affiancamento al cliente o per sua delega. Si tratta di utenti che risiedono in sedi lontane dal capoluogo e che altrimenti avrebbero rinunciato ad attivare la conciliazione, in quanto, usando una metafora, il gioco non sarebbe valsa la candela.

L'efficacia dello strumento conciliativo (oltre l'80% delle conciliazioni attualmente pervengono a un accordo) induce a puntare su esso, potenziandone l'estensione e assicurando una maggiore fruizione da parte dei cittadini.

6.10.5 Trasporti

La vicenda più rilevante ha riguardato l'ATAF. Una utente si è rivolta a quest'ufficio segnalando di essere stata sanzionata nel Dicembre 2015 con un verbale recante una normativa superata dall'art. 25 co. 8, della L.R. 86/2014, in vigore dal 1/1/2015.

Nello specifico, sul verbale i termini di pagamento della sanzione minima venivano indicati in 5 giorni anziché

15. Veniva constatato che pure sul sito di Ataf, alla data del 1/6/2016, le Condizioni di trasporto indicavano il termine di pagamento utile per la sanzione in misura minima in 5 giorni e non 15. Naturalmente è stato sollecitato l'immediato aggiornamento del sito.

Sono però sorte perplessità in ordine alla quantità di altri verbali analoghi e alla possibilità tutt'altro che remota che in tanti abbiano effettuato il pagamento dopo il 15° giorno pur potendolo fare - qualora fossero stati edotti - tra il 6° e il 15°, supponendo che non valesse la pena affrettarsi, a ciò indotti dalla erronea indicazione.

Si è trattato di un grave illecito procedurale del quale non poteva Ataf non avere consapevolezza (il verbale rilasciato alla utente rivoltasi al Difensore civico è del 29/12/2015, la modifica normativa era entrata in vigore un anno prima). Vi è stata dunque violazione protratta del principio di legalità di cui alla L.689/1981. Art. 1: Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione. Le modifiche dell'art.25 LR 31 luglio 1998 n.42, in vigore dal 1/1/2015 non compaiano nei verbali emessi per (almeno) un anno. Sono stati perciò utilizzati verbali "scaduti".

Nel mese di agosto il Difensore civico si è recata presso la sede ATAF di viale dei Mille, argomento della riunione gli oltre 32.000 verbali (a detta di Ataf, dato di cui però sarebbe lecito dubitare, se raffrontato alle 150.000 multe del 2010) emessi nell'anno 2015 e contenenti errate indicazioni relative ai termini di pagamento. Il Difensore civico ha chiesto di ricevere in copia il dettaglio dei verbali in questione, sapere quanti siano stati i pagamenti effettuati dal 6° al 15° giorno e quanti nel periodo successivo. Secondo Ataf sarebbero stati 64 (sessantaquattro) i pagamenti effettuati entro il 15° giorno per un importo indebitamente maggiorato, cioè lo 0,2% del totale (ammesso che siano davvero 32.000 i verbali "scaduti"). E' un dato che non può non creare imbarazzo, considerando che in passato Ataf aveva dichiarato a Repubblica (8/9/2010) che il 28% delle multe veniva

pagato entro 5 giorni e che dopo 30 giorni si raggiungeva il 40%.

Sono numeri che dovrebbero porre qualche interrogativo su quali siano le proporzioni dell'illecito amministrativo.

6.11 Tributi

Nel corso dell'anno sono state presentate 80 istanze, che hanno riguardato: la TARI, l'ICI, l'IMU, la TASI, la TOSAP o COSAP, l'imposta comunale sulle affissioni, il contributo di sbarco, il contributo di bonifica, l'imposta regionale sulle concessioni demaniali, il canone RAI ed altro relativamente a tributi statali.

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, si riscontra una ripartizione tendenzialmente equa fra le province della Toscana.

Ci limitiamo qui ad indicare le tematiche affrontate con maggiore frequenza. Con riferimento alle istanze per la tassa rifiuti, le problematiche sottoposte all'attenzione dell'Ufficio sono state svariate, dalle cause di esonero dell'applicazione della tassa, alle agevolazioni previste nei vari regolamenti comunali, ai casi di contestazione delle modalità di applicazione della tassa alle utenze domestiche non residenti, alla fatturazione delle prestazioni del servizio laddove è prevista la tariffa corrispettiva, alla modalità di calcolo della tassa per le locazioni turistiche.

Per le istanze riguardanti l'ICI e l'IMU, molteplice è la casistica che i contribuenti hanno sottoposto all'Ufficio, con particolare riferimento alle agevolazioni, esenzioni e riduzioni diversamente previste e regolate dalle Amministrazioni comunali interessate, od anche al regime dei suddetti tributi previsto dalla normativa nazionale. Si ritiene opportuno fare riferimento ad una problematica affrontata dall'ufficio a seguito di istanza, ovvero il

riconoscimento del beneficio della riduzione dell'Imu per gli immobili inagibili o inabitabili a condizione che non vengano di fatto utilizzati. Per tali fabbricati l'articolo 4 del d.l. 16/2012 ha disposto la riduzione al 50% della base imponibile Imu. Ex lege è previsto che lo stato di inagibilità o inabitabilità debba essere accertato dall'ufficio tecnico comunale con perizia a carico del proprietario, che è tenuto ad allegare idonea documentazione alla sua preventiva dichiarazione sullo stato dell'immobile. In mancanza di tale preventiva denuncia è escluso il beneficio. Questo è il regime generale, in ossequio al principio per il quale il contribuente è sempre tenuto a dare la prova di avere diritto ad un'agevolazione tributaria. Tuttavia è intervenuta in materia la Corte di Cassazione con la sentenza 18453 del 21 settembre 2016, secondo cui se un fatto è noto all'amministrazione comunale, il contribuente è esonerato dall'obbligo di presentare la dichiarazione per fruire di un beneficio fiscale; pertanto l'interessato ha diritto all'abbattimento dell'imponibile Imu anche se non ha denunciato l'inagibilità o l'inabitabilità del fabbricato, se è comprovato che al comune era noto il suo stato.

6.11.1 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 2016, dopo il periodo estivo, c'è stato l'invio da parte del Settore Politiche Fiscali e Riscossione della Giunta Regionale degli avvisi bonari nei confronti di quei proprietari di veicoli che non risultavano aver pagato regolarmente il bollo auto per l'annualità 2014.

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 sia aumentato, arrivando, nei momenti di punta, anche ad avere parecchi contatti giornalieri.

Le istanze relative al Bollo auto formalmente aperte sono state 76. Da specificare anche che, al di là dei fascicoli formalmente aperti, vi è da parte dell'Ufficio un lavoro di consulenza tecnica fatto a favore di quei contribuenti che telefonano o si recano di persona presso l'Ufficio stesso. Questo tipo di attività, che non traspare nelle statistiche ufficiali, è sicuramente pari se non addirittura superiore, in termini di quantità, al numero di pratiche che viene di fatto aperto.

E' da sottolineare anche una netta diminuzione dei casi in cui si ritiene che sia opportuno fare un intervento formale presso gli Uffici regionali; una parte delle istanze si risolve infatti con una attività di consulenza in cui si conferma la correttezza dell'avviso bonario giunto o si forniscono informazioni all'interessato circa le problematiche sottoposte. Riguardo le casistiche affrontate, queste sono variegata: 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; ai casi di veicolo sottoposto a cd. fermo amministrativo; alle richieste di rimborso della tassa; alle informazioni circa la rateizzazione; alle problematiche inerenti il contenzioso a seguito della formazione del ruolo; al riconoscimento o meno dell'esenzione dal pagamento della tassa in favore di soggetti disabili.

In relazione proprio alla tematica da ultimo menzionata è da evidenziare una importante modifica normativa della l.r. 49/2003 intervenuta con la Legge di stabilità per l'anno 2016 (l.r. 28 dicembre 2015 n. 81), con la quale: 1) è stato effettuato un sostanziale allineamento alla normativa statale di riferimento, peraltro in linea con

la recente giurisprudenza costituzionale che ha notevolmente limitato l'autonomia delle regioni in materia tributaria; 2) è stata allineata la gestione del regime agevolativo alla maggior parte delle regioni italiane; 3) sono state ampliate le opportunità di poter beneficiare dell'esenzione, come la possibilità di attivazione per l'acquisto di veicoli usati ed equiparazione della frizione e del cambio automatico quali dispositivi ammessi all'agevolazione fiscale. Inoltre, in seguito alla suddetta modifica, la normativa è stata rivista sostanzialmente ridefinendo le categorie di esenzione ammissibili.

6.12 ATTIVITA' DI CONCILIAZIONE SERVIZIO IDRICO

RELAZIONE INVIATA ALL'AUTORITA' IDRICA TOSCANA

1. Introduzione

La presente relazione - redatta ai sensi di quanto previsto dall'art. 30 del Regolamento di tutela dell'utenza, approvato dall'Autorità Idrica Toscana con decreto n. 22 del 31 marzo 2014 - ha ad oggetto l'attività della Commissione conciliativa regionale, finalizzata alla risoluzione non giurisdizionale dei contenziosi e alla mediazione tra utenti del servizio idrico e Soggetti Gestori.

Come noto, a seguito di una prima fase istruttoria (svolta dagli uffici dei soggetti gestori con la predisposizione di quanto necessario all'esame della questione), l'attività della Commissione è diretta a favorire l'esame contestuale delle problematiche oggetto di contestazione e a facilitare il dialogo tra le parti alla ricerca di una soluzione condivisa, formalizzata poi in una proposta.

E' stato già ricordato nella precedente relazione che l'attuale regolamento prevede - presumibilmente quale retaggio delle esperienze della preesistente Commissione mista conciliativa - che la proposta di conciliazione venga formulata non dal conciliatore (come tipicamente avviene nelle procedure di conciliazione) ma espressa a maggioranza dai componenti della Commissione stessa, ossia dal delegato del Difensore civico regionale (che la presiede), dal rappresentante del Gestore e dall'utente (o comunque da persona da questi delegata: associazione di consumatori, avvocato di parte o semplice incaricato per la trattazione della pratica).

È dunque evidente che nei casi nei quali si rivela complessa la composizione delle differenti posizioni in contrasto e risulta di conseguenza difficile l'individuazione

di una soluzione condivisa, la previsione di una proposta da formulare a maggioranza finisce per tradire lo spirito della conciliazione attribuendo ad uno dei componenti la Commissione (in particolare al Presidente) il ruolo di decisore, ontologicamente distante da quello di conciliatore. Ed è per questo motivo che – nei rari casi nei quali non è stato possibile raggiungere un'intesa tra le parti – si è preferito interpretare con flessibilità il regolamento, indubbiamente forzandone il significato letterale, per non alterare il ruolo di mediazione attribuito al Presidente della Commissione. Di conseguenza, in caso di accertata difficoltà nel raggiungere un'intesa tra le parti si è fatto esclusivo ricorso alla possibilità di formulare una proposta per valutarne l'eventuale condivisione dell'utente da una parte e del Gestore dall'altra, evitando tuttavia di prendere posizione a favore delle tesi dell'una o dell'altra parte proprio perché attività estranee al ruolo di mediazione.

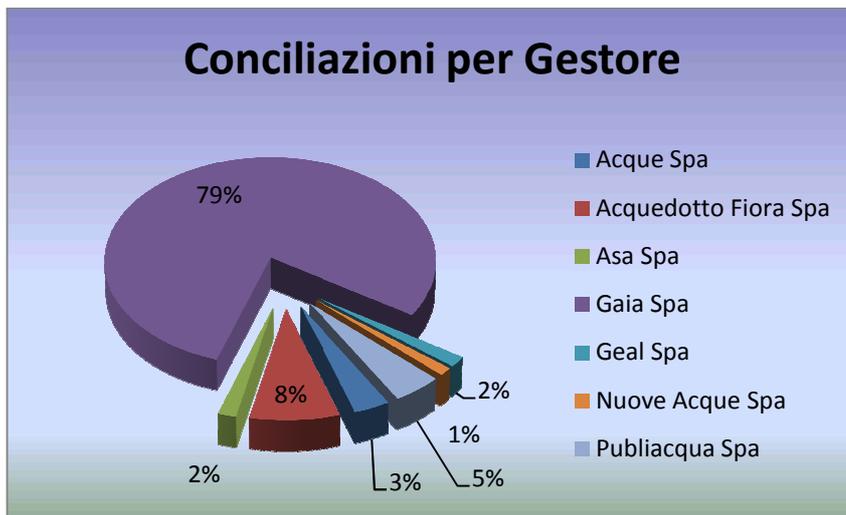
2 – La casistica

Nel corso del 2016 sono state trattate **239** istanze di conciliazione, con valori dunque perfettamente in linea con quelli registrati nell'anno precedente (236) anche se con distribuzione territoriale e provenienza delle istanze mutata rispetto al recente passato. Nel computo non sono ovviamente comprese le richieste inoltrate dagli utenti ai Soggetti Gestori e da questi considerate irricevibili e di conseguenza neppure portate all'esame della Commissione.

L'analisi dei dati relativi agli esiti delle procedure attivate conferma l'utilità dell'attività di conciliazione svolta a servizio degli utenti del servizio idrico, con positiva definizione del contenzioso (accordo raggiunto) in una percentuale del 91,3% del totale delle mediazioni giunte a conclusione (il valore è invece pari al 70,3% se calcolato sul totale delle procedure avviate comprendendo anche quelle non ancora concluse e in riferimento alle quali non è dunque possibile stimare l'esito finale).

Solo nel 6,7% del totale delle procedure trattate l'esito è stato negativo poiché non è stato possibile formulare alcuna proposta di conciliazione (per mancanza di elementi concreti sui quali formulare l'ipotesi di accordo) ovvero in conseguenza della non adesione da parte dell'utente o del Gestore alla proposta di soluzione formulata. Come noto, il Regolamento prevede la possibilità per le parti (in particolare per l'utente) di non esprimersi direttamente in corso di seduta ma riservarsi di farlo entro i successivi sette giorni dalla data di formalizzazione della proposta da parte della Commissione. In qualche caso l'oggettiva difficoltà di individuare una soluzione condivisa del conflitto (poiché ad esempio fondato su ragioni di principio invece che su interessi di natura economica) è stata confermata dalla mancata adesione ad ipotesi di accordo che, sulla base degli atti esaminati, apparivano decisamente favorevoli per gli interessi dell'utente.

In aumento, rispetto ai dati registrati nel corso dell'anno 2015, le procedure in riferimento alle quali si sono resi necessari approfondimenti istruttori, con convocazione di più sedute successive delle quali non è ancora noto l'esito finale. Nel dettaglio, sono 55 le conciliazioni avviate nell'anno 2016 e ancora in corso al momento della stesura della presente relazione. Si tratta di casi che presentano una maggiore complessità rispetto all'ordinario o comunque necessità di approfondimenti istruttori di competenza di uffici esterni alla Commissione e/o di sopralluoghi o verifiche tecniche. Per la grande maggioranza, come del resto reso inevitabile dal numero complessivo dei casi trattati, si tratta di procedure in corso presso il gestore Gaia Spa.



L'evidente sproporzione – già segnalata, del resto – nel numero di conciliazioni attivate presso i soggetti gestori rimane un dato significativo nella lettura dei report sulle attività svolte, senza che sia possibile individuare elementi oggettivi per individuare i motivi che generano valori così fortemente differenziati seppure in rapporto ad attività di natura analoga. L'unico dato che viene in evidenza, senza poter tuttavia configurare un nesso di sicura consequenzialità, è quello relativo alle pratiche aventi ad oggetto la richiesta di sgravio per perdita occulta, molto numerose presso Gaia e presentate in numero decisamente più contenuto dinanzi alle Commissioni di conciliazioni istituite presso gli altri Gestori. È possibile - ma si tratta di considerazione del tutto priva di riscontri concreti - che ciò sia conseguente al fatto che ancora ad oggi - in attesa dell'applicazione di un criterio uniforme di trattamento delle pratiche di perdita – presso il gestore Gaia i parametri di riconoscimento degli sgravi risultano più favorevoli rispetto a quelli in uso presso gli altri soggetti gestori. Anche il ricorso in Commissione conciliativa regionale, di conseguenza, può rappresentare una soluzione di maggior prospettiva nel caso in cui l'utente abbia la possibilità di portare all'attenzione della Commissione elementi utili a rivedere

la decisione del gestore fondata su profili esclusivamente formali (in qualche caso rivalutabili alla luce dei chiarimenti che possono essere acquisiti con il contributo diretto dell'utente interessato).

Le tabelle che seguono mettono a confronto le procedure attivate rispettivamente nell'anno 2015 e nell'anno 2016. Rispetto al 2015 è aumentata la percentuale di esiti positivi sulle procedure concluse (91,3% a fronte del 89,3%) e, in valori assoluti, sono molto più numerose le pratiche non ancora concluse e che dunque hanno richiesto specifici approfondimenti istruttori (21 nel 2015 e 55 nel 2016). Presso Geal e Nuove Acque tutte le conciliazioni svolte hanno permesso di formulare una proposta che è stata accettata dall'utente. In altri casi ciò non è stato possibile ma, come già anticipato si parla di 16 tentativi di conciliazione falliti su un totale di 239 esperiti.

Conciliazioni 2016

Gestore	casi	Esito positivo	Esito negativo	Non concluse	% esito positivo	% esito positivo concluse	% di esito negativo
Acque	8	5	2	1	62,5%	71,4%	25,0%
Fiora	20	13	3	4	65,0%	81,3%	15,0%
Asa	4	2	1	1	50,0%	66,7%	25,0%
Gaia	189	134	7	48	70,9%	95,0%	3,7%
Geal	4	4	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Nuove Acque	3	3	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Publiacqua	11	7	3	1	63,6%	70,0%	27,3%
TOTALE	239	168	16	55	70,3%	91,3%	6,7%

Conciliazioni 2015

Gestore	casi	esito positivo	esito negativo	Da finire	% esito positivo	% esito positivo su concluse	% esito negativo
Acque	15	13	1	1	86,7%	92,9%	6,7%
Fiora	10	10	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Asa	6	3	2	1	50,0%	60,0%	33,3%
Gaia	183	144	20	19	78,7%	87,8%	10,9%
Geal	3	3	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Nuove Acque	2	2	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Publiacqua	17	17	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
TOTALE	236	192	23	21	81,4%	89,3%	9,7%

Per quanto concerne le casistiche esaminate in Commissione, si ritiene di poter confermare le quattro macroaree già individuate nella relazione 2015, ed in particolare:

- 1) Questioni di natura amministrativa: applicazione agevolazioni ISEE, tempestività e regolarità delle letture, chiarezza e continuità delle informazioni all'utenza, non corretta prestazione del servizio, modalità di pagamento, domiciliazione bancaria delle fatture, erogazione di servizi non richiesti dall'utente, addebito di spese e di interessi, inquadramento della corretta tipologia di utenza ecc..
- 2) Questioni di natura contrattuale: esecuzione e cessazione del contratto, pratiche commerciali, volturazioni, prescrizione ...
- 3) Fatturazioni: modalità di pagamento, partite pregresse, verifica consumi, applicazione della fascia tariffaria, tariffa di fognatura e depurazione, contestazione fattura ecc..
- 4) Problematiche di natura tecnica: verifica impianti e contatori, accertamento manomissioni, attività di estensione rete

- 5) Perdite occulte: voce che viene considerata separatamente in considerazione dell'elevato numero di casi trattati

Di seguito si propone un prospetto riassuntivo delle principali questioni esaminate, inquadrata nelle macroaree sopra descritte e suddivise per singolo Gestore. Come anticipato, il 65% delle questioni riguarda le richieste di sgravio per perdite occulte (130 solo presso il gestore Gaia): una riduzione del contenzioso potrebbe conseguire alla piena operatività dei nuovi parametri di sgravio già individuati con le Linee Guida adottate dall'Autorità Idrica Toscana. Operatività che si auspica possa essere presto garantita con recepimento delle suddette disposizioni nei Regolamenti di gestione, soprattutto al fine di ottenere uniformità di trattamento sul territorio regionale e dettare regole certe e di diffusa applicazione senza distinzione di ambito territoriale. Si rileva, in effetti, che in alcuni casi, l'attuale regolazione delle perdite occulte appare talmente dettagliata e rigida da lasciare uno spazio sostanzialmente nullo al tentativo di conciliazione.

Gestore	Amm.	contrattuali	fatturazioni	Impianti	perdite	Totale
Acque	1	0	2	0	0	3
Fiora	4	1	1	1	13	20
Asa	0	0	2	1	1	4
Gaia	15	21	15	8	130	189
Geal	0	0	0	0	4	4
Nuove Acque	0	0	2	0	6	8
Publiacqua	0	0	8	1	2	11
TOTALE	20	22	30	11	156	239
%	8%	9%	13%	5%	65%	100%

Sono state nuovamente poste questioni attinenti la corretta indicazione della residenza ai fini dell'applicazione della tariffa, considerata la sostanziale differenza tra le utenze domestico residenti e quelle

domestico non residenti. Mostrando positivo apprezzamento per le iniziative adottate dai soggetti gestori sia in passato sia anche in questi ultimi giorni per favorire gli utenti e ricordare loro l'importanza della comunicazione dei dati anagrafici ai fini del corretto inquadramento tariffario, non sono tuttavia mancati casi nei quali la Commissione ha esaminato richieste dirette a veder riconosciuta – con applicazione retroattiva – la tariffa domestico residente ad utenze per lungo tempo inquadrate come domestico non residenti. A tal proposito, e fermo restando l'onere per tutti gli utenti di controllare la correttezza dei dati riportati sulle bollette, si sono riscontrate fattispecie nelle quali l'errore di inquadramento risultava esistente sin dal momento dell'attivazione dell'utenza (o comunque della presa in carico della stessa da parte del nuovo Gestore del servizio) e ciò nonostante le diverse indicazioni fornite al Gestore dall'utente stesso. In qualche caso è stato dunque possibile riconoscere efficacia retroattiva alla richiesta di modifica della tipologia tariffaria ma rimane indubbiamente l'importanza dei processi informativi che, come sopra ricordato, sono stati anche in questi giorni attivati per sensibilizzare gli utenti nella verifica della correttezza dei dati riportati in fattura.

Altro problema più volte esaminato riguarda la contestazione circa l'avvenuta ricezione delle bollette da parte degli utenti, con specifico richiamo alla contestazione delle spese e degli interessi addebitati per invio di solleciti e per ritardato pagamento. Premesso che il progressivo aumento dei casi di utenti con domiciliazione bancaria che scelgono di ricevere la fattura in formato elettronico indubbiamente contribuisce a ridurre il problema, permangono tuttavia casi nei quali il recapito dei bollettini di pagamento viene affidato a soggetti terzi, nei confronti dei quali il Gestore ha limitate possibilità di controllo per verificare la tempestività e la correttezza delle operazioni (in qualche caso si è dovuto prendere atto di situazioni – rese note anche a mezzo stampa - nelle quali la ditta incaricata della consegna

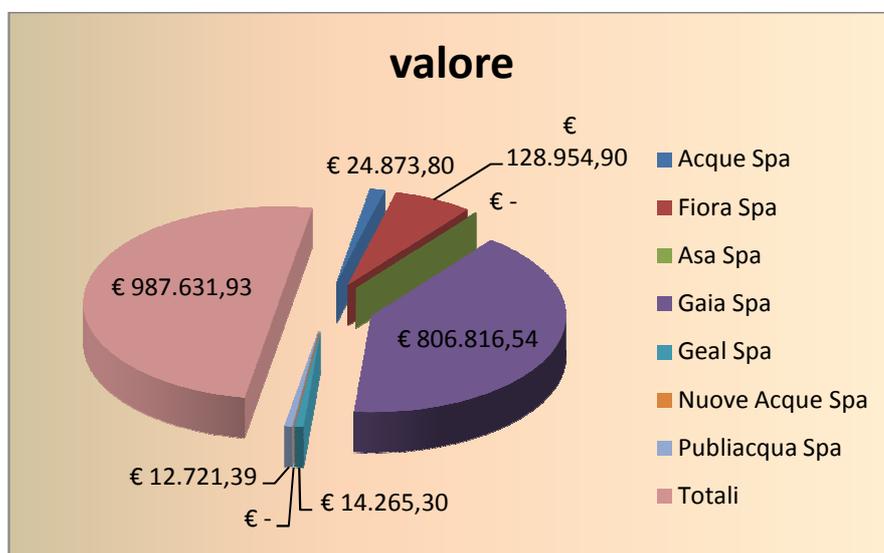
aveva cestinato le bollette senza consegnarle agli ignari utenti). Alcune misure sono state adottate per garantire un più efficace tracciamento delle operazioni di recapito (rilievo fotografico con indicazione automatica della data, del luogo e dell'ora) ma si tratta pur sempre di adempimenti che non possono certificare l'avvenuta consegna all'indirizzo di fatturazione. D'altra parte è noto che la predisposizione di maggiori garanzie per gli utenti (ad esempio, con invio di raccomandate), finirebbe per aumentare anche i costi a carico degli stessi, ed appare dunque difficilmente percorribile.

Un dato di interesse è quello relativo al valore economico delle conciliazioni trattate, intendendosi per tale l'importo della o delle fatture in contestazione. In alcuni casi, in considerazione dell'oggetto della conciliazione, non è stato possibile indicare valori precisi (e quindi non si è indicato alcun valore) e in altri casi tali dati non sono stati a suo tempo acquisiti e quindi risultano assenti ai fini della redazione del presente report. Mancano, ad esempio, i dati di Nuove Acque Spa (Arezzo), di Asa Spa (Livorno) e in altri casi i dati stessi sono stati elaborati su una percentuale del totale delle pratiche trattate. Il dato complessivo, pertanto, risulta stimato per difetto e seppure non rappresenti il valore economico totale delle procedure di conciliazione effettuate nel corso del 2016, si ritiene possa costituire comunque un parametro di riferimento sufficientemente attendibile e di interesse.

Nella tabella che segue sono indicati, in riferimento a ciascun Gestore, i valori economici con specificazione del numero delle procedure prese in esame e della percentuale sul totale (per Soggetto gestore e complessivo).

GESTORE	VALORE	RILEVATE	TOTALI	%
Acque	€ 24.873,80	5	8	63%
Fiora	€ 128.954,90	20	20	100%
Asa	€ -	0	4	0%
Gaia	€ 806.816,54	145	189	77%
Geal	€ 14.265,30	4	4	100%
Nuove Acque	€ -	0	3	0%
Publicacqua	€ 12.721,39	7	11	64%
TOTALI	€ 987.631,93	181	239	76%

È stato dunque calcolato il valore economico di 181 conciliazioni (pari al 76% del totale di conciliazioni effettuate) con un importo totale di **€ 987.631,93**.



3 – L'attività presso i Gestori

Acque Spa

In totale sono state trattate **otto** richieste di conciliazione, concluse con esito positivo in cinque casi, e con esito negativo in due casi. Una procedura non è ancora conclusa, in attesa della ricezione di integrazioni istruttorie. Rispetto all'anno 2015 le richieste sono quindi diminuite di quasi il 50%. Le questioni esaminate hanno avuto ad oggetto gli addebiti per ripartizione del contatore pilota (in una occasione sono state richieste integrazioni, in altra occasione la proposta di conciliazione non è stata accettata dall'utente) e la verifica per consumi anomali (in due casi non è stata raggiunta un'intesa mentre negli altri la procedura si è conclusa con esito positivo).

Le richieste hanno interessato utenze site nei Comuni di Pisa (2), Monsummano (2), Altopascio, Chianni, Santa Croce sull'Arno, San Miniato

Acquedotto del Fiora Spa

In questo caso, rispetto al 2015, le richieste di conciliazione sono raddoppiate, per un totale di **20** procedure trattate. In considerazione della ricorrenza di alcune tipologie di questioni esaminate, in 10 casi è stato possibile elaborare una proposta diretta – poi accettata dall'utente – senza necessità di formale convocazione della Commissione. In questo modo è stato possibile, proprio in considerazione del fatto che già da un esame preliminare le richieste presentate sono apparse fondate e accoglibili, ottenere il massimo del risultato per l'utente evitando a quest'ultimo il disagio connesso alla partecipazione alla seduta di conciliazione.

In tre circostanze non è stato possibile giungere ad un accordo e in quattro casi si è reso necessario acquisire informazioni di maggior dettaglio che hanno determinato l'utilità di aggiornare la trattazione della richiesta a successiva seduta.

Le istanze di conciliazioni hanno riguardato utenze site nei Comuni di Castelnuovo Berardenga (2), Castiglione della Pescaia (2), Castiglione d'Orcia, Colle Val d'Elsa (2), Grosseto (2), Isola del Giglio, Massa Marittima, Monteriggioni, Monteroni d'Arbia, Piancastagnaio, Siena (2), Sovicille.

Asa Spa

In totale sono state esaminate **4** richieste di conciliazione, delle quali 2 concluse con esito positivo e una con esito negativo (la restante è ancora in corso di istruttoria). Oggetto delle sedute di conciliazioni sono state richieste di verifica di un consumo anomalo (accordo non raggiunto), mancata manutenzione della rete idrica (sospesa in attesa di accertamenti), perdita occulta (proposta accettata) e contestazione importo fattura (proposta accettata).

Gaia Spa 189

In totale sono state esaminate 189 istanze di conciliazione (quindi in aumento rispetto alle 183 del 2015), delle quali 134 concluse con un accordo e 7 con esito negativo (48 sono state trattate in più sedute e sono in corso di istruttoria). Si registra, di conseguenza, un esito positivo nel 95% delle questioni arrivate a definizione, con una percentuale di conciliazione fallita inferiore al 4%.

Questi i dati di partecipazione alle sedute: in 106 casi ha partecipato direttamente l'utente, in 35 casi è intervenuto l'avvocato, in 18 casi la conciliazione si è svolta alla presenza del difensore d'ufficio, in 16 casi ha partecipato un delegato dell'utente e in 14 casi un'associazione di consumatori indicata dall'utente stesso.

Molto ampia, in questo caso, la distribuzione territoriale, con utenze site nei seguenti Comuni: Aulla (4), Bagni di Lucca (2), Barga (3), Borgo a Mozzano (4), Camaiore (20, pari all'11% del totale), Carrara (10, 5% del totale), Casola in Lunigiana (2), Castelnuovo Garfagnana (2), Cutigliano (2), Fivizzano (3), Forte dei Marmi (9),

Fosdinovo (2), Massa (34, pari al 18% del totale), Massarosa (18), Minucciano (1), Montignoso (5). Piazza al Serchio (1), Pietrasanta (21), Piteglio (2), Podenzana (1), Pontremoli (3), San Marcello Pistoiese (3), San Romano (1), Seravezza (4), Sillano (1), Tresana (2), Viareggio (28, pari al 15% del totale), Villafranca (1).

Geal Spa

In totale le domande presentate sono state **4**, tutte aventi ad oggetto perdite occulte e tutte risolte con formulazione di proposta accolta dall'utente: in tre casi è stata concessa una rateizzazione degli importi da pagare e nell'altro caso si è proceduto al ricalcolo della fattura

Nuove Acque Spa

Tre le conciliazioni svolte, tutte concluse con esito positivo. Le questioni hanno avuto ad oggetto l'addebito di spese per adeguamento tecnico (è stato concesso il pagamento parziale dell'importo dovuto) e la contestazione di consumi anomali (in un caso è stata concessa l'agevolazione per perdita occulta e nell'altro caso il pagamento in forma rateale del debito insoluto).

Publicacqua Spa

Sono state trattate **11** istanze di conciliazione (rispetto alle 17 del 2015), delle quali sette concluse con esito positivo e tre con esito negativo. In tre casi la seduta si è svolta con la partecipazione del Commissario d'ufficio. In cinque casi la questione proposta aveva ad oggetto la verifica della tariffa applicata e/o della sua corrispondenza con i servizi erogati, in tre casi problematiche di fatturazione, in due casi la richiesta di sgravio per perdita occulta e in un caso la richiesta di intervento tecnico sul contatore. Nel merito, è stata data applicazione alle previsioni della Carta del Servizio per riconoscimento indennizzo in caso di mancato rispetto degli standard di qualità, concesse rateizzazioni e dilazioni di pagamento, previsti interventi di natura tecnica, applicato lo sgravio per perdita occulta.

I Comuni interessati sono i seguenti: Barberino Val D'Elsa, Borgo San Lorenzo, Carmignano, Castelfranco di Sopra, Figline Valdarno, Firenze (2), Impruneta, Pistoia, Quarrata, Vaglia.

4 – Considerazioni finali

In occasione della relazione di attività presentata per l'anno 2015 era già stata rilevata la criticità connessa alla necessità di procedere ad una revisione del Regolamento di tutela dell'utenza per aggiornare le previsioni dello stesso alla configurazione tipica di una commissione di conciliazione, con ruolo, funzioni e composizione differente rispetto alla Commissione Mista Conciliativa (che prevede una decisione elaborata da soggetti terzi rispetto ai diretti interessati, con proposta formulata a maggioranza da sottoporre all'accettazione dell'utente e del soggetto gestore). È già stato chiarito come il ruolo di mediazione appaia incompatibile con uno schema che prevede una votazione a maggioranza posto che il conciliatore non può mai essere decisore, come invece inevitabilmente diviene in una commissione articolata in tre componenti, dei quali uno presente in rappresentanza del Gestore e uno in rappresentanza dell'utente.

Il problema rimane attuale, seppure si debba prendere atto dell'opportunità di attendere – per la revisione del Regolamento di tutela – il tempo necessario a comprendere quale configurazione sarà prevista per lo strumento conciliativo in conseguenza delle elaborazioni e delle riflessioni in atto presso l'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Servizio idrico.

Qualora la scelta dell'Autorità di regolazione dovesse orientarsi esclusivamente verso attività di mediazione svolte da Organismi di conciliazione registrati all'apposito Albo ne deriverebbe la necessità di prendere atto di tali determinazioni con riformulazione globale dell'attuale sistema di conciliazione. Nel caso in cui, al contrario, e comunque in coerenza con le premesse

enunciate dalla medesima Autorità, la scelta finale fosse quella di mantenere e valorizzare le esperienze di risoluzione non giurisdizionale delle controversie già attive sul territorio, potrebbe essere opportuno portare all'esame dell'AEEGSI uno schema di Regolamento già aggiornato e più coerente con il ruolo da attribuire al Difensore civico in qualità di Presidente della Commissione conciliativa regionale.

In questo senso, confermo la disponibilità dell'Ufficio a collaborare per tutto quanto necessario alla revisione dell'attuale Regolamento di tutela dell'utenza.

5 – Ringraziamenti

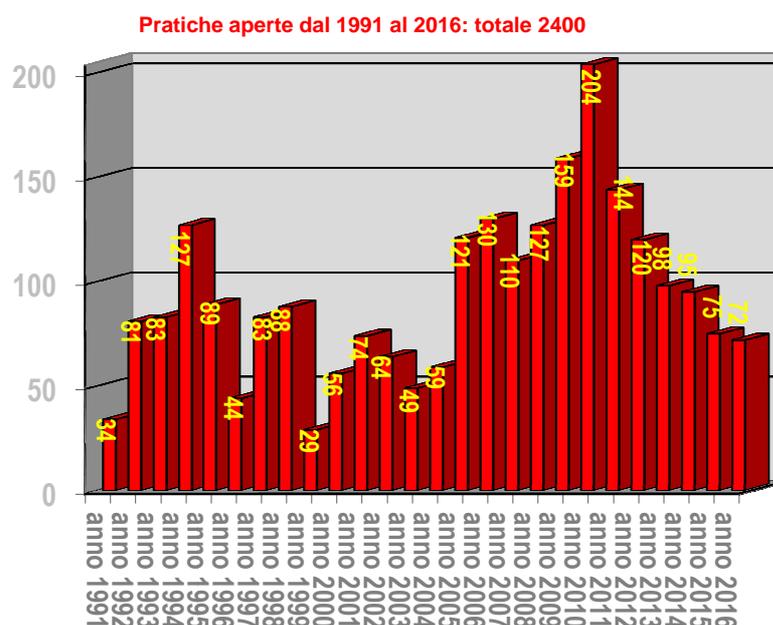
In conclusione ritengo doveroso un sentito e sincero ringraziamento nei confronti di tutti i componenti delle Commissioni per la professionalità, la disponibilità, lo spirito di collaborazione e la sensibilità in ogni occasione dimostrata e risultata fondamentale per il conseguimento delle finalità cui è diretta l'attività di mediazione.

Il Difensore civico regionale
Dott.ssa Lucia Franchini

7 APPENDICE

7.1.1 Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso

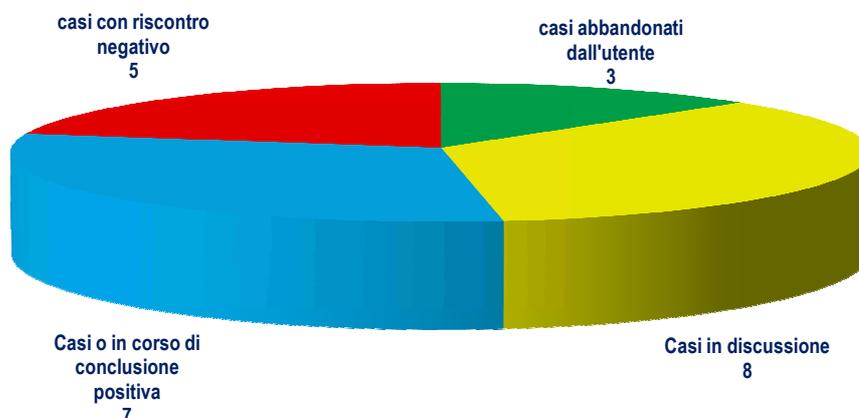
Come abbiamo evidenziato in relazione la mancata trasmissione della casistica da parte di molte Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie prassi rimasta sostanzialmente invariata con l'accorpamento delle ASL di Area Vasta, non fornisce un numero significativo di casi anche se alcuni utenti si sono rivolti direttamente al Difensore civico.



La casistica ha raggiunto i 2415 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. Si ripropone il grafico dell'anno scorso in quanto il trend è sostanzialmente invariato.



Discorso a parte va fatto per i 23 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 123 pratiche, la maggior parte delle quali si è conclusa positivamente. In un caso l'utente non ha mai fornito al Difensore civico documentazione medica atta ad avviare le richieste di risarcimento, in un altro caso nonostante il positivo andamento dell'istruttoria l'utente ha preferito rivolgersi ad un legale e quindi la pratica è stata archiviata. 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. Piuttosto grave un caso in cui affidandosi alle indicazioni positive del Difensore civico l'utente è andato in giudizio risultando soccombente. Da evidenziare che nei casi con riscontro negativo si

annoverano anche quei casi in cui l'ufficio si è limitato ad approfondire chiedendo notizie in merito a sinistri già aperti direttamente dall'utente dei quali questi dichiarava di non avere notizia dal proprio legale. In un caso nonostante la prescrizione l'utente voleva l'intervento del Difensore civico e questo caso è stato concluso negativamente senza neppure fare istruttoria.

Tuttavia resta aperta la criticità che questa attività dovrebbe diventare sistematica, soprattutto alla luce della nuova legge (nella quale c'è sì una procedura di mediazione, ma nei casi in cui c'è già un contenzioso in atto) e che al Difensore civico devono essere forniti strumenti per procedere in tal senso.

Si evidenzia che laddove ci sono stati riscontri positivi, conclusi spesso anche con il recupero di rapporto di fiducia con la struttura sanitaria oltre che con il risarcimento, ma che è comunque necessario garantire un'uniformità di gestione di questa casistica (a fronte di un'utente che ha formalizzato una richiesta risarcitoria chiedendo di avvalersi del Difensore civico l'Ufficio Legale della ASL territorialmente competente anziché convocare il Difensore civico con l'utente ha risposto che "non capiva il senso" del coinvolgimento del Difensore civico).

8 PROTOCOLLO DI INTESA TRA ANCI TOSCANA E DIFENSORE CIVICO DELLA TOSCANA

ANCI Toscana, con sede in Firenze, Viale Giovine Italia, 2, rappresentata dal **dott. Matteo Biffoni** in qualità di Presidente e **Difensore civico della Toscana** - con sede in Firenze, Via Cavour n. 18, in persona della **dott.ssa Lucia Franchini**

La diffusione dei servizi riferibili all'azione del Difensore Civico Regionale della Toscana attraverso il supporto dei punti Botteghe della Salute

PREMESSO CHE

la LR n. 68 del 27 dicembre 2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali", all'articolo 92 "Iniziative per garantire i servizi di prossimità", afferma "la Regione favorisce le iniziative delle Unioni di Comuni volte al mantenimento e alla diffusione di servizi di prossimità in territori interessati da fenomeni di carenza o rarefazione dei servizi medesimi", sottolineando "nei territori caratterizzati da rischi di marginalità economica e sociale, i comuni, singoli o associati, possono costituire centri multifunzionali, nei quali concentrare lo svolgimento di più attività e servizi, in particolare di servizi di prossimità nel rispetto della vigente normativa che disciplina detti servizi";

il Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015 (PRS), adottato con risoluzione del Consiglio Regionale n. 49 del 29 giugno 2011, al paragrafo "Le politiche integrate per i territori montani della Toscana", sottolinea fra gli obiettivi e le priorità lo sviluppo di azioni che favoriscano la permanenza e la capitalizzazione delle risorse presenti nei territori e permettano di alleviare il disagio del vivere in montagna, sotto il profilo di servizi efficienti alla persona, dell'accessibilità dei territori e il mantenimento e la funzionalità dei servizi pubblici locali. Inoltre, in relazione alle Politiche per la società dell'informazione e della conoscenza specifica che particolare attenzione sarà rivolta ad includere in tali processi le realtà di più piccole dimensioni e proprio per questo a maggior rischio di marginalizzazione, vista la minore disponibilità di risorse sia umane che finanziarie. Prevedendo azioni di accompagnamento rivolte alla formazione, all'informazione e all'animazione sul territorio per la cui attuazione sarà importante il ruolo svolto dalle associazioni rappresentative degli enti locali;

Il Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale (PSSIR) 2012-2015, adottato dal Consiglio Regionale con delibera 91/2014, in particolare ai punti:

- - 2.1.7 "Botteghe della Salute", si configura come un servizio di prossimità che ha lo scopo di rendere più

accessibile la rete dei servizi pubblici (servizi sanitari e sociali, ed altri servizi di pubblica utilità come i servizi INPS e quelli postali) ai cittadini che vivono in zone particolarmente disagiate;

- - 6.3.4 "Governo delle specificità geografiche: aree insulari e montane", pone particolare attenzione alla programmazione dei servizi socio-sanitari nei territori montani e insulari, confermando gli obiettivi del PSR 2008-2010, fra i quali migliorare la fruibilità e l'accesso dei servizi, specie per la popolazione anziana, molto presente nelle zone montane, e sviluppare informazione e comunicazione verso l'utenza e si prevede il potenziamento del progetto PASS (Punti di Accesso Assistito ai Servizi on-line), attraverso una sua specifica declinazione per le aree montane e insulari, con la creazione di veri e propri punti di erogazione dei servizi di prossimità collegati anche a servizi non prettamente sanitari partendo "dalla rilevazione dei bisogni assistenziali delle popolazioni residenti costruita in un contesto che preveda sin da subito il coinvolgimento degli Enti Locali "; la Regione Toscana opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona e dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani;

la Regione Toscana sostiene i principi di sussidiarietà sociale e istituzionale; opera per l'integrazione delle politiche con le autonomie locali; riconosce e favorisce le formazioni sociali e il loro libero sviluppo. (art. 3 dello Statuto);

tra gli organi della Regione Toscana, il difensore civico, realizza detti principi non soltanto assicurando a tutti la tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione e svolgendo le altre funzioni stabilite dalla legge, concorrendo, anche mediante la formulazione di proposte, con le amministrazioni pubbliche, al perseguimento di obiettivi di buon andamento, imparzialità, trasparenza ed equità, ma anche assistendo, affiancando e supportando i soggetti che versano in condizione di particolare disagio sociale dipendente da ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale, al fine di agevolare l'esercizio dei loro diritti nei rapporti con la pubblica amministrazione e in particolare nei procedimenti amministrativi cui sono interessati. (art.2 e 13 della legge regionale toscana 19/2009);

con la Legge n. 56 del 7 aprile 2014, relativa alle "Disposizioni sulla città metropolitana, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni", cui ha fatto seguito la Legge Regionale Toscana n. 22 del 3 marzo 2015, si è proceduto

al superamento delle Province quale organo elettivo, ed al conseguente riordino delle funzioni, determinando un profondo cambiamento nei livelli di erogazione dei servizi, che rende necessario rafforzare gli strumenti di tutela dei cittadini.

Parimenti, a seguito di tale legge, anche la difesa civica ha visto un profondo arretramento, particolarmente rilevante in quei Comuni che non si erano dotati di un proprio Difensore Civico.

dal gennaio 2010 ad oggi hanno cessato le funzioni la quasi totalità dei Difensori civici attivi sul territorio regionale;

RILEVATO CHE

ANCI Toscana è l'Ente rappresentativo dei Comuni, ed ha sviluppato la propria azione di rappresentanza degli Enti associati sulla base delle finalità determinate dal proprio Statuto, agendo in modo da concorrere alla promozione dello sviluppo dei territori sotto il profilo sociale, economico, territoriale e ambientale; molte sono, in Toscana, anche secondo quanto richiamato dalla proposta del PRS 2016-2020 adottata dalla Giunta Regionale, le zone che presentano specifiche problematiche e fragilità, dettate dalla particolare condizione geografica, geomorfologica e demografica,

che talvolta determina oggettive condizioni di svantaggio per i cittadini ivi residenti, anche per l'esercizio dei loro diritti in materia sanitaria e di cittadinanza sociale; Anci Toscana rappresenta il sistema dei Comuni della Toscana e, coerentemente al proprio Statuto, promuove politiche di associazionismo e cooperazione tra i Comuni nella gestione di servizi e di funzioni; così come sostenuto nella Risoluzione n. 39 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 6 aprile 2016, è ormai divenuta interlocutore esclusivo in grado di strutturarsi per rappresentare le istanze di tutti i comuni toscani e di gestire progetti specifici rivolti anche ai piccoli comuni, ai comuni montani e disagiati precedentemente realizzati da UNCEM; la rete territoriale di tutela rappresenta una priorità nell'azione di protezione dei diritti garantita dalla Difesa civica. Valore codificato nell'art. 56 dello Statuto della Regione Toscana (" ... la legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale") e richiamato nella L.R. 19/09 che proprio alla rete di difesa civica locale dedica l'intero capo IV disponendo tra l'altro che il Difensore Civico regionale promuova l'istituzione di tale rete di tutela e che, d'intesa con gli Enti Locali interessati e con il Consiglio delle Autonomie Locali, attivi le iniziative utili a favorire lo sviluppo e la qualità della difesa civica; il Consiglio regionale della Regione Toscana nella Risoluzione n. 122 approvata nella seduta del 15 maggio

2012 si impegnava a favorire l'attivazione di ogni iniziativa utile a rendere effettivo il processo di decentramento delle funzioni di difesa civica regionale sull'intero territorio della Toscana, anche attraverso la definizione di intese con l'ANCI, l'Unione province italiane (UPI) e il CESVOT, finalizzate all'individuazione delle migliori modalità operative idonee a garantire eguale facilità di accesso alla rete di tutela della difesa civica, indipendentemente dal luogo di residenza; a sostenere e rafforzare l'efficienza dell'ufficio del Difensore civico della Toscana, garantendo il necessario sostegno in termini di risorse umane, logistiche e strumentali; a promuovere l'attività di comunicazione posta in essere dal Difensore civico della Toscana; ad approfondire, nelle commissioni consiliari competenti, i contenuti della relazione sull'attività svolta nell'anno 2011 dal Difensore civico della Toscana, anche con riferimento ai più recenti sviluppi delle azioni svolte;

PRESO ATTO CHE

La disgregazione del sistema di difesa civica locale rischia di ridurre le potenzialità di accesso agli strumenti di tutela non giurisdizionale dei diritti e si pone quindi la necessità individuare forme alternative di erogazione del servizio senza disperdere il patrimonio di conoscenze e di professionalità sino ad oggi garantito dall'attività dei difensori civici locali;

CIÒ PREMESSO E RILEVATO LE PARTI CONCORDANO

Articolo 1 Finalità

Il presente accordo definisce reciproci impegni tra il Difensore Civico Regionale della Regione Toscana e ANCI Toscana al fine di consentire la diffusione dei servizi offerti dal Difensore Civico Regionale sul territorio Toscano attraverso i Punti Botteghe della Salute.

Articolo 2 Impegni delle parti

il Difensore Civico Regionale si impegna a:

1. garantire attraverso personale proprio un percorso formativo in favore dei giovani del servizio civile regionale, impegnati presso il punto Bottega della Salute, che consenta loro di diffondere e facilitare l'uso dei servizi di informazione e mediazione messi a disposizione dal Difensore Civico Regionale, ed in particolar modo l'utilizzo da parte dei cittadini delle funzionalità del portale dedicato alle attività del Difensore Civico Regionale;
2. agevolare le consulenze e l'attività di mediazione, proprie dell'azione del Difensore Civico Regionale, ai cittadini del territorio in cui è presente il Punto Bottega della Salute, attraverso l'uso dell'apparato di videoconferenza utilizzabile presso i Punti;
3. garantire la presenza di un funzionario che rappresenti il Difensore Civico Regionale all'interno del gruppo tecnico di cui all'articolo successivo;
4. trasmettere periodicamente a ANCI Toscana anche attraverso la rete della difesa civica toscana, i dati relativi alle istanze presentate per ricerche di carattere sociale e per l'organizzazione di momenti

comuni di analisi e riflessione sulle tematiche oggetto delle istanze medesime;

ANCI Toscana si impegna a:

1. garantire la presenza in orari definiti dai singoli progetti territoriali dei giovani del servizio civile regionale presso i punti Bottega della Salute al fine di offrire informazione al pubblico circa i servizi del Difensore Civico Regionale e per facilitare l'accesso ai servizi on line presenti sul sito del Difensore Civico Regionale;
2. mettere a disposizione le funzionalità della videoconferenza utilizzabile presso i Punti Bottega della Salute per facilitare le consulenze e l'attività di mediazione del Difensore Civico Regionale;
3. individuare e garantire la presenza di un proprio soggetto che rappresenti ANCI Toscana all'interno del gruppo tecnico sotto citato;
4. attivarsi per la realizzazione di eventi pubblici tesi alla diffusione e alla conoscenza delle modalità di tutela non giurisdizionale dei diritti e al ruolo del Difensore civico;
5. valorizzare l'esperienza innovativa che viene definita all'interno del presente accordo in ambito regionale;

Articolo 3 Gruppo Tecnico

Per l'attuazione della presente Intesa viene costituito un Gruppo Tecnico composto da rappresentanti dei soggetti firmatari. Tale Gruppo rappresenta un momento di progettazione, monitoraggio e verifica tra i soggetti firmatari finalizzato a dare attuazione ed operatività alle linee tracciate dal presente protocollo.

Il Gruppo Tecnico può articolare i propri lavori anche attraverso sotto-gruppi tematici, anche disgiuntamente tra i firmatari della presente intesa ma

comunque assicurando la circolazione dell'informazione a tutti.

Articolo 4 Validità

Il presente Protocollo d'Intesa ha validità di anni 3 decorrenti dalla data di sottoscrizione.

Tale protocollo non implica impegni di spesa.

Alla scadenza l'Intesa è rinnovabile senza ulteriori formalità per un'ulteriore annualità tramite semplice lettera di intenti tra le parti.

ANCI TOSCANA

DIFENSORE CIVICO REGIONALE

9 RISOLUZIONI

Risoluzione n.122 Consiglio regionale del 15 Maggio 2012 relazione attività 2011 – Difensore civico della Toscana



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

RISOLUZIONE n. 122 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 15 maggio 2012 collegata alla relazione sull'attività svolta nell'anno 2011 dal Difensore civico della Toscana.

Il Consiglio regionale

Esaminata la relazione del Difensore civico della Toscana per l'anno 2011, durante la seduta del Consiglio regionale del 15 aprile 2012, nella quale viene evidenziato un aumento, in valore assoluto e in complessità, delle pratiche trattate rispetto all'anno precedente:

Preso visione delle iniziative attuate dal Difensore civico della Toscana nei settori di propria competenza;

Richiamata la rilevanza, progressivamente assunta, dall'attività svolta in materia di tribuni regionali, anche in qualità di garante del contribuente, ai sensi di quanto previsto dalla legge regionale 18 febbraio 2005, n. 31 (Norme generali in materia di tribuni regionali), e valutate le prospettive di sviluppo connesse all'attuazione delle disposizioni della Giunta regionale che attribuiscono al Difensore civico della Toscana il compito di facilitare il raggiungimento di un accordo stragiudiziale nelle controversie relative a richieste di risarcimento danni nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere-universitarie;

Preso atto della progressiva disgregazione della rete di difesa civica locale, e delle difficoltà di costituzione del sistema di difesa civica territoriale, anche in considerazione dell'incertezza esistente per il futuro assetto delle amministrazioni provinciali;

Ravvisata la necessità di garantire, a tutta la popolazione toscana, il mantenimento di un sistema paritario di tutela dei diritti, evitando di disperdere il valore di una realtà ormai radicata in Toscana, ed espresso in tal senso un positivo apprezzamento per i contatti avviati fra il Difensore civico della Toscana e l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Toscana, volti a valorizzare la funzione della difesa civica territoriale;

Riscontrata con positivo apprezzamento l'azione intrapresa dal Difensore civico della Toscana, nei confronti della società civile, tramite la sottoscrizione, in data 11 marzo 2011, del protocollo d'intesa con il Centro servizi volontariato toscano (CESVOT), e preso atto del successo che l'iniziativa ha riscosso tra le associazioni aderenti al CESVOT a livello locale;

Preso atto, con soddisfazione, che il Difensore civico della Toscana è entrato a far parte del consiglio direttivo dell'Istituto europeo dell'Ombudsman, e ricordando come, proprio grazie all'azione di questo istituto, nel corso del 2011, il congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa abbia specificato nella risoluzione 327 (2011) e risoluzione 309 (2011), l'importanza delle reti della difesa civica e dei coordinamenti fra difensori civici;

Esprime

Apprezzamento per i risultati conseguiti dal Difensore civico della Toscana nel corso dell'anno 2011;

Si impegna

a favorire l'attivazione di ogni iniziativa utile a rendere effettivo il processo di decentramento delle funzioni di difesa civica regionale sull'intero territorio della Toscana, anche attraverso la definizione di intese con l'ANCI, l'Unione province italiane (UPI) e il CESVOT, finalizzate all'individuazione delle migliori modalità operative idonee a garantire eguale facilità di accesso alla rete di tutela della difesa civica, indipendentemente dal luogo di residenza;

a sostenere e rafforzare l'efficienza dell'ufficio del Difensore civico della Toscana, garantendo il necessario sostegno in termini di risorse umane, logistiche e strumentali;

a promuovere l'attività di comunicazione posta in essere dal Difensore civico della Toscana;

ad approfondire, nelle commissioni consiliari competenti, i contenuti della relazione sull'attività svolta nell'anno 2011 del Difensore civico della Toscana, anche con riferimento ai più recenti sviluppi delle azioni svolte;

Impegna

L'Ufficio di presidenza:

a promuovere opportuni accordi, con le amministrazioni e i soggetti interessati dall'azione del Difensore civico della Toscana, al fine di favorire la tempestiva presa in esame delle questioni sollevate dallo stesso Difensore civico della Toscana

Il presente atto è pubblicato integralmente sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della L.r. 23/2007 e nella banca dati degli atti del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della medesima legge L.r. 23/2007.

IL PRESIDENTE

Roberto Giuseppe Benedetti

IL SEGRETARIO

Daniela Lastrì

Risoluzione n.185 Consiglio regionale del 24 Aprile 2013 relazione attività 2012- Difensore civico della Toscana



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

RISOLUZIONE n. 185 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 24 aprile 2013

OGGETTO: Difensore civico regionale. Relazione sull'attività svolta nell'anno 2012.

Il Consiglio regionale

Esaminata la relazione del Difensore civico regionale per l'anno 2012 nella quale:

- emerge lo sforzo posto in essere dall'ufficio del Difensore civico regionale, negli ultimi mesi del 2012 e nei primi mesi del 2013, per mutare il proprio assetto organizzativo in modo da garantire maggiore rapidità, efficienza e trasparenza nella gestione delle istanze dei cittadini. Procedura che risulta, in parte, già realizzata attraverso la dematerializzazione delle pratiche e la creazione di fascicoli elettronici per l'esame delle istanze, con risparmi in termini di tempo e di risorse, mentre la restante parte sarà completata nei prossimi mesi con la messa a disposizione di un canale di comunicazione accessibile dal portale web del Difensore civico, sia per l'attivazione degli sportelli territoriali previsti nelle convenzioni sottoscritte con il Centro servizi volontariato toscano (CESVOT), con le associazioni ambientali e con l'Associazione nazionale commi italiani (ANCI), sia per consentire agli utenti di seguire in tempo reale lo svolgimento dell'istruttoria della propria pratica con immediato accesso a tutta la documentazione presente nel fascicolo elettronico. Tutto ciò in conformità con quanto sancito dalla normativa vigente e dalla relazione previsionale e programmatica del Consiglio regionale per l'anno 2013 di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 17 dicembre 2012, n. 105 (Bilancio di previsione del Consiglio regionale per l'esercizio 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013 - 2015);
- si osserva un incremento dell'utilizzo del mezzo telematico, sia per quanto attiene l'accesso al portale internet del Difensore civico regionale (le statistiche evidenziano circa cinquanta accessi quotidiani con una percentuale del 70 per cento di nuovi visitatori), sia in riferimento al numero di utenti che si rivolgono al Difensore civico regionale per via telematica e che fanno uso della posta elettronica per l'invio gestione delle istanze;
- si rileva:
 - un incremento nel numero delle pratiche sperte rispetto ai valori registrati negli anni precedenti. Viene altresì richiamata la rilevanza dell'attività, sempre maggiore, in materia di tributi regionali, anche in qualità di garante del contribuente, ai sensi di quanto previsto dalla legge regionale 18 febbraio 2005, n. 31 (Norme generali in materia di tributi regionali). In particolare si pongono in evidenza le questioni trattate in materia di servizi, e risultano evidenziate le casistiche di specifica complessità e rilievo per l'intera popolazione toscana o per una rilevante parte di popolazione nel settore scattario (ove è da considerare l'importanza del ruolo che l'ufficio del Difensore civico regionale va assumendo nel favorire l'accordo fra le parti nelle vicende relative alla responsabilità professionale, così come sancito da disposizioni regionali e dalla legge regionale 27 aprile 2009, n. 19 "Disciplina del Difensore civico regionale"), dell'urbanistica, dell'ambiente, dell'accesso e dell'assistenza agli stranieri;
 - che il Difensore civico regionale ha dato costantemente evidenza, al Consiglio regionale e ai consiglieri, delle criticità più rilevanti emerse nel corso della sua attività, anche attraverso l'invio di rapporti periodici, nei quali ha sottolineato le problematiche in cui, in modo più urgente, erano necessari interventi di carattere normativo o regolamentare, rispondendo in questo modo a quell'esigenza di offrire con sistematicità al Consiglio regionale i risultati dell'attività di monitoraggio sui casi di cattiva amministrazione esaminati, come sancito dall'articolo 5 della Lr. 19/2009 e dall'articolo 56 dello Statuto della Regione Toscana. Considerato che spesso le problematiche derivano dalla necessità di fornire soluzioni interpretative di disposizioni normative e regolamentari, il Difensore civico regionale può offrire uno strumento in più all'attività di semplificazione e di riorganizzazione legislativa che è uno degli impegni costanti del legislatore regionale;
 - che è proseguita la collaborazione fra Difensore civico regionale e società civile attraverso la rete del CESVOT per rendere più accessibile il servizio sul territorio grazie alle associazioni aderenti al CESVOT, con un particolare sviluppo per quanto riguarda la convenzione con Legambiente per i problemi ambientali;
 - che è stata sottoscritta una convenzione con l'ANCI e che l'ufficio del Difensore civico regionale si è attivato per sperimentare, tramite la società civile e gli enti locali, forme di presenza più capillare sul territorio attraverso specifici accordi;

- che l'azione del Difensore civico regionale ha assunto rilievo anche in seno al coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle province autonome, del quale il Difensore civico regionale ha assunto il ruolo di coordinatore dal 5 marzo 2013 sulla base del riconoscimento unanime – da parte degli altri difensori civici regionali e delle province autonome – del programma di attività proposto;
- che anche a livello europeo ed internazionale l'attività del Difensore civico regionale ha visto un positivo ed attento confronto con il Mediatore europeo, che ha partecipato alla tavola rotonda "La tutela dei cittadini alle soglie del 2013" organizzata in data 29 ottobre 2012, e che in tale sede ha espresso apprezzamento per la convenzione sottoscritta fra Difensore civico regionale, ANCI e Comitato Regionale per le Comunicazioni (CORECOM);
- che nel più ampio panorama delle associazioni internazionali dei Difensori civici è proseguita l'attività in seno al direttivo dell'Istituto europeo dell'Ombudsman, anche attraverso l'incontro del consiglio direttivo a Firenze nel marzo 2012, a tal proposito ricordando che la l.r. 19/2009 richiama espressamente i principi sanciti dai documenti internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e delle altre organizzazioni internazionali in merito all'importanza dell'azione del Difensore civico regionale e alla garanzia di autonomia e di indipendenza, anche funzionale, che in tale quadro debbono essergli riconosciute.

Su proposta della Prima Commissione consigliare;

Esprime

apprezzamento per i risultati conseguiti dal Difensore civico regionale nel corso dell'anno 2012 e condivisione degli obiettivi proposti per lo sviluppo della difesa civica anche a livello nazionale.

Si impegna

1. a promuovere ogni iniziativa volta a riconoscere il ruolo di garanzia svolto dal Difensore civico regionale a salvaguardia dei diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli enti che gestiscono servizi pubblici, anche attraverso la piena attuazione dei principi enunciati dalla convenzione stipulata con l'ANCI;
2. a sostenere e rafforzare, nei limiti delle generali disponibilità del bilancio, l'efficienza dell'ufficio del Difensore civico regionale, garantendogli il necessario sostegno in termini di risorse umane, logistiche e strumentali, anche al fine di garantire la completa attuazione del processo di dematerializzazione intrapreso dal Difensore civico regionale come sancito dalla relazione previsionale e programmatica del Consiglio regionale 2013 fra gli obiettivi per il 2013 – 2015, e la migliore raggiungibilità dell'ufficio tramite gli strumenti telematici;
3. a sostenere e rafforzare l'attività di monitoraggio già intrapresa dal Difensore civico regionale, raccomandando appositi momenti di approfondimento e di analisi delle criticità emergenti dalla relazione del Difensore civico stesso e dai suoi rapporti periodici, in modo da fornire una risposta concreta ai fenomeni di cattiva amministrazione che vengono segnalati al Difensore civico regionale, e far sì che la soluzione di un caso possa offrire spunti per la soluzione del problema generale;
4. a promuovere la comunicazione e la diffusione della conoscenza della difesa civica regionale;
5. a sostenere l'azione portata avanti dal Difensore civico regionale della Toscana in seno al coordinamento dei difensori civici delle regioni e delle province autonome, nel corso del mandato conferitogli dai colleghi, per il rafforzamento degli strumenti di tutela a livello nazionale, nell'ottica di una complessiva diminuzione del contenzioso grazie all'azione di monitoraggio e di risoluzione dei conflitti che una difesa civica forte può portare avanti tramite il dialogo ed il confronto con le amministrazioni ed i gestori di servizi pubblici.

Il presente atto è pubblicato integralmente sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della l.r. 23/2007 e nella banca dati degli atti del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della medesima legge l.r. 23/2007.

IL PRESIDENTE

Giulino Fedeli

I SEGRETARI

Daniela Lasri

Gian Luca Lezzeri

Risoluzione n.42 Consiglio regionale del 17 Maggio 2016 relazione attività 2015- Difensore civico della Toscana



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

RISOLUZIONE n. 42 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 17 maggio 2016
OGGETTO: Difensore civico regionale. Relazione sull'attività svolta nell'anno 2015.

Il Consiglio regionale

Visto l'articolo 56 dello Statuto;

Vista la legge regionale 27 aprile 2009, n. 19 (Disciplina del Difensore civico regionale);

Visto, in particolare, l'articolo 28 della l.r. 19/2009, che prevede che il Difensore civico regionale invii ogni anno al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Giunta regionale, ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati la relazione sull'attività svolta, completa degli eventuali suggerimenti idonei a prevenire i casi di cattiva amministrazione;

Esaminata la relazione del Difensore civico regionale per l'anno 2015 (Allegato A) nella quale:

- viene evidenziato un aumento della complessità dell'attività della difesa civica;
- viene sottolineata l'attività di conciliazione che il Difensore civico della Regione Toscana sta svolgendo sia nel settore del servizio idrico, presiedendo le commissioni conciliative del servizio idrico, sia nell'esame della casistica relativa a responsabilità tecnico professionali in ambito sanitario intervenendo su richiesta dagli utenti nella fase di gestione diretta delle richieste risarcitorie da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere, attività che sta per ottenere, a livello nazionale, il riconoscimento legislativo nell'attribuzione del ruolo di Garante regionale della sanità al Difensore civico e rispetto al quale la Toscana costituisce già un esempio avanzato anche per le altre Regioni italiane;
- si sottolinea il ruolo di mediazione che il Tribunale dei minori per la Toscana sta affidando al Difensore civico nominandolo curatore speciale nei procedimenti penali ove sono coinvolti minori, riconoscendo il ruolo di garanzia e terzietà del Difensore civico regionale;
- si sottolinea il ruolo che il Difensore civico svolge come Garante del contribuente;
- si apprezza la complessa e ampia attività nella promozione della trasparenza e dell'accesso agli atti della pubblica amministrazione;
- viene evidenziata la centralità della difesa civica regionale toscana per la presidenza del coordinamento dei difensori civici regionali e delle province autonome e per l'attività che il Difensore civico sta portando avanti a livello istituzionale in raccordo con il Mediatore europeo; con l'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea, e per la riconferma del Difensore civico della Regione Toscana nel Consiglio esecutivo dell'Istituto europeo dell'ombudsman (EOI) e la recente nomina nel 2016 del Difensore civico della Toscana nel Consiglio direttivo della sezione europea dell'Istituto internazionale dell'ombudsman (IOD), dando piena attuazione al disposto di cui all'articolo 21 della l.r. 19/2009.

Rilevato come a livello locale la rete della difesa civica locale sulla quale si fondava la l.r. 19/2009 è ormai ridotta alla presenza di due soli difensori civici territoriali e ritenuto quindi importante tornare a promuovere la presenza del Difensore civico negli enti locali;

Preso atto della circostanza che la difesa civica è una realtà consolidata in Toscana, ma ritenuto necessario che sia garantito a tutti i cittadini il diritto di accedere al servizio di difesa civica a prescindere dal loro luogo di residenza.

Preso atto che nel quadro protocollo d'intesa con il Centro servizi volontariato toscano (CESVOT) che ha prodotto interessanti risultati solo limitatamente ad alcune zone della Toscana è necessario dare nuovo impulso al ruolo che la società civile può svolgere nei territori in rapporto al Difensore civico.

Ricordando l'importante ruolo che il Difensore civico della Toscana sta svolgendo nella propria attività di Presidente del Coordinamento nazionale dei difensori civici delle regioni e province autonome, attività oggetto di specifica relazione presentata ufficialmente al Parlamento nell'ottobre 2015.

Su proposta della Prima commissione consiliare

Esprime

apprezzamento per i risultati conseguiti dal Difensore civico regionale nel corso dell'anno 2015;

Si impegna

a sostenere ogni iniziativa volta a riconoscere il ruolo di tutela e promozione svolto dal Difensore civico regionale a salvaguardia dei diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli enti che gestiscono servizi pubblici, e a valutare intese con Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e con gli enti locali per rafforzare la presenza diretta o indiretta della difesa civica sul territorio regionale;

a promuovere l'attività istituzionale del Difensore civico nella sua attività di Presidente del Coordinamento dei difensori civici e a valorizzare gli sforzi tesi a sviluppare l'attività che l'ufficio sta portando avanti a livello europeo ed internazionale, che costituisce un concreto esempio dell'azione della Regione Toscana a tutela dei diritti fondamentali che, con la Festa della Toscana, ogni anno il Consiglio regionale celebra;

ad adottare misure idonee a sostenere e rafforzare la capacità di azione dell'ufficio del Difensore civico regionale, con riconoscimento in capo a quest'ultimo di piena autonomia di determinazione e di gestione nel perseguimento degli obiettivi programmati, con allocazione di idonee risorse economiche, umane e strumentali e con valorizzazione delle professionalità esistenti, in coerenza con la prevista unificazione delle figure di tutela;

a rafforzare l'attività di comunicazione posta in essere dal Difensore civico regionale per accrescere la sua attività soprattutto in relazione a quella fascia di cittadini che per ragioni economiche, sociali e culturali sono maggiormente svantaggiati e più necessitano di supporto e ausilio;

ad approfondire, nelle commissioni consiliari competenti, le materie emergenti dalla relazione del Difensore civico regionale per l'anno 2015 (Allegato A), anche con riferimento agli sviluppi alla luce dell'attività più recente e a stabilire con misure da adottare un maggior collegamento con la Presidenza del Consiglio regionale nell'ottica di una costante e proficua interrelazione anche nella previsione di rivisitazione di dettati legislativi e regolamentari.

Il presente atto è pubblicato integralmente, compreso l'allegato A, sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 della l.r. 23/2007 e nella banca dati degli atti del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della medesima l.r. 23/2007.

IL PRESIDENTE

Eugenio Giusti

Difensori civici regionali e delle Province autonome

Difensore civico della Regione Abruzzo
COORDINATORE NAZIONALE dei Difensori civici
Fabrizio Di Carlo
Via M. Iacobucci, 4
67100 - L'Aquila
0862/644492 fax 0862/23194
e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.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 (fino al 31 dicembre 2016)
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://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aal/orgind/difciv>

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&vmf=20>

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: info@difensorecivico.lombardia.it

sito internet: <http://www.difensorecivico.lombardia.it>

Ombudsman Marche**Andrea Nobili**

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 Piemonte**Augusto Fierro**

Via Dellala, 15

10121 - Torino

011/5757387 - 011/5757389 fax: 011/5757386

e-mail : difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it -

sito internet:

http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif_civico

Difensore civico della Regione Sardegna**Felicetto Contu**

Via Roma n.25 -

09125 Cagliari

Numero verde: 800 – 060160

Tel./Fax: 070 - 673003

e-mail: difensorecivico@consreg Sardegna.it

Difensore civico della Regione Toscana

Lucia Franchini

Via Cavour, n.18

50122 - Firenze

055/2387800 - 800018488 (solo dalla Toscana e dai cell.)

fax: 055/2387655

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it

sito internet 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.vda.it/app/difensorecivico>

Garante Regionale dei Diritti della Persona - Veneto

Mirella Gallinaro

Via Brenta Vecchia, 8

30171 - Mestre - Venezia

telefono 041/23834200 - 201 fax: 041/5042372

e-mail: garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

sito internet <http://garantedirittipersona.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 Mancini - Galleria Garbari, 9

38100 - Trento

0461/213203 - 0461/213190 fax 0461/238989

e-mail difensorecivico@consiglio.provincia.tn.it -

sito Internet

http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp

Difensori Civici locali della Toscana

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 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>

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