

REGIONE TOSCANA



IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA

Relazione 2013

Firenze, marzo 2014

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

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

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



www.difensorecivicotoscana.it

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente del Consiglio
Signor Presidente della Giunta
Signori Consiglieri

Nel presentare, a livello introduttivo, la relazione annuale dell'attività svolta dalla difesa civica durante l'anno 2013 voglio qui ricordare alcune considerazioni e raffrontare i punti delineati nella relazione previsionale programmatica all'inizio dell'anno e gli effettivi output realizzati.

Le riflessioni che qui di seguito riporterò e che sono parte integrante della relazione programmatica del gennaio 2013 hanno ancora una loro piena attualità:

"Nell'anno 2012 ci eravamo posti come obiettivo prioritario di valorizzare e diffondere in modo più capillare l'azione della difesa civica seguendo anche le sollecitazioni pervenuteci dall'assemblea regionale nella seduta del 15 maggio 2012 con risoluzione n. 122 e la successiva delibera n.62 del 31 ottobre 2012 [in seguito nel maggio 2013 il consiglio regionale ha approvato all'unanimità la risoluzione n. 185 che rafforza gli stessi orientamenti]. L'attività della difesa civica regionale continuerà quindi su questo percorso, affrontando, in modo costruttivo, le difficoltà che pervengono dalla concomitanza di due fattori:

- 1) l'attività di contenimento della spesa del Consiglio Regionale, rafforzata dagli interventi delle manovre finanziarie del Governo. I criteri di economicità adottati confliggono con la possibilità di estendere il servizio della difesa civica con relativo aumento del finanziamento dell'attività come sarebbe opportuno per potere raggiungere ogni luogo della nostra regione.
- 2) Nel 2014 non avremo più alcun difensore civico comunale e già adesso il numero di quelli ancora in carica è sceso a 17. Sappiamo che l'impoverimento progressivo della rete della difesa civica è dovuto all'applicazione della Finanziaria 2010, dove si fa confluire la funzione del difensore civico comunale nel livello provinciale ridefinendolo "difensore civico territoriale" a patto che i comuni stabiliscano idonee convenzioni con la provincia di riferimento. La discussione legislativa intorno alle "province" del Governo Monti non ha aiutato la definizione di questa nuova figura.

Proprio negli ultimi giorni del mese di dicembre si è svolta la consueta riunione della rete della difesa civica regionale che ha prodotto un documento che vuole essere proposta per ovviare ai problemi sopra citati e nel frattempo come difesa civica regionale ci siamo attivati per stabilire e rafforzare convenzioni, protocolli con il mondo associativo nell'intento di sopperire anche solo parzialmente alla carenza di soggetti professionalmente preposti a livello locale....."

Il lavoro già svolto nel 2012 e che ha visto prosecuzione nel 2013 ha quindi tenuto conto dei due fattori suddetti, ossia contenimento dei costi e contrazione della rete della difesa civica, e tali difficili presupposti non ci hanno comunque impedito di mantenere il trend consueto come si può verificare dal numero complessivo delle istanze raccolte e definite durante l'anno così come i nostri settori di intervento nello specifico testimoniano la variabilità e complessità delle questioni affrontate associando

tutela dei diritti e garanzia della trasparenza e della legalità dell'azione amministrativa.

Un punto programmatico di rilievo era l'ampliamento e qualificazione dell'attività della difesa civica anche attraverso le convenzioni e i protocolli d'intesa già formalizzati e che hanno avuto durante l'anno un'applicazione soddisfacente ma al di sotto delle aspettative. A tale proposito devo constatare che anche il protocollo con il CESVOT, che pur ha visto l'adesione di diverse associazioni e con una adesione crescente nel tempo, non ha prodotto un sensibile aumento della conoscenza e diffusione dell'attività della difesa civica presso i cittadini. A parte alcune "eccellenze" come ad es. l'associazione "Il Giardino" a Figline Valdarno, probabilmente ci sono alcuni impedimenti sia strutturali che culturali alla piena attuazione dei protocolli: dal punto di vista strutturale non favorisce la mancanza, in gran parte, di sedi associative organizzate sul territorio così come da parte della difesa civica non è possibile dedicare in modo continuativo attenzioni e supporti al lavoro associativo per carenza di risorse. Dal punto di vista culturale si conferma la diversità che esiste tra le funzioni e le caratteristiche dell'associazionismo e l'attività della difesa civica. Il vero nodo è nel rapporto con il cittadino: l'associazione rappresenta gli interessi dei propri associati e di tutti coloro che si riconoscono negli obiettivi e nelle tematiche proposte, il difensore civico è parte "terza", contrappeso garantistico nei confronti dei poteri amministrativi come forma alternativa e aggiuntiva di tutela degli interessi dei privati che dall'esercizio dei poteri risultano coinvolti così come non va trascurato il ruolo di tutela del buon andamento dell'amministrazione, in una prospettiva dunque in cui la protezione degli interessi particolari dei privati assume un rilievo più sfocato rispetto alla difesa degli interessi pubblici. In sintesi oltre alle competenze socio-giuridiche, il difensore civico deve essere capace di esprimere al massimo la funzione di "terzietà" rispetto alla risoluzione dei conflitti, non è cioè rappresentante di alcun gruppo di interesse, né della stessa istituzione che lo ha nominato e della quale acquisisce solo i limiti dettati statutariamente per gli ambiti funzionali.

Non è quindi un caso che laggiù dove abbiamo istituito direttamente un'attività della difesa civica decentrata attraverso la presenza sul territorio di un funzionario dello staff del difensore civico (mi riferisco alla convenzione stipulata con il Comune di Montignoso) si è rilevato un aumento delle istanze e una percepibile soddisfazione dei cittadini.

I presidi di attività e informazione della difesa civica debbono essere moltiplicati e meglio distribuiti sul territorio regionale, ma si fa presente che nel processo di attuazione degli interventi non deve venir meno la previsione di dislocazione di figure professionalmente competenti a svolgere le funzioni della difesa civica. L'attività di conciliazione e mediazione così come

quella di intermediazione e facilitatore della comunicazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni presuppongono particolari abilità non tutte acquisibili esclusivamente a livello teorico.

Tale competenza non si acquisisce semplicemente con l'apprendimento teorico, solo la ripetuta applicazione dei principi guida e quindi l'accumulo di esperienza in tale settore possono davvero garantire i migliori risultati. Per tale motivo c'è opinione concorde che eliminare gli organi monocratici, il difensore civico locale, a livello territoriale ha significato anche perdere competenze, riproducibili solo dopo lunghi tempi di esercizio.

Nella relazione previsionale e programmatica del gennaio 2013 si faceva riferimento al supporto che per gli obiettivi di diffusione omogenea della difesa civica in Toscana poteva essere dato dalle stesse linee di indirizzo del Consiglio Regionale nei seguenti punti:

"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 e esterna, il contenimento delle spese, la trasparenza"

"Rivisitazione delle soluzioni istituzionali ed organizzative poste in essere per il supporto agli organi ed agli organismi esterni consiliari mediante rilevazione ed 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"

Relativamente a queste aspettative, senza attribuire particolari responsabilità, devo riconoscere che al momento non ci sono stati punti di contatto e probabilmente, trattandosi di impegni rilevanti, l'arco temporale dell'annualità non è sufficiente per una prima fase di progettazione e realizzazione.

Sul piano della "comunicazione" devo ringraziare tutto lo staff del Difensore Civico che con impegno e professionalità si è dedicato al perfezionamento dell'aspetto comunicativo interno ed esterno all'ufficio, portando innovazioni e riorganizzazioni anche nelle modalità lavorative: la segreteria ha aumentato e differenziato le proprie attività sia come supporto agli istruttori nella predisposizione più accurata delle istanze e degli atti e documenti di pertinenza, sia nella preparazione editoriale del notiziario trimestrale, nella rinnovata gestione del sito WEB della Difesa Civica Regionale e Nazionale così come l'apertura della pagina twitter; è aumentato il carico di lavoro dei singoli istruttori, non solo per l'impegno profuso nella enucleazione e realizzazione dei vari protocolli e convenzioni e per la loro pubblicità presso le sedi locali associative e istituzionali, ma anche per la cura delle informazioni e il relativo aggiornamento normativo e contrattuale.

Inoltre il coordinamento dell'ufficio e l'assistenza al Difensore Civico sono resi sempre più complessi per le innovazioni apportate interne agli uffici e per le relazioni esterne intraprese tanto da rendere sempre più qualificante e indispensabile l'attività di supporto giuridico-amministrativo del funzionario responsabile. Voglio qui ricordare che il difensore civico della Regione Toscana è stato nominato Presidente del Coordinamento dei Difensori civici regionali e delle province autonome da marzo 2013.

Sulla comunicazione, strettamente legata ad elementi di gestione dell'attività, si apre un capitolo a parte che prevede una sua dettagliata predisposizione.

Infatti a partire dai primi giorni del 2013 la Difesa Civica Regionale ha adottato un nuovo software per l'archiviazione e la messa in rete del proprio esercizio. Si tratta di un workflow documentale, Di.As.Pro, elaborato dalla Difesa civica della Regione Lombardia, e che ci è stato gratuitamente consegnato (essendo materiale prodotto da pubblica amministrazione) con contratto di diritto d'uso firmato dai segretari generali dei due Consigli Regionali. Tale software è già in uso non solo presso la sede originaria, ma anche presso altre difese civiche regionali e ciò potrà facilitare la comunicazione interregionale e nazionale. I vantaggi sono evidenti: un miglior accesso e interrogazione per i cittadini al di là della loro stanzialità, ma anche procedure standardizzate di operatività e costituzione, sulle questioni specifiche che ci vengono poste, di un database giuridico e degli adempimenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti gestori di pubblici servizi.

Diaspro deve il nome all'espressione "Digital Administrators Program", è un software sviluppato in modalità open source, perciò trasferibile e adattabile, modulare ed aperto per la gestione di tutte le pratiche dell'Ufficio in tempo reale. Non è quindi un generico sistema di gestione, consultazione o archiviazione, bensì uno strumento che muove le pratiche tra dirigenti, funzionari, punto informazioni e segreteria, accelerando, controllando ed economizzando. Tra i vantaggi, oltre alla dematerializzazione e all'automazione del flusso con eliminazione delle attività ripetitive, va segnalato il controllo in tempo reale dello stato delle pratiche (con conseguente reportistica) sia per l'ufficio, sia per i cittadini.

Sempre nella relazione previsionale di gennaio 2013 si indicava non senza rischio di possibili disattese, anche sulla base dell'esperienza lombarda che ha visto una piena utilizzabilità e funzionalità del software nell'arco di due anni:

"l'ottimizzazione e piena utilizzazione del software sarà possibile verso la fine del 2013 : il lavoro di installazione ma soprattutto l'adattamento del nuovo programma di gestione alle nostre specifiche esigenze comporterà tempi lunghi così come l'adeguamento procedurale dell'ufficio, sulla base di valutazioni di coloro che ci hanno anticipato in questa esperienza e dato che, nel contempo, il lavoro ordinario non può fermarsi, anche se ipotizziamo dei ritardi soprattutto nei primi mesi dell'anno."

Questa previsione temporale è stata ampiamente rispettata negli aspetti positivi e già alla fine del 2013 l'ufficio era in grado di procedere alla completa digitalizzazione e dematerializzazione, attraverso interventi di semplificazione e riduzione dei tempi delle procedure, di riduzione della spesa di carta, di incremento della tracciabilità, di perseguimento della massima funzionalità di comunicazione con l'esterno.

Possiamo affermare non senza soddisfazione che siamo probabilmente il primo Istituto che ha risposto con efficienza e rapidità alla seguente linea programmatica del Consiglio regionale: prosecuzione del processo di digitalizzazione e dematerializzazione già intrapreso, attraverso interventi di semplificazione e riduzione dei tempi delle procedure, di riduzione della spesa di carta, di incremento della tracciabilità, di perseguimento della massima funzionalità di comunicazione con l'esterno.

Senza dilungarmi ulteriormente concludo e faccio riferimento per l'impegno del difensore civico a livello nazionale alla proposta di programma per il biennio 2013-2015 presentata dalla sottoscritta e approvata all'unanimità dal Coordinamento dei Difensori civici delle regioni e delle province autonome al momento delle elezioni in qualità di Presidente del Coordinamento, proposta che accludo in appendice.

Lucia Franchini

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lucia Franchini', written in a cursive style.

Indice

1	Automazione procedure e dematerializzazione	11
2	Grafici dell'attività dell'Ufficio divisi per settori e sottosettori di intervento	17
3	Un Quadro di Sintesi dell'attività svolta nel 2013.....	25
4	Singoli settori d'intervento	29
	4.1 Sanità.....	29
	4.1.1 <i>Introduzione</i>	29
	4.1.2 <i>Attività portate avanti a livello nazionale</i>	30
	4.1.3 <i>Attività del Difensore civico all'interno della Commissione Attività Diabetologiche</i>	34
	4.1.4 <i>Assistenza pediatrica domiciliare</i>	34
	4.1.5 <i>Modalità di riscossione ticket da parte delle Aziende Sanitarie 35</i>	
	4.1.6 <i>Esigenza di uniformare e casistica di responsabilità professionale</i>	35
	4.1.7 <i>Caratteristiche generali</i>	37
	4.1.8 <i>Residenze Sanitarie Assistite - R.S.A.</i>	39
	4.1.9 <i>Barriere architettoniche</i>	41
	4.1.10 <i>Invalità civile e handicap</i>	41
	4.1.11 <i>Previdenza</i>	43
	4.2 Tutela degli immigrati.....	45
	4.2.1 <i>Cittadinanza</i>	47
	4.2.2 <i>Ingresso</i>	51
	4.2.3 <i>Soggiorno</i>	52
	4.3 Governo del territorio	55
	4.3.1 <i>Urbanistica ed edilizia privata</i>	55
	4.3.2 <i>Ambiente</i>	63
	4.3.3 <i>Edilizia residenziale pubblica</i>	66
	4.4 Controlli sostitutivi.....	67
	4.5 Attività produttive.....	74
	4.6 Servizi pubblici	75
	4.6.1 <i>Servizio idrico</i>	75
	4.6.2 <i>Energia Elettrica</i>	77
	4.6.3 <i>Telefonia</i>	78
	4.6.4 <i>Trasporti</i>	79
	4.6.5 <i>Gas</i>	82
	4.7 Lavoro	83
	4.7.1 <i>Lavoro pubblico e privato</i>	83
	4.8 Tributi	87
	4.8.1 <i>Tributi regionali</i>	87
	4.8.2 <i>Tributi locali</i>	89
	4.8.3 <i>Canone di abbonamento Rai</i>	90
	4.9 Sanzioni amministrative.....	90
	4.10 Diritto di accesso.....	92
	4.10.1 <i>Procedimento Amministrativo e Diritto di Accesso</i>	92
	4.11 Diritto allo Studio	96
	4.12 Affari istituzionali	99
	4.13 <i>Ecco Fatto</i>	101
5	ATTIVITA' SVOLTA NEL COMUNE DI MONTIGNOSO	103
6	Appendice Statistica sulla Responsabilità Professionale	109
7	Coordinamento Nazionale	113

	7.1	Regolamento del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome.....	114
	7.2	Linee Programmatiche	117
8		CONVENZION CON uNCEM	123
9		Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome	128
10		Elenco Difensori Civici locali.....	131

Glossario

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

1 AUTOMAZIONE PROCEDURE E DEMATERIALIZZAZIONE

Automazione procedure e dematerializzazione

Il 2013 ha rappresentato, per l'Ufficio del Difensore civico della Regione Toscana, 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.

In coerenza con gli obiettivi imposti dalle norme per la digitalizzazione delle attività amministrative, è stato deciso di utilizzare un nuovo software per tutte le attività di protocollazione dei documenti e di gestione delle pratiche. Questo nuovo software – di nome Diaspro – è stato elaborato per iniziativa del Difensore civico della Regione Lombardia e quindi reso disponibile (in forma di open source) anche per altri Uffici. Nel corso del 2013 il Difensore civico della Toscana ha profondamente contribuito all'implementazione di Diaspro attraverso una generale attività di revisione dello stesso (anche per esigenze di adeguamento alla modalità operative dell'Ufficio) e con l'introduzione di nuove potenzialità e funzioni, rese da subito disponibili a beneficio di tutti gli attuali e futuri utilizzatori del software.

Sulla base di tale esperienza, è stato inoltre realizzato un autonomo sistema di gestione automatizzata dei flussi documentali per le attività del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, realizzazione finanziata e organizzata direttamente dal Difensore civico della Regione Toscana in qualità di attuale Presidente del Coordinamento.

Nel percorso di modernizzazione della pubblica amministrazione e più in generale nel processo di miglioramento delle modalità di gestione dei servizi alle persone, il perseguimento dell'obiettivo della cd. dematerializzazione rappresenta uno dei maggiori parametri per valutare l'efficienza di funzionamento delle strutture. È ormai di comune percezione che la gestione automatizzata dei flussi procedurali e 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 delle potenzialità di confronto dei dati, tutte operazioni facilitate dallo sfruttamento delle più moderne tecnologie digitali.

L'automazione dei processi e la dematerializzazione dei documenti rappresentano dunque una risorsa essenziale per amplificare la produttività degli Uffici. Le innovazioni tecnologiche permettono di ripensare i flussi lavorativi rivalutandone la funzionalità rispetto allo scopo e consentono di riflettere sulle possibilità di semplificazione conseguibili con una differente organizzazione del lavoro, obiettivo concretamente realizzabile anche grazie alla gestione delle procedure in forma elettronica. La dematerializzazione offre dunque un'occasione preziosa per la revisione delle attività in essere e per la semplificazione dei rapporti con altre pubbliche amministrazioni e con i cittadini.

Tutte queste considerazioni, del resto, sono alla base della scelta di adottare un comune sistema di workflow documentale, utile a formare archivi informativi condivisi (o quanto meno condivisibili) da tutti gli uffici di difesa civica.

Diaspro è un sistema integrato di protocollo, di gestione dei flussi documentali e di archiviazione digitale dei dati contenuti nel fascicolo elettronico. Il fascicolo elettronico sostituisce in ogni sua parte il corrispondente fascicolo cartaceo, consentendo di realizzare compiutamente l'obiettivo della dematerializzazione. Gli atti vengono formati direttamente in digitale o comunque acquisiti in forma elettronica e sono veicolati nel flusso seguendo procedure predefinite con riduzione delle possibilità di errore o di smarrimento dei documenti, con differenziazione dei ruoli attribuiti agli operatori e loro responsabilizzazione in funzione delle prerogative associate al profilo di ciascuno di essi.

La gestione elettronica del processo è il fondamentale elemento di razionalizzazione e di ottimizzazione delle attività poiché la trasposizione in termini informatici dell'iter consente di eliminare passaggi ripetitivi o inutili, di fare chiarezza sul ruolo, sulle competenze e sulle responsabilità di ciascun "attore" del processo, di riorganizzare e semplificare procedure divenute spesso inutilmente troppo complesse e non più rispondenti alle finalità per le quali sono state pensate.

L'automazione del procedimento consente all'operatore di interagire con il sistema, con i colleghi e con gli utenti esterni attraverso una scrivania digitale con evidenza di tutte le attività da compiere e dello stato di avanzamento di quelle già realizzate, con controllo dell'iter di svolgimento della procedura, possibilità di condividere informazioni e documenti, funzionalità di verifica e di monitoraggio sul rispetto della tempistica dell'iter.

La gestione elettronica della procedura assicura inoltre una maggiore trasparenza contribuendo all'obiettivo del buon andamento degli uffici pubblici e garantendo una migliore vicinanza nel rapporto con i cittadini. A questi ultimi, in effetti, è consentito accedere al proprio fascicolo elettronico – previa autenticazione sul portale dedicato – e così 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 relativi all'attività complessiva svolta dal Difensore civico, inoltre, possono essere pubblicati – in tempo reale e in forma aggregata ed anonima – sul portale web con accessibilità generale, aperta a chiunque vi abbia interesse e senza necessità di preventiva registrazione.

L'automazione e la dematerializzazione portano con se anche la possibilità di lavorare da postazione remota, senza necessità di essere presenti presso l'usuale sede di lavoro: è sufficiente un personal computer (o un tablet) e una connessione internet per poter accedere *on line* all'applicativo ed avere immediatamente a disposizione tutti gli strumenti per svolgere le ordinarie attività lavorative.

La dematerializzazione consiste non soltanto nell'eliminazione del fascicolo cartaceo ma anche nell'utilizzo degli strumenti elettronici (e-mail e pec) per l'invio e per la ricezione delle informazioni. Modalità del resto richiesta dalla legge e che consente una maggiore celerità nelle comunicazioni oltre ad una migliore sicurezza per le attività di conservazione e archiviazione dati, con sistema automatico e periodico di backup. L'eliminazione degli archivi fisici, inoltre, permette una più celere reperibilità dei documenti che sono sempre ed immediatamente disponibili: le informazioni digitalizzate possono essere recuperate e trasmesse in tempo reale, anche da postazione remota, senza necessità di accedere ad un archivio fisico.

Potenzialità che favorisce i rapporti tra gli Uffici di Difesa civici o quanto meno tra quelli che hanno deciso o decideranno nei prossimi mesi di dotarsi di Diaspro per le attività di protocollazione e di gestione dei flussi documentali. Ed in effetti, il software consente la raccolta e la razionale archiviazione di documenti di generale interesse che possono essere utili ad individuare la soluzione di casi concreti anche in riferimento ad esperienze già positivamente concluse da parte di altri Difensori civici.

Le possibilità di condivisione, in questo senso, appaiono indubbiamente molteplici e, al momento, solo in parte esplorate: oltre alla creazione di banche dati giuridiche (con precedenti giurisprudenziali, contributi dottrinali, individuazione delle norme applicabili a specifiche fattispecie), è possibile ad esempio prefigurare una integrazione dei titolari di classificazione tra i differenti uffici di difesa civica in modo da garantire una migliore comparazione dei dati e la formulazione di report strutturati per ambiti territoriali, anche ai fini della formulazione delle relazioni annuali di attività. È possibile migliorare lo scambio di informazioni ed avere maggiori strumenti per trovare la soluzione in riferimento a casistiche già esaminate da altri uffici. Ciò in quanto la piattaforma informatica consente di mettere "in rete" tutto il materiale documentale che i singoli Uffici decideranno di condividere. La condivisione delle informazioni e la valorizzazione

degli archivi digitalizzati appare in questo senso perfettamente in linea con l'obiettivo di favorire la creazione di un network sempre più efficace tra i Difensori civici al fine di migliorare la capacità di tutela a beneficio delle persone.

Tra le prospettive di maggior interesse connesse alle potenzialità di un sistema di workflow management si deve senza dubbio ricordare quella finalizzata ad agevolare le iniziative – già da tempo avviate dal Difensore civico della Regione Toscana per mezzo delle intese sottoscritte con Cescvot, con Anci Toscana, con le Associazioni di tutela ambientale e con altre associazioni locali - dirette all'attivazione di sportelli multifunzionali dislocati sul territorio attraverso i quali offrire a tutti i cittadini un accesso semplificato e di immediata operatività per la tutela dei propri diritti. L'idea di fondo è quella di creare una molteplicità di punti di ascolto e di orientamento per le persone ed in questo senso si ritiene che la possibilità di mettere a disposizione di tali sportelli un software condiviso possa contribuire ad agevolare l'interazione tra i cittadini e il Difensore civico.

Non mancano ovviamente elementi di criticità che, come sempre avviene nelle fasi di transizione, riguardano la capacità degli uffici di adeguarsi a cambiamenti strutturali anche profondi sotto forma di differenti modalità operative e di un diverso approccio all'attività lavorativa. Nel caso di specie il mutamento può dirsi ormai compiutamente realizzato con completa dematerializzazione delle procedure.

Quadro riassuntivo

ANNO 2012



Pratiche aperte 01/01/2012 al 31/12/2012 Tot 2154

Affari Istituzionali	40
Territorio	274
Attività Produttive	30
Controlli Sostitutivi	4
Immigrazione	30
Imposte - Tributi e Sanzioni Amm.	566
Istruzione	36
Sociale Lavoro e Previdenza	242
Procedimento Amministrativo e Accesso agli Atti	76
Sanità	269
Servizi Pubblici	587

Totale : 2154 pratiche



Statistiche

ANNO 2013



Pratiche aperte 1/1/2013 al 31/12/2013 **Tot. 2315**

Settore Intervento	ANNO 2013
Ambiente	91
Assetto istituzionale	123
Coordinamento nazionale	30
Immigrazione	61
Imprese e attività produttive	23
Istruzione, cultura, formazione	47
Lavoro	131
Ordinamento finanziario	373
Politiche sociali	108
Sanità	250
Servizi pubblici	840 *
Territorio	238

Totale : 2315 pratiche

*il dato comprende sia le istanze che le 536 conciliazioni del Servizio Idrico della Regione toscana

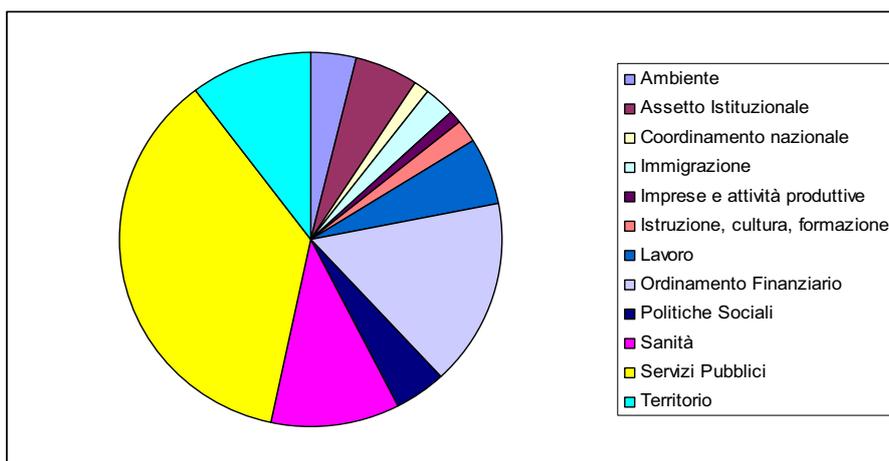
2 GRAFICI DELL'ATTIVITÀ DELL'UFFICIO DIVISI PER SETTORI E SOTTOSETTORI DI INTERVENTO

PRATICHE APERTE NEL 2013 n. 2315

Suddivisi in:

Settori generali

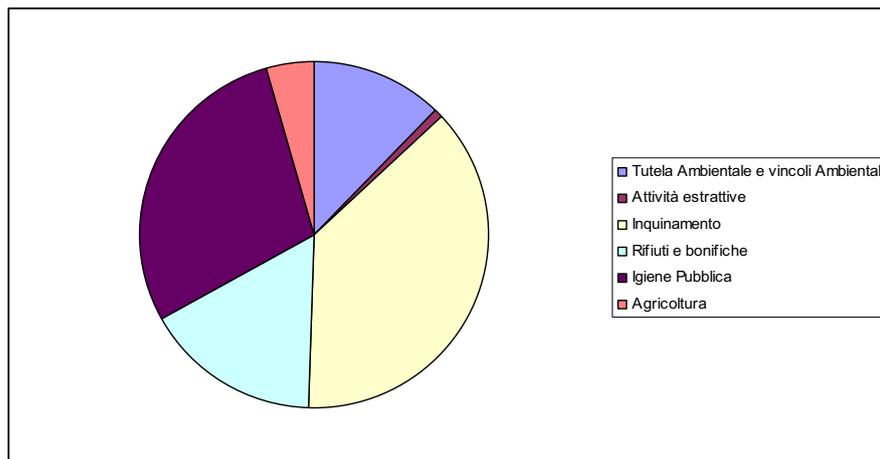
Ambiente	91
Assetto Istituzionale	123
Coordinamento nazionale	30
Immigrazione	61
Imprese e attività produttive	23
Istruzione, cultura, formazione	47
Lavoro	131
Ordinamento Finanziario	373
Politiche Sociali	108
Sanità	250
Servizi Pubblici	840
Territorio	238
Totale	2315



Suddivisi in sottosettori:

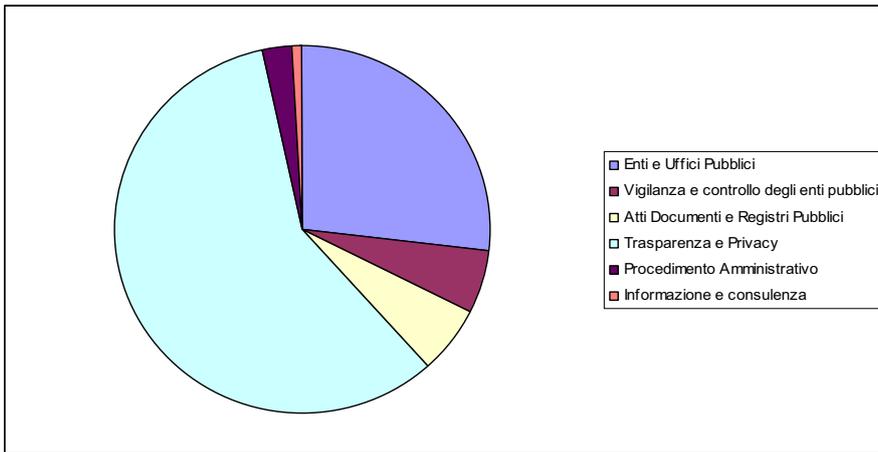
Ambiente

Tutela Ambientale e vincoli Ambientali	11
Attività estrattive	1
Inquinamento	34
Rifiuti e bonifiche	15
Igiene Pubblica	26
Agricoltura	4
Totale	91



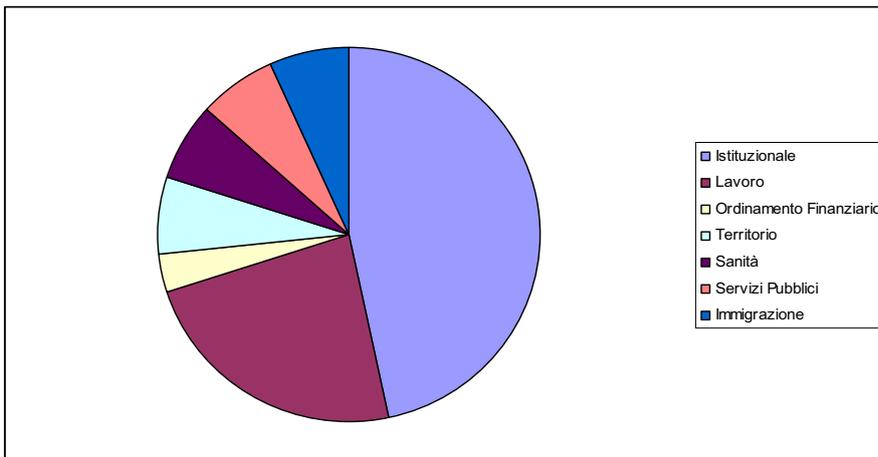
Assetto Istituzionale

Enti e Uffici Pubblici	33
Vigilanza e controllo degli enti pubblici	7
Atti Documenti e Registri Pubblici	7
Trasparenza e Privacy	72
Procedimento Amministrativo	3
Informazione e consulenza	1
Totale	123



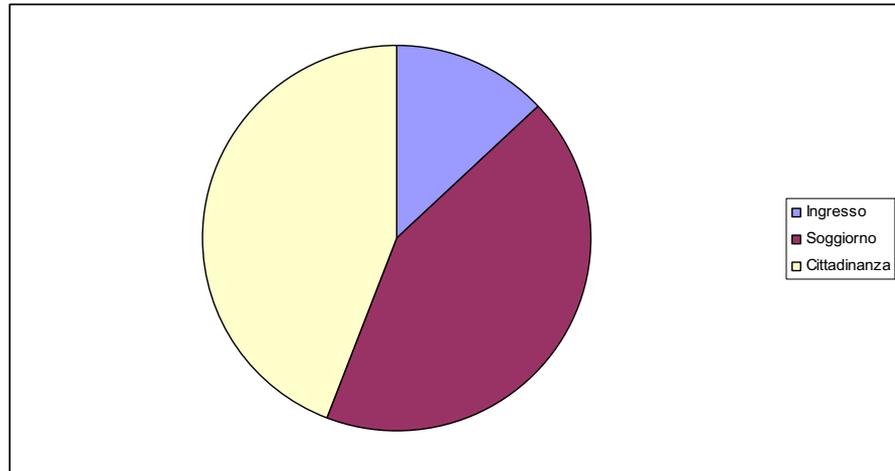
Coordinamento

Istituzionale	14
Lavoro	7
Ordinamento Finanziario	1
Territorio	2
Sanità	2
Servizi Pubblici	2
Immigrazione	2
Totale	30



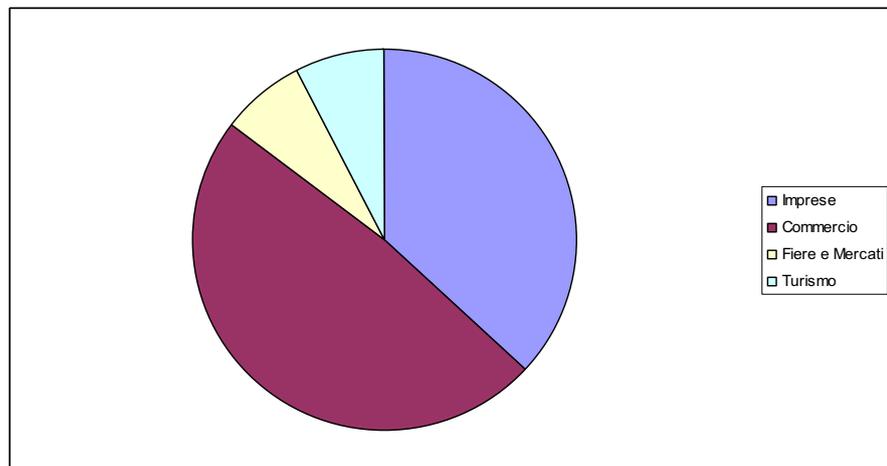
Immigrazione

Ingresso	8
Soggiorno	26
Cittadinanza	27
Totale	61



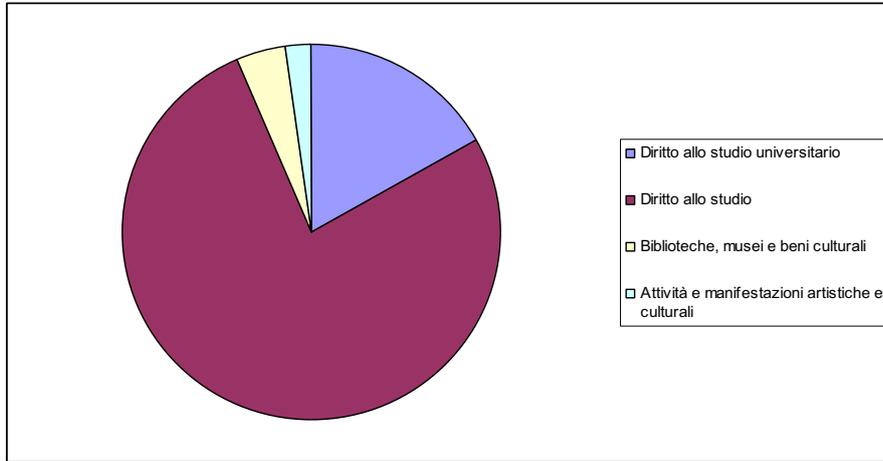
Imprese e attività produttive

Imprese	6
Commercio	13
Fiere e Mercati	2
Turismo	2
Totale	23



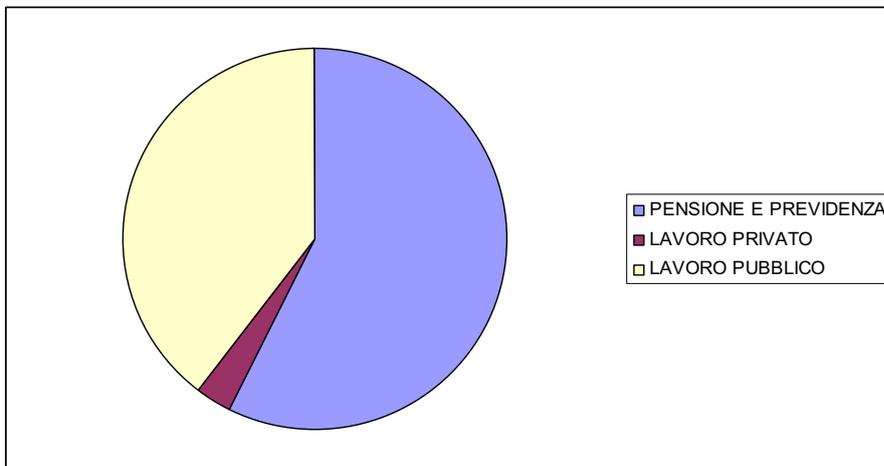
Istruzione, cultura, formazione

Diritto allo studio universitario	8
Diritto allo studio	36
Biblioteche, musei e beni culturali	2
Attività e manifestazioni artistiche e culturali	1
Totale	47



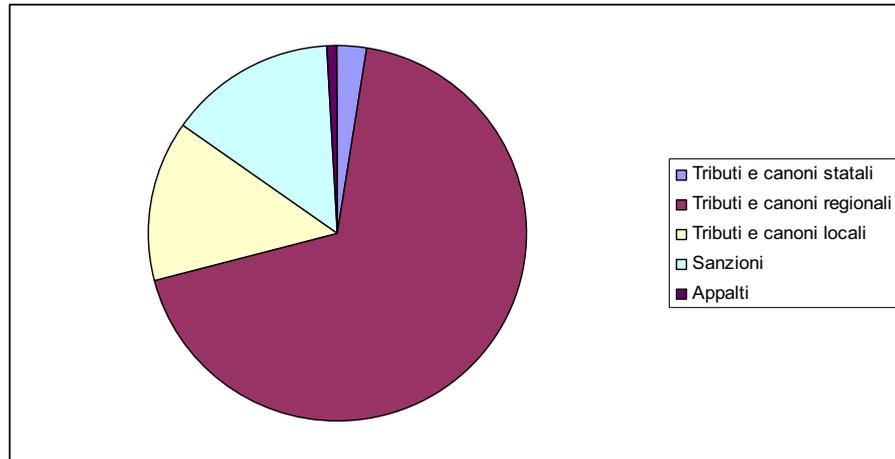
Lavoro

Pensione e Previdenza	75
Lavoro Privato	4
Lavoro Pubblico	52
Totale	131



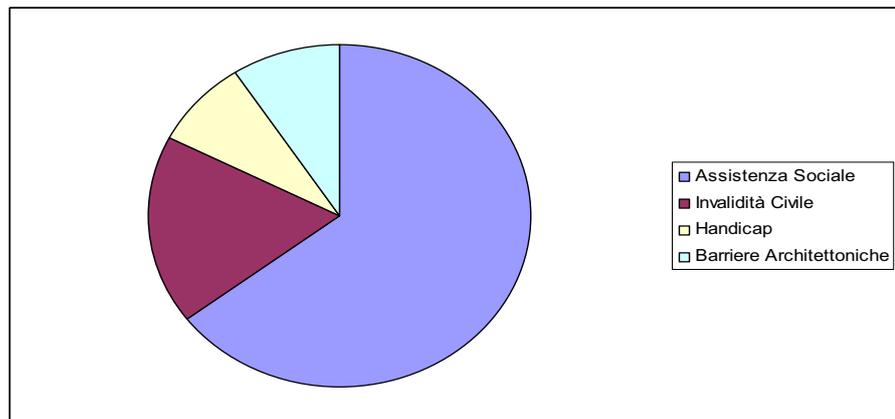
Ordinamento Finanziario

Tributi e canoni statali	9
Tributi e canoni regionali	255
Tributi e canoni locali	52
Sanzioni	54
Appalti	3
Totale	373



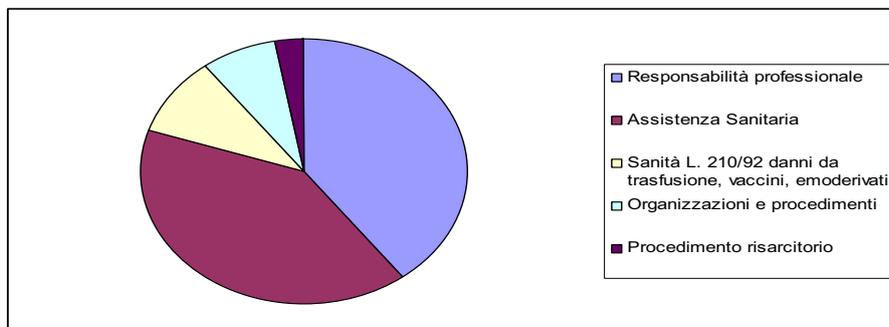
Politiche sociali

Assistenza Sociale	70
Invalidità Civile	19
Handicap	9
Barriere Architettoniche	10
Totale	108



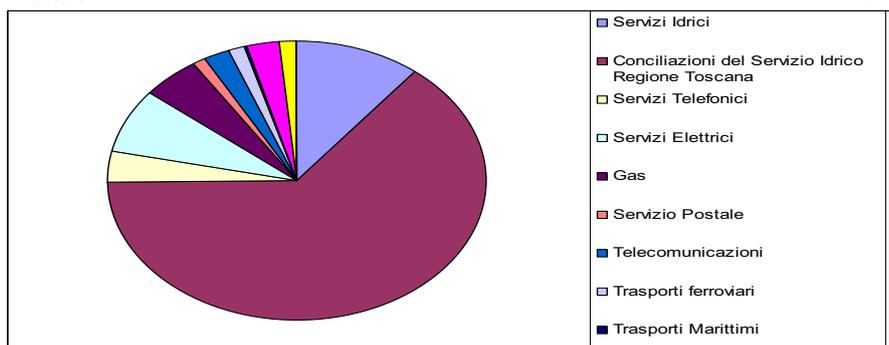
Sanità

Responsabilità professionale	98
Assistenza Sanitaria	101
Sanità L. 210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	24
Organizzazioni e procedimenti	20
Procedimento risarcitorio	7
Totale	250



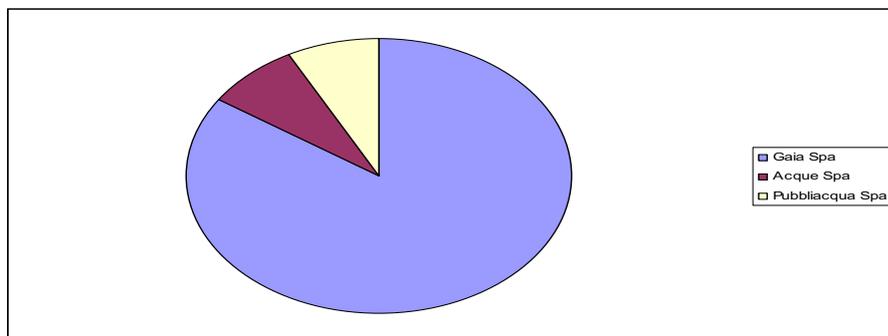
Servizi Pubblici

Servizi Idrici	92
Conciliazioni del Servizio Idrico Regione Toscana	536
Servizi Telefonici	30
Servizi Elettrici	64
Gas	42
Servizio Postale	9
Telecomunicazioni	17
Trasporti ferroviari	13
Trasporti Marittimi	1
Trasporti su Gomma	24
Servizi Comunali e concessionari di pubblici servizi	11
Altri	1
Totale	840



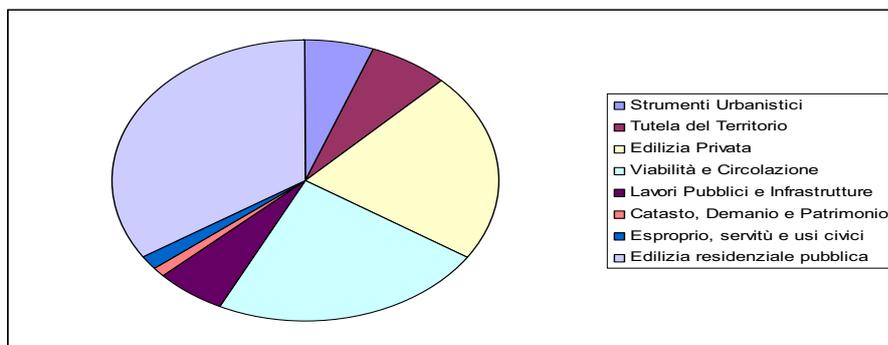
Conciliazioni del servizio idrico Regione Toscana

Gaia Spa	453
Acque Spa	42
Pubblacqua Spa	41
Totale	536



Territorio

Strumenti Urbanistici	14
Tutela del Territorio	16
Edilizia Privata	51
Viabilità e Circolazione	55
Lavori Pubblici e Infrastrutture	14
Catasto, Demanio e Patrimonio	3
Esproprio, servitù e usi civici	4
Edilizia residenziale pubblica	81
Totale	238



3 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2013

Nel 2013 sono state avviate un totale di 2315 pratiche, a fronte delle 2154 aperte nel 2012, delle 1933 aperte nel 2011, delle 1758 aperte del 2010 e delle 2199 istruite nel 2009. L'andamento delle richieste registra quindi, rispetto al 2012 e precedenti anni, un tendenza alla crescita.

Come già anticipato in occasione delle precedenti relazioni, il numero complessivo delle richieste di assistenza al Difensore civico risulta condizionato anche dall'inevitabile riduzione delle istanze relative alla L. 210/92 (soggetti danneggiati da vaccini ed emotrasfusioni), per i motivi diffusamente illustrati nel successivo paragrafo 3.1. e in gran parte riconducibili ai maggiori controlli nell'utilizzo dei derivati del sangue con la conseguente riduzione del rischio di contagio. Si tratta tuttavia di tematica che presenta ancora oggi grande interesse in considerazione della presumibile esistenza di molte persone danneggiate negli anni passati ma ancora non pienamente consapevoli della possibilità di ottenere un indennizzo per il grave danno subito.

PRATICHE APERTE

ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013
1.943	1.954	1.677	1877	2125	2291
Legge 210/92					
504	245	81	56	29	24
TOTALE					
2.447	2.199	1.758	1933	2154	2315

In questi numeri sono comprese, come nel 2012, le pratiche di conciliazione svolte dal Difensore civico regionale (attraverso proprio delegato) in qualità di Presidente delle Commissioni Miste Conciliative istituite presso i gestori del servizio idrico, con specifico riferimento a Gaia Spa, Acque Spa e Publiacqua Spa, operanti rispettivamente negli ex Ambiti territoriali n. 1, 2 e 3 (dal 1 gennaio 2012 esiste un ATO unico, con conferenze territoriali). In totale sono stati trattati **536** casi con la seguente suddivisione:

453 con Gaia Spa,

42 con Acque Spa e

41 con Publiacqua Spa (attiva fino al 30/06/2013).

Dal marzo 2013 il Difensore civico Lucia Franchini è stata eletta Presidente del Coordinamento nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome per cui sono pervenute anche 30 istanze di cittadini non toscani

Procediamo ora all'esame dei flussi di richieste con specifico riferimento ai settori di attività del Difensore civico, ponendo a

confronto i dati aggregati dell'anno 2013 con quelli del 2012. La tabella che segue suggerisce elementi di riflessione in rapporto alla variazione – talvolta significativa – della tipologia di istanze ricevute dall'Ufficio. Valutazione che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione della domanda e quindi a orientare le risorse dell'Ufficio in modo da garantire una risposta il più possibile utile e tempestiva.

Per un'analisi di dettaglio dei settori di attività si rinvia ai paragrafi successivi: in questa sede è tuttavia possibile confrontare i valori registrati per esprimere considerazioni di carattere generale sull'andamento delle istanze. E' da tenere presente che nel 2013, con l'adozione del nuovo software di gestione delle istanze cosiddetto "DIASPRO", la classificazione delle categorie ha reso necessario una modifica per cui i dati complessivi dell'anno sono espressi in una diversa suddivisione rispetto a quelli del 2012 e sono quindi presentati in 2 tabelle separate.

Pratiche aperte anno per settore	2012
Affari istituzionali	40
Attività produttive	30
Controlli sostitutivi	4
Emigrazione immigrazione	30
Imposte e sanzioni amm.	566
Istruzione	36
Procedimento, accesso atti	76
Sanità	240
L210/92 danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	29
Servizi pubblici	587
Sociale, lavoro e previdenza	242
Territorio	274
TOTALE	2154

Pratiche aperte anno per settore	2013
Ambiente	91
Assetto Istituzionale	123
Coordinamento Nazionale	30
Immigrazione	61
Imprese, attività produttive	23
Istruzione,cultura, formazione	47
Lavoro	131
Ordinamento Finanziario	373
Politiche sociali	108
Sanità	250
Servizi Pubblici	840
Territorio	238
TOTALE	2315

Nel settore "assetto istituzionale" sono state complessivamente avviate 123 istruttorie così suddivise:

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

"controlli sostitutivi" sono state formalizzate 7 istanze recanti la richiesta di attivazione dell'intervento sostitutivo, ma nella totalità dei casi trattati si è ritenuto che non sussistessero i parametri di legge per procedere alla nomina del commissario ad acta, ovvero l'omissione di un atto previsto come obbligatorio da parte della amministrazione competente.

"enti e uffici pubblici" sono state gestite 33 pratiche su questioni inerenti il funzionamento di enti e uffici.

"vigilanza e controllo degli enti pubblici" sono stati rilevati 7 casi.

Nel settore delle "imprese e attività produttive" si sono registrate 23 pratiche, la metà delle quali 13 richieste hanno riguardato il commercio, 2 il turismo, oltre a 4 questioni riguardanti le piccole e medie imprese, 2 le cooperative, e 2 le fiere e mercati. La quasi totalità dei casi ha avuto esito positivo e 13 pratiche sono state chiuse entro l'anno.

Le richieste nel settore della "Immigrazione" sono state 61, contro le 30 del 2012, con la seguente distinzione:

26 istanze relative a questioni di permesso di soggiorno,

8 relative al rilascio del visto di ingresso,

27 pratiche con tematiche relative al conseguimento della cittadinanza.

Il funzionario preposto ha partecipato anche alle riunioni del Consiglio Territoriale dell'Immigrazione presso la Prefettura di Livorno.

In tema di "Ordinamento finanziario" sono stati avviati 373 procedimenti, la maggior parte dei quali, 255, riferiti a tributi regionali riguardanti per lo più il pagamento della tassa automobilistica, 9 pratiche hanno avuto ad oggetto tributi statali, 52 i tributi locali relativi soprattutto a TIA, TARSU ed anche la nuova TARES, 54 contenziosi relativi a violazione delle norme del codice della strada, 3 riguardanti gli appalti e i contratti della Pubblica Amministrazione.

Nel settore "istruzione" sono state aperte 47 pratiche, di queste 36 riguardanti il diritto allo studio delle scuole di ogni ordine e grado, 8 casi relativi al diritto allo studio universitario e 2 riferite a biblioteche e beni culturali.

Nel settore "sanità" sono state aperte 250 pratiche, delle quali 24 relative alle richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati. In materia di responsabilità professionale sono stati avviati 98 procedimenti, 101 pratiche hanno avuto ad oggetto l'assistenza sanitaria comprendente vari

problemi come pagamento del ticket, gestione delle liste di attesa per esami, visite specialistiche, interventi operatori e protesi, 20 casi su organizzazione dei servizi e procedimenti su materie specifiche, e 7 pratiche di procedimenti risarcitori per carenze o mancanze.

Nel settore dei "servizi pubblici" sono stati aperte 304 pratiche oltre alle 536 pratiche di conciliazione in Commissione Conciliativa in materia idrica. Per quanto riguarda i servizi di Comuni si registrano 11 istanze. Per servizi idrici ben 92 casi, per il servizio di erogazione dell'energia elettrica sono state esaminate 64 istanze, 42 per il servizio gas, 9 per il servizio postale e 30 nei confronti dei gestori dei servizi di telefonia a cui vanno aggiunte 17 pratiche di telecomunicazioni con riferimento a canone RAI, linea ADSL, Sky. Altre 39 pratiche, infine, hanno avuto ad oggetto la materia dei servizi di trasporto.

Nel settore " lavoro" sono state aperte 131 pratiche riguardanti: 52 il lavoro pubblico, 4 il lavoro privato e 75 pratiche inerenti la pensione e la previdenza.

Nel settore "politiche sociali " i procedimenti attivati sono pari a 108. In materia di assistenza sociale sono stati trattati 70 casi afferenti a problemi di RSA, prestazioni alla persona e situazioni di disagio di vario tipo, 19 questioni relative a situazioni di invalidità civile, 9 di handicap e 10 di barriere architettoniche.

Nel settore "territorio" sono state aperte in totale 238 pratiche , con la seguente suddivisione:pianificazione urbanistica 14, problematiche di tutela del territorio 16, lavori pubblici e infrastrutture 14, catasto demanio e patrimonio 3, esproprio servitù ed usi civici 4, edilizia privata 51, viabilità e circolazione 55, edilizia residenziale pubblica 81.

Relativamente all'ambiente sono state ricevute 91 istanze e le questioni di maggior ricorrenza riguardano problematiche di tutela ambientale nelle sue varie forme 18, di igiene pubblica 26 e di tutela dagli inquinamenti 34.

Sono state avviate d'ufficio 15 procedure di accertamento a seguito di notizie apprese dalla stampa oppure in considerazione dell'interesse generale collegato ad un'istanza presentata.

Infine, per quanto concerne la modalità di presentazione delle istanze e le conseguenti comunicazioni agli enti coinvolti e all'interessato sono state trasmesse per la maggior parte per posta elettronica. Le spese postali, infatti, nel 2013 hanno registrato una riduzione di oltre il 50% rispetto al 2012.

Rimane consistente anche il numero di richieste di assistenza per questioni inerenti materie estranee alle competenze del Difensore civico regionale e in riferimento alle quali è stato fornito un supporto di carattere informativo/conoscitivo per aiutare l'interessato ad orientarsi per una miglior tutela delle proprie aspettative. Le pratiche di non competenza sono state 17 e ben 37 quelle a cui non è stato possibile dare seguito.

Una nuova convenzione è stata stilata a giugno 2013 tra il Difensore civico e l' UNCEM Toscana circa l'apertura dei punti chiamati "ECCO FATTO" nelle località montane e non montane che sono per molti aspetti disagiate e carenti di molti servizi e di sportelli delle pubbliche amministrazioni. Questo protocollo prevede che i punti ECCO FATTO servano ai cittadini anche come sportello di difesa civica per cui possono essere raccolte le istanze e trasmesse all'ufficio del Difensore civico.

L'attività complessivamente svolta dall'Ufficio del Difensore civico regionale nel corso dell'anno 2013 può quindi essere sintetizzata come da tabella che segue, rinviando alle prime pagine di questa relazione per una più dettagliata rappresentazione grafica dei dati esposti. I settori con maggiore incidenza sono rappresentati dai servizi pubblici, dalla sanità e dall'ordinamento finanziario.

Pratiche aperte anno	2013
Settori	
Ambiente	91
Assetto Istituzionale	123
Coordinamento Nazionale	30
Immigrazione	61
Imprese e attività produttive	23
Istruzione, cultura, formazione	47
Lavoro	131
Ordinamento Finanziario	373
Politiche sociali	108
Sanità	250
Servizi Pubblici	840
Territorio	238
TOTALE	2315

4 SINGOLI SETTORI D'INTERVENTO

4.1 Sanità

4.1.1 Introduzione

Il 2013 è stato caratterizzato da una positiva ripresa dei rapporti di dialogo con l'Assessore, Aziende Sanitarie ed Ospedaliere. Il Difensore civico è stato invitato ad intervenire alla Conferenza dei Servizi dell'Azienda Sanitaria di Arezzo, c'è stato un'incontro con i Direttori Sanitari, con il Consiglio Sanitario Regionale, ai quali si è illustrata l'attività del Difensore civico e le criticità che al momento si affrontano nella gestione dei casi tecnico professionali con l'esigenza di aumentare le consulenze

specialistiche sulle quali contare ed in tal senso, ferme le collaborazioni storiche con l'Azienda Universitaria di Careggi/Università di Firenze Istituto di Medicina Legale e con l'Azienda Sanitaria di Arezzo, si sono avuti già positivi contatti con l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Pisa.

A livello normativo resta ancora da dare attuazione alla L.R. 19/2009 con l'adozione del regolamento di attuazione. La materia è ancora regolamentata dalla D.G.R.T. 462/2004 che non è purtroppo ad oggi attuata da tutte le ASL. Si torna a segnalare che le Aziende Sanitarie di Massa e Carrara, Livorno, Grosseto, Versilia e le Aziende Ospedaliere Meyer e di Siena non inviano al Difensore civico i reclami tecnico professionali come previsto dalla normativa vigente.

Nel corso del 2014 dovrebbe essere finalmente approvato anche il Piano Sanitario Regionale, mentre nonostante le reiterate segnalazioni dell'Ufficio il Consiglio Regionale non ha purtroppo proceduto alla nomina dei membri della Commissione Regionale di Bioetica, che è vacante dopo la proroga dell'ultima legislatura, con gravi disagi anche per il Difensore civico nelle istanze relative alla gestione di aspetti etici contingenti, quali le modalità di applicazione del consenso informato etc.

Si segnala come è partita nel corso del 2013 l'attuazione della D.G.R.T. 1234/2011, con l'intervento del Difensore civico nei procedimenti di gestione diretta del contenzioso, il numero dei casi trattati non è alto, ma molte delle vicende giunte all'attenzione dell'Ufficio dove il Difensore civico è intervenuto per favorire l'accordo fra le parti hanno portato ad un risultato positivo, con risarcimenti anche significativi per l'utente. Solo in un caso si è avuta una risposta formale da parte di una Azienda Sanitaria che ha assunto un atteggiamento difensivo e trattato la richiesta (basata peraltro su indicazioni medico legali positive) in cui il Difensore civico chiedeva di intervenire per favorire l'accordo fra le parti, come quelle pervenute dagli studi legali e ha fornito una risposta negativa formale.

Sono state aperte in totale 250 pratiche di cui 98 relative a casistiche tecnico professionali. La casistica relativa ai danni da trasfusione è molto bassa (24 pratiche in tutto), tuttavia questo non fa venire meno i problemi generali.

4.1.2 Attività portate avanti a livello nazionale

A livello nazionale si segnalano quattro tematiche, una relative alle questioni generali della gestione del risarcimento dei danni da responsabilità medica, una relativa alle problematiche generali ancora aperte nella gestione dei danni da trasfusione e vaccino, una relativa alle esenzioni ticket e la più recente

relativa al rilascio della Tessera Europea Assicurazione Malattie ai cittadini italiani residenti all'estero.

4.1.2.1 Soggetti danneggiati da vaccini emotrasfusioni ed emoderivati: sintesi delle criticità

Il numero dei casi esiguo non fa venire meno la problematica generale. Nel corso del 2013 sembra avere preso finalmente corpo la decisione di dare seguito alla sentenza della Corte Costituzionale 293/2011 che aveva dichiarato incostituzionale la scelta operata dalla manovra finanziaria del luglio 2011¹, interpretando la sentenza (che non era univoca) nel senso che la rivalutazione ISTAT spetta dal momento della domanda e non dal momento successivo alla sentenza della Corte Costituzionale, anche se si evidenziano problemi generali legati alla circostanza che il Ministero sta liquidando gli arretrati, ma non sta trasferendo alle Regioni gli importi per la liquidazione degli arretrati relativamente alle indennità pagate dalle Regioni su delega del Ministero. Infatti La Legge 27.12.2013, n.47 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" all'art. 1, comma 223 ha previsto: "al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.... l'autorizzazione di spesa è incrementata di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015". Suddetto incremento di risorse, però, non è stato destinato a finanziarie le regioni ma solo allo Stato che, difatti, ha già iniziato a corrispondere ai propri indennizzati le somme spettanti. La Regione Toscana ha portato l'argomento all'attenzione della Conferenza Stato Regioni, insieme ad altre Regioni. Si tratta di un'assurdità che crea una grave disparità di trattamento, peraltro proprio a scapito di quelle Regioni che all'epoca hanno accettato la delega a liquidare e a gestire le pratiche di cui alla L. 210/92 dallo Stato Italiano. La vicenda sarà oggetto anche di intervento da parte del Presidente del Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome.

A fronte di questo problema, restano aperte le le problematiche generali di questa legge, che si torna a ribadire:

1. La legge non è stata pubblicizzata ed è stato introdotto un termine triennale per la richiesta di indennizzo con la conseguenza che molti utenti giungono a conoscenza della circostanza di potere richiedere un indennizzo a distanza di anni dalla presa coscienza del danno e si vedono respinta la richiesta;

¹ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», che all'art. 11 Controllo della Spesa Sanitaria comma 13 recitava "Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel sen

so che la somma corrispondente all'importo dell'indennità' integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione

2. D'altro canto la legge non rende incompatibile la richiesta di indennizzo con la proposizione di una causa civile per danni allo Stato e purtroppo spesso i giudici accolgono la domanda senza porsi il problema che mentre la legge 210/92 opera un'inversione dell'onere della prova (è sufficiente provare che si è stati trasfusi e che il Centro Trasfusionale non sia in grado di provare che il donatore non è oggi portatore del virus HCV, HBV o HIV, prova complessa a distanza di anni con il donatore magari deceduto o irreperibile), in un giudizio civile è l'attore che deve provare che il contagio è derivato dalla trasfusione e non da altri fattori. Osserviamo così il paradosso di utenti che percepiscono risarcimenti milionari e di utenti che non percepiscono neppure l'indennizzo, perché non hanno le risorse necessarie per un ricorso giurisdizionale.
3. La determinazione dell'indennizzo si basa sulle tabelle legate ai danni di guerra, che sono focalizzate sui danni agli apparati fisici. Patologie come l'HCV (Epatite C) per fortuna infatti non sempre procurano danni fisici, che si hanno solo quando l'infezione degenera con il passare del tempo, comunque anche la circostanza di essere positivo all'infezione, costituisce un grave danno, che non trova ristoro in tabelle pensate a quantificare il danno materiale su parte del corpo (mutilazioni, degenerazioni di organi etc.).

Si ribadisce l'esigenza di modificare la legge nel senso sopra indicato, prevedendo anche una riapertura dei termini per fare domanda e modulando diversamente la quantificazione dell'indennizzo, magari rendendo alternativa la strada della richiesta di indennizzo e del risarcimento. I costi che il provvedimento porterebbe sarebbero senz'altro superati dai costi che il Ministero sta sopportando in termini di risarcimenti dei danni, che l'alternatività delle due strade escluderebbe.

4.1.2.2 Responsabilità professionale

Il Difensore civico della Toscana è stato ascoltato dalla Commissione Affari Sociali della Camera in qualità di Presidente del Coordinamento dei Difensori civici delle Regioni e Province Autonome, a fronte di progetti di legge che mirano a reintrodurre l'assicurazione obbligatoria facendo venire meno esperienze come quella della Regione Toscana. Altro problema dei progetti di legge in discussione in parlamento è l'ipotesi di prevedere l'ennesima figura ad hoc per la tutela in sanità, senza considerare esperienze come quella del Difensore civico nel campo della responsabilità professionale. Per fortuna la Commissione ha espresso una

posizione di apertura rispetto ai rilievi avanzati dal Presidente del Coordinamento e si sta avviando una ricognizione della prassi dei Difensori civici in tutta Italia. Con il cambio di governo la discussione sulla legge ha evidentemente subito un rallentamento e si auspica che l'ipotesi di tornare al regime di assicurazione obbligatoria (ipotesi che peraltro violerebbe l'autonomia regionale) sia accantonata, come l'ipotesi di creare l'ennesima garante di settore, provvedendo invece a dotare i Difensori civici regionali delle risorse necessarie per affrontare i casi di responsabilità professionale.

4.1.2.3 Ticket Sanitari

In relazione all'art. 8.16 della L. 537/1993 che prevede che solo i disoccupati con reddito inferiore a € 8.263,31 siano esenti da ticket e non estende il beneficio ai lavoratori con reddito inferiore a tale somma, né soprattutto agli inoccupati, Il Difensore civico ha interpellato sul punto il Ministero, ricevendo una risposta informale dall'Ufficio Competente con la motivazione della scelta selettiva della platea degli aventi diritto sulla base di fondi insufficienti per estendere la disciplina normativa. In qualità di Presidente del Coordinamento dei difensori civici regionali si intende comunque tornare sulla questione per avere una risposta innanzitutto "protocollabile" e per cercare comunque di superare tale disparità di trattamento.

Peraltro il problema riguarda anche i rifugiati, che hanno lo status di soggetti in cerca di prima occupazione ed in tal senso la segnalazione è giunta al Difensore civico anche da Medici per i Diritti Umani, una delle associazioni che ha aderito alla Convenzione CESVOT – Difensore civico Regionale.

4.1.2.4 Modalità di rilascio Tessera Europea di Assicurazione Malattia

Per i cittadini italiani titolari residenti all'estero e titolari dei moduli di assistenza internazionale "E121" ed "E 109" rilasciati dalle istituzioni competenti italiane (in pratica i pensionati che percepiscono pensione dall'Italia, ma risiedono all'estero e familiari a carico di cittadino italiano residenti all'estero) a norma delle direttive comunitarie l'Assistenza sanitaria è garantita dallo stato di residenza. Tuttavia le direttive prevedono che quando questi viaggiano in altri stati dell'Unione Europea la Tessera Europea di Assicurazione Malattia (TEAM) sia rilasciata dallo Stato di residenza originaria. Quindi lo Stato Italiano dovrebbe rilasciare a questi cittadini la tessera TEAM, come avviene per i cittadini residenti in Italia. Orbene per problemi inerenti la definizione delle modalità con cui spedire le tessere a questi cittadini, dal 2010 vige la circolare G RUII/II/586/I.3.b/1 del 30 marzo 2010 sancisce che "poiché non sono state ancora definite le competenti amministrazioni le modalità di invio all'estero della TEAM, nelle more della definizione di tale procedura si raccomanda di

emettere, su richiesta dell'interessato, un certificato sostitutivo provvisorio". Quindi mentre i cittadini della Francia residenti in Spagna hanno la tessera TEAM rilasciata dalla Francia, gli Italiani sono costretti tutte le volte a scrivere alla propria ASL di ultima residenza e farsi inviare un certificato provvisorio. Ciò provoca un'evidente disparità di trattamento e i nostri cittadini si trovano a dovere esibire un documento diverso da quello che esibiscono altri cittadini Europei, con la conseguenza di essere spesso guardati con sospetto dalle istituzioni sanitarie di altri paesi e di dovere pianificare in anticipo i propri spostamenti.

Per questo motivo il Difensore civico ha di recente interpellato il Ministro, riservandosi di segnalare la vicenda, che costituisce una vera e propria discriminazione ai sensi del Diritto Comunitario, alla Commissione Europea tramite il Mediatore Europeo. Si auspica che la richiesta possa essere rapidamente accolta, trattandosi veramente di un problema di poco conto, che sta creando disagio a molti utenti.

4.1.3 Attività del Difensore civico all'interno della Commissione Attività Diabetologiche

L'ufficio del Difensore civico ha continuato la propria attività all'interno della Commissione Attività diabetologiche. Il Consiglio Sanitario Regionale con parere 72/2013 – accogliendo le proposte presentate in sede di discussione dei "Percorsi diagnostico-terapeutici per il diabete nell'adulto tra ospedale e territorio" e del "Percorso piede diabetico" – ha auspicato che sia predisposto un atto deliberativo che sistematizzi la disciplina del settore, tramite un gruppo di lavoro del quale fa parte anche l'Ufficio del Difensore civico.

Per la prima volta la Commissione sta portando avanti un lavoro di promozione e di confronto con tutti gli operatori, iniziato a livello delle tre Aziende (Firenze, Meyer e Careggi) operanti sul territorio di Firenze nel dicembre 2013, e proseguito con un evento di Formazione Regionale che ha coinvolto tutti gli operatori del settore nel febbraio 2014.

4.1.4 Assistenza pediatrica domiciliare

Prosegue la segnalazione relativa a tali problematiche, soprattutto nella zona di Livorno, dove la Commissione Mista conciliativa ha sollevato il problema segnalandolo al Difensore civico. Il problema resta purtroppo ancora aperto, soprattutto a Livorno, dove sono numerose le segnalazioni anche tramite la stampa.

4.1.5 Modalità di riscossione ticket da parte delle Aziende Sanitarie

Anche seguito della L.R. 81/2012 che ha inciso sulla spesa in sanità chiarendo che in caso di mancata disdetta dell'esame prenotato entro 48 ore è richiesto comunque il pagamento del ticket (anche ai soggetti esenti), la Delibera 39 del 21 gennaio 2013 sul ticket ha finalmente fatto chiarezza su pregresse disomogeneità fra le Aziende Sanitarie. In particolare alcune Aziende pretendevano il pagamento del ticket prima dell'esame diagnostico, altre prima della consegna del risultato.

La delibera 39/2013 chiarisce la vicenda, uniformando i comportamenti delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitarie e facendo la scelta di far pagare tutti i ticket prima della prestazione, dettando una disciplina univoca.

Resta aperto il fatto che sarebbe opportuno prevedere modalità per le quali l'utente che si accorge di avere sbagliato la propria autocertificazione in buona fede, possa procedere alla rettifica prendendo contatti con l'Azienda Sanitaria senza dovere attendere l'esito delle verifiche e rischiare sanzioni.

4.1.6 Esigenza di uniformare e casistica di responsabilità professionale

Come già evidenziato in premessa, siamo a fronte di comportamenti diversi da parte delle Aziende Sanitarie nell'invio della casistica ed è urgente uniformare i percorsi di tutela, ma anche rendere omogeneo il comportamento delle Aziende Sanitarie. Si rinvia all'appendice statistica per l'analisi della casistica in materia di responsabilità professionale.

Per quanto attiene la revisione dei percorsi di tutela le Aziende di Firenze, Careggi, Meyer e l'ISPO stanno elaborando congiuntamente con il Difensore civico un'autonoma proposta che sarà ovviamente oggetto di condivisione con la Regione Toscana (che dovrebbe procedere al regolamento sentito il Difensore civico, ai sensi di legge).

In questo contesto si torna ad evidenziare che la delibera 1234/2011 è stata oggetto di applicazione concreta, con l'intervento del Difensore civico nel favorire l'accordo fra le parti nei confronti dell'Azienda Ospedaliera di Careggi (che addirittura gestisce i casi tecnico professionali nei quali ravvisa potenziali incongruità, portandoli direttamente in Comitato Gestione Sinistri a prescindere dalla formalizzazione di una richiesta risarcitoria dell'utente), con la quale dopo un positivo momento di confronto è partita l'attività e con l'Azienda Sanitaria di Massa. Sono state formalizzate richieste anche nei confronti dell'Azienda Sanitaria di Siena e di Arezzo e si spera in un riscontro positivo.

La recente delibera 36/2014 ha proceduto ad una ulteriore puntualizzazione del percorso. In questo contesto il Difensore

civico ha preso contatti con l'Assessorato e con il Centro Regionale per il Rischio Clinico, ricevendo un riscontro positivo, perché l'attività dell'ufficio possa confluire nei sistemi di monitoraggio che si stanno attuando in sede regionale, in modo che il dato che perviene all'osservatorio del Difensore civico possa essere utile in un'ottica di monitoraggio del rischio clinico.

Politiche Sociali

4.1.7 Caratteristiche generali

Nel corso dell'anno 2013 sono state trattate 108 istanze riguardanti problematiche di ordine sociale afferenti: RSA, invalidità civile, handicap, prestazioni alla persona e barriere architettoniche. A questi numeri si aggiunge almeno un buon altro 30% di attività informale, che non si è formalizzata con l'apertura di un fascicolo perché consistente in attività di consulenza e di informazione, molto richiesta da questo tipo di utenza, di aggiornamento normativo, o perché non si sono riscontrati i presupposti giuridici per avviare un intervento formalizzato. Nel 2013 le istanze in questo ambito hanno ancor più evidenziato il fenomeno dell'erosione del ceto medio e lo sviluppo di nuove vulnerabilità sociali, questo sviluppo è apparso un fenomeno composito che si innesta in alcune grandi transizioni della nostra società quali l'invecchiamento della popolazione, la frammentazione delle famiglie, la precarizzazione della condizione di lavoro, che hanno allargato l'utenza in condizione di disagio sociale.

I risultati ottenuti si mantengono sullo standard degli anni passati, con circa un 75% positivi per l'istante e un 25% circa di mancato raggiungimento del risultato, imputabile prima di tutto a richieste per le quali le Amministrazioni sono legate a disponibilità di budget, sempre più esigue, e a discrezionalità regolamentari, come l'erogazione di contributi, alle quali si aggiunge qualche richiesta infondata o per la quale il Difensore civico non ha competenza.

Anche se la nostra casistica è limitata rispetto alla popolazione toscana, stiamo comunque avvertendo che, all'interno del nostro usuale ambito di richieste, cresce l'esigenza di risposte che debbono confrontarsi con nuovi e più diversificati ambiti per i bisogni espressi e per i quali talvolta non basta il supporto dell'Amministrazione Pubblica e dobbiamo ricorrere all'aiuto del ricco, per fortuna, tessuto delle associazioni di volontariato.

Numerosi sono stati i contatti ricevuti da quei cittadini che hanno chiesto informazioni e chiarimenti circa l'intervento legislativo che la Regione toscana ha messo a punto, finalizzato ad offrire un concreto sostegno economico alle famiglie che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà. "Toscana Solidale", che riunisce una serie di misure in favore dei nuclei familiari, con tre possibilità di sussidio: bonus bebè, un contributo a tantum a favore dei figli nuovi nati a partire dal 1° gennaio 2013, adottati o collocati in affido preadottivo. Contributo a favore delle famiglie numerose con almeno 4 figli, contributo a favore delle famiglie con figlio disabile a carico. Anche per l'intervento della Regione Toscana di sostegno

alle famiglie in situazione di difficoltà economica a seguito di chiusura attività, cassa integrazione casi di nuova povertà l'Ufficio del Difensore civico è stato strumento in molte occasioni di veicolare tutte quelle informazioni necessarie per prendere i contatti con le associazioni attraverso le quali sono distribuiti i contributi.

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

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

Proprio per la situazione generale fin qui indicata, che richiede in chi si trova in stato di bisogno nella necessità di ottenere risposte in tempi brevi, si rileva quanto sia importante che tali risposte, per essere realmente efficaci, siano congrue anche nei tempi e quindi una volta stabilito con chiarezza la scadenza, la stessa sia poi effettivamente rispettata. Ad esempio, può accadere che l'erogazione, riconosciuta dalla competente Commissione UVM, della quota sanitaria per l'inserimento di un anziano in una residenza sanitaria assistita arrivi quando la famiglia è economicamente stremata per aver provveduto direttamente e per troppo tempo agli alti costi di ricovero, o quando addirittura la stessa arrivi nel momento in cui ormai non serve più.

Per quanto riguarda l'assistenza a soggetti disabili e non autosufficienti, in riferimento alle segnalazioni più volte inoltrate all'Ufficio dai cittadini interessati, il Difensore civico, ha rilevato in questi casi soprattutto una generale richiesta di ampliamento e individualizzazione dell'offerta di assistenza sociale pubblica alle persone non autosufficienti e una condivisione da parte del

soggetto disabile e dei suoi familiari del percorso adottato dalla prestazione di base. E' il caso, per esempio, dell'assegnazione di poche ore di assistenza domiciliare settimanali, erogate magari in orari assolutamente poco utili alle esigenze del richiedente, in funzione di un sostegno ad una famiglia che si fa carico di un invalido grave, garantendogli così la possibilità auspicata sia dalla vigente normativa che dal mondo scientifico, di favorire le condizioni per continuare a vivere nel proprio ambiente domestico e familiare.

Va inoltre evidenziata la diversità della tipologia 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 e 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; diversamente quando invece coloro che si sono rivolti direttamente hanno un'età più marcatamente avanzata o con sindrome ansioso-depressiva, con forti difficoltà di comunicazione sia sotto l'aspetto strumentale che informativo, in tali occasioni 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.

4.1.8 Residenze Sanitarie Assistite - R.S.A.

Nelle istanze presentate è sempre più attenzionato l'argomento che riguarda la compartecipazione al costo della quota sociale per l'inserimento in RSA di persone non autosufficienti gravi. Nell'attività relativa all'anno 2013, le istanze presentate all'Ufficio, hanno avuto un incremento per quanto attiene la non sempre trasparenza nel sapere da parte dell'utente quale è il posto in graduatoria nella lista di attesa in particolare viene rilevato che non esiste uno strumento consultabile che dia certezza e sicurezza in merito alla propria posizione in graduatoria.

Anche la mancata erogazione dei contributi assistenziali, che a causa dei noti tagli ai finanziamenti, hanno aggravato la situazione di coloro che, pur avendo diritto a questo tipo di assistenza per quanto previsto dalla normativa vigente, si sono

trovati loro malgrado ad essere esclusi dal beneficio, proprio a causa della ridotta disponibilità finanziaria.

Sono state segnalate situazioni di diminuzione del contributo ponendo il soggetto richiedente in situazione di bisogno in condizione di difficoltà nell'affrontare sostenibilità dell'impegno assunto per il proprio sostentamento. E' stato necessario intervenire con i servizi sociali come mediazione per ristabilire il giusto equilibri nel rispetto delle parti.

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

Altra problematica portata all'attenzione del Difensore civico è la necessità di maggiore trasparenza, nella fattura, delle voci utili per la detrazione degli oneri sostenuti in RSA per gli addetti all'assistenza personale di non autosufficienti, che devono essere evidenziate dagli uffici amministrativi delle RSA stesse mediante apposita fatturazione relativa alle spese sanitarie extra sostenute e non a carico del sistema sanitario, ai fini della possibilità di operare la detrazione nella denuncia dei redditi prevista dal DPR 917/86La Sentenza della Corte Costituzionale n. 296 intervenuta proprio a fine 2012 nella quale viene riaffermata la competenza regionale di determinare il meccanismo di compartecipazione, confermando la piena legittimità della normativa regionale la n.66/08, tale sentenza non ha risolto l'annoso problema, dei tanti cittadini che hanno lamentato l'obbligo di compartecipazione dei familiari di persone non autosufficienti gravi, al pagamento della retta di parte sociale.

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

Prendendo atto della reale difficoltà economica del momento, le molteplici tipologie di richieste di contributi disattese (contributi affitto, contributi per pagamento di utenze, contributi per acquisto beni per bambini piccoli...) scaturisce la riflessione circa l'opportunità di individuare un numero ristretto di Livelli Essenziali di Prestazioni, intesi come diritti soggettivi, e quindi "veramente" garantiti per la loro esigibilità, sui quali i cittadini che riconoscano di averne i requisiti possano realmente far riferimento;

questa limitata parte di assistenza verrebbe completata da una offerta più ampia di LEP, intesi come obiettivi di servizio, nelle modalità previste dal nuovo PSSR 2012-2015

4.1.9 Barriere architettoniche

Nel corso del 2013 sono state presentate all'Ufficio del Difensore civico richieste di intervento in riferimento alla categoria "barriere architettoniche", relative ai contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici privati, riguardo anche al soggetto con grave cardiopatia invalido che chiedeva conferma circa la possibilità di ottenere dal Comune un contributo per installare ausili che facilitassero l'accesso ai piani superiori, ha ricevuto dal Difensore civico rassicurazione che ciò era possibile in virtù della Circolare n. 1669 del Ministero dei Lavori Pubblici del 22 giugno 1989 che ha precisato con chiarezza che i contributi previsti dalla Legge 13/1989 per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati spettano a "colui il quale, affetto da obiettive menomazioni o per effetto di patologie invalidanti irreversibili (pneumopatie, disturbi cardiocircolatori, ecc.), non sia in grado di raggiungere la propria abitazione se non con l'aiuto di terze persone, a rischio della salute." Non solo le persone con gravi disabilità motorie, quindi, hanno diritto ai contributi.

4.1.10 Invalidità civile e handicap

Per quanto attiene all'invalidità civile e all'handicap sono state presentate istanze nel corso del 2013 nelle quali uno dei motivi più ricorrenti di insoddisfazione dei cittadini che si sono rivolti al Difensore civico ha riguardato le concrete possibilità di opporsi alle decisioni dell'UVM in caso di mancata condivisione dei piani di intervento personalizzati.

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

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

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

Risulta interessante segnalare il caso in cui l'intervento del Difensore civico è stato determinante nel supportare il figlio di una anziana signora, entrambi residenti nel Comune di Firenze, affetta da Alzheimer e demenza senile da anni con un aggravamento molto pesante che ha comportato: alimentazione con sondino nasogastrico, catetere, diabete, problemi cardiaci, pacemaker. A seguito di tale aggravamento il figlio condivide con la propria assistente sociale la necessità di inserire presso una adeguata RSA la propria madre, chiedendo tutte le informazioni per confermare tale decisione. Le informazioni ricevute, pongono il figlio in una situazione di vero disagio, in quanto viene informato che successivamente alla richiesta di inserimento alla Unità di valutazione multidisciplinare (U.V.M.) che dovrà accertare la necessità o meno della madre di un inserimento presso una struttura assistita. Una volta accertata la necessità di far iniziare alla madre un nuovo percorso, la stessa U.V.M. avrebbe inserito l'interessata in lista di attesa e avrebbe potuto revocare l'erogazione del contributo badante fino a quel momento riconosciuto a favore della madre, malgrado la stessa continuasse a vivere ospedalizzata con la badante presso la propria abitazione. E' stato molto attento il figlio nel richiedere i riferimenti normativi a sostegno di tali affermazioni presso vari uffici che purtroppo non ha ricevuto soddisfazione ed ha creduto ed ottenuto tramite la richiesta di intervento al Difensore Civico la possibilità di ricevere elementi di chiarimento e trasparenza amministrativa per ciò che prevede il regolamento delle prestazioni sociali e sociosanitarie per la domiciliarità in favore della popolazione anziana in condizione di fragilità o di non autosufficienza ed il regolamento per l'ospitalità di persone anziane o adulte con disabilità presso residenze sanitarie assistenziali o residenze assistite che tra l'altro affermano per quanto riguarda il Comune di Firenze. È previsto che debba permanere la prestazione relativa al contributo per assistenti familiari fino all'erogazione della prestazione di inserimento in struttura. Tutto ciò ha posto il figlio in una condizione di maggior tranquillità per poter decidere di dare avvio ad una nuova richiesta di valutazione della situazione della propria madre al fine dell'inserimento in una RSA.

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

Non ultimo, l'intervento spesso risolutivo verso le Amministrazioni che non intendono porre in essere verso i dipendenti che assistono disabili gravi, le agevolazioni previste dalla legge, quali prima di tutto, la fruizione dei permessi per l'assistenza.

4.1.11 Previdenza

Nell'anno 2013 le pratiche inerenti questioni previdenziali sono state 76, nel corso delle quali sono stati effettuati, con risultati positivi nella quasi totalità degli interventi, in modo particolare azioni di richiamo, nei confronti degli enti previdenziali, in particolare dell'Inps, per lo svolgimento di adempimenti non effettuati, oltre ad azioni di sollecito per l'erogazione degli assegni familiari, per verifiche della posizione contributiva, per ottenere il riconoscimento di versamenti effettuati e non riconosciuti, il cui computo esatto riveste grande importanza con l'avvicinarsi del momento della valutazione del possesso dei requisiti per il pensionamento.

A questo va aggiunta un'attività costante di studio al fine di poter fornire agli utenti le sempre maggiori richieste di corrette e aggiornate informazioni sulla normativa previdenziale vigente che, come sappiamo, mai come in questo periodo è soggetta a continue modifiche e necessita quindi di un aggiornamento continuo. Tra le richieste di informazioni normative che giungono all'Ufficio con maggiore frequenza, senza dubbio sono da ricordare quelle inerenti le procedure per il riconoscimento dell'invalidità civile, in particolare per quanto attiene alla tempistica da rispettare per giungere alla definizione del procedimento di valutazione, e la richiesta di recupero, da parte dell'Inps, di somme indebitamente percepite, regolate dall'art. 13 della L. n. 412/91.

A titolo di esempio, un'azione del Difensore civico portata avanti nel corso del 2013 e che ha ottenuto un risultato positivo è stata quella volta a definire una problematica di largo interesse generale, costituita dal diritto a percepire gli assegni per nucleo familiare da parte dei lavoratori dipendenti pubblici, genitori di figli naturali legalmente riconosciuti e per i quali il lavoratore provvede regolarmente al loro mantenimento, ai quali non viene riconosciuto da parte del datore di lavoro il diritto a percepire gli assegni nucleo familiare perché non hanno la stessa residenza anagrafica del figlio. Il datore di lavoro, nel caso specifico si è trattato di un dipendente della Regione Toscana, in riferimento ad una circolare Inps che prevede appunto la coincidenza della residenza anagrafica ai fini dell'erogazione della prestazione, non ha tuttavia tenuto conto della Sentenza della Cassazione del 2004 nella quale viene riconosciuto il diritto a percepire l'assegno per il nucleo familiare per i figli per i quali il lavoratore provveda o contribuisca

abituamente al mantenimento, rimanendo irrilevante il requisito della convivenza. In forza di tale sentenza il Difensore civico ha sollevato il problema ponendo un quesito all'Ufficio legale della sede centrale dell' Inps di Roma il quale ha risposto prendendo atto di quanto stabilito nella Sentenza. Conseguentemente, e alla luce del parere ricevuto, il Difensore civico ha ripreso i contatti sia con l'Amministrazione regionale che con la sede Inps di Firenze, ottenendo, alla luce dei nuovi riscontri, una rapida positiva soluzione dell'istanza, che ha consentito all'istante, e che consentirà a molti altri lavoratori, di usufruire di un diritto illegittimamente negato.

Altra azione di rilievo svolta nel corso di quest'anno dal Difensore civico con successo è quella relativa al superamento di una problematica sollevata da un cittadino italiano, beneficiario di assegno di accompagnamento, al quale l'indennità era stata sospesa in virtù di una impropria estensione della norma applicata per l'erogazione della pensione sociale perché si è recato in un paese extra UE per un periodo superiore a 30 giorni consecutivi.

Da ciò ha preso avvio una serrata richiesta di chiarimenti alla Sede Inps di Pisa, residenza del cittadino-istante dove è sorto il problema, dalla quale il Difensore civico ha ottenuto risposte interpretative "chiuse" e non coerenti con la normativa vigente.

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

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

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

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

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

4.2 Tutela degli immigrati

La nostra adozione, dal gennaio 2013, del nuovo software di gestione delle istanze (c.d. "DIASPRO"), ha reso necessario un intervento di modifica della organizzazione delle nostre categorie e sotto categorie di attività. L'ambito della immigrazione è stato specificato in problematiche relative a: cittadinanza; ingresso; soggiorno. Nel corso del 2013, sono state aperte 61 pratiche in materia di immigrazione (e il dato segna un notevole incremento rispetto al 2012, durante il quale le pratiche aperte in argomento furono la metà). Occorre puntualizzare che, tra queste, circa 27 hanno avuto per oggetto richieste di assistenza e intervento su tematiche correlate al conseguimento della cittadinanza italiana. In ordine a tale tipologia di questioni, la difesa civica nel 2013 ha visto raddoppiare le istanze rispetto all'anno precedente. Sono infatti stati aperti 27 fascicoli a fronte dei 16 del 2012. Si ritiene che tale dato sia conferma della efficacia del sistema del "passaparola" quale modalità di venire a contatto con l'istituto della difesa civica e le sue funzioni. Le problematiche relative all'ingresso in Italia segnalate nel corso del 2013 sono state 8. Relative al soggiorno, e più in generale connesse alla presenza sul territorio e alla volontà di rimanervi, sono state 26.

Si deve segnalare che La Giunta Regionale, in particolare la Segreteria dell'Assessore al Welfare, nel 2013 ha coinvolto questa difesa civica nella partecipazione al "Tavolo regionale per la Inclusione e Integrazione sociale delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti", la cui istituzione è stata prevista dalla Delibera della Giunta Regionale Toscana n.128 del 27/02/2013. L'occasione è stata fornita da una istanza effettuata da parte di una associazione, che si autodefiniva rappresentativa della nazione Rom sul territorio. In particolare, la ricorrente aveva evidenziato che la delibera sopra citata non prevedeva la partecipazione al tavolo delle comunità Rom, Sinti e Caminanti, né, a dire della istante, la partecipazione di UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per le Pari Opportunità e Ministro per

l'Integrazione) in qualità di Punto di Contatto Nazionale, in diffonibilità alle indicazioni in materia del Consiglio dei Ministri del 24/2/2012, a loro volta attuative della comunicazione della Commissione Europea n.173 del 5/4/2011. In particolare, la Associazione ricorrente ci aveva sottoposto il contenuto della Direttiva della Presidenza del Consiglio a firma del Ministro per la Cooperazione Internazionale e la Inclusione MCII 1995 del 15/06/2012, avente per oggetto la descrizione delle iniziative di strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti, e emessa a seguito delle sollecitazioni della Commissione UE per il superamento della emarginazione economica e sociale della principale minoranza d'Europa. Tale atto disegna, per il perseguimento degli obiettivi prefissati (garanzia di pieno godimento del diritto alla salute, alla casa, al lavoro e alla istruzione) un modello di *governance*, del quale è prevista la articolazione mediante la istituzione di tavoli tematici nazionali e di tavoli regionali, prevedendo per questi ultimi, tra gli altri soggetti, il coinvolgimento "delle associazioni e degli enti della società civile impegnate nella tutela delle comunità Rom, Sinti e Caminanti e di rappresentanti delle medesime comunità". Ci era stato fatto notare che tale ultimo inciso non era stato riprodotto nel testo della delibera GRT n.128 del 27/02/2013, nella parte riguardante i membri dei tavoli regionali, poiché non riprodotto nel documento della Conferenza delle Regioni del 24/01/2013 (di sintesi della proposta di costituzione dei tavoli sopra richiamati), documento che costituisce in buona sostanza il presupposto concettuale della citata delibera regionale. L'assessorato, da noi interpellato con richiesta di chiarimento sul tema evidenziato dalla associazione, confermò che all'attività di preparazione e stesura in sede tecnica del documento elaborato dalla Conferenza delle Regioni aveva partecipato anche UNAR, in qualità di "cabina di regia", individuata dal Governo italiano per l'attuazione degli indirizzi europei, in particolare della comunicazione della Commissione Europea del 5/4/2011, quindi competente alla promozione della implementazione della Strategia Nazionale approvata dal Governo e validata dalla UE. Inoltre, la Giunta rilevò che in sede di Conferenza delle Regioni (peraltro, nell'ambito della cabina di regia UNAR la Conferenza delle Regioni è rappresentata da Toscana) non era emersa alcuna intenzione di esclusione delle rappresentanze Roma e Sinti dalla partecipazione ai tavoli regionali. In tale ambito erano invece state esortate le Regioni ad attuare la Strategia Nazionale della sua interezza. In qualità di rappresentante delle Regioni, la Toscana ha collaborato alla redazione ed esame del documento approvato dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 24/1/2013, col quale le Regioni medesime si impegnavano ad attuare la Strategia Nazionale di inclusione delle popolazioni Rom e Sinti approvata dal Governo in attuazione della citata Comunicazione della Commissione Europea. Con il documento le

Regioni si impegnavano inoltre a promuovere la costituzione di tavoli regionali, comunicando a UNAR il coordinatore e la composizione del tavolo. La Giunta Regionale Toscana ha provveduto ad adottare la Delibera n.128 del 27/02/2013 istitutiva del tavolo regionale con indicazione della sua composizione e degli obiettivi da perseguire, trasmessa a UNAR. E' stato a noi evidenziato dall'assessorato che la composizione del tavolo regionale non è definita da alcun atto normativo, e la sua istituzione è richiamata in termini non vincolanti dalla Strategia nazionale. Esso si è riunito per la prima volta nell'aprile 2013, e ad esso hanno preso parte anche organismi del terzo settore attivi nel territorio regionale nell'ambito della promozione dei processi di inclusione sociale delle popolazioni Rom e Sinti, in particolare le associazioni indicate dalla Fondazione Michelucci, che gestisce l'Osservatorio Regionale su tali popolazioni, scelta supportata e integrata dai Comuni a forte presenza di insediamenti.

4.2.1 Cittadinanza

I provvedimenti di concessione della cittadinanza "per matrimonio", sulla domanda presentata dal coniuge straniero legalmente residente in Italia, e la sua reiezione (per i motivi ostativi di cui alle lett. a) e b) dell'art. 6 della legge n. 91/1992), in base alla Direttiva del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2012, operativa dal 1 giugno 2012, sono stati attribuiti alla competenza del Prefetto. La novità introdotta ha inciso grandemente in senso positivo sulla celerità dei relativi procedimenti. Infatti, nel corso del 2013, la difesa civica, contrariamente agli anni precedenti, durante i quali numerosi aventi diritto avevano chiesto assistenza sulle procedure di naturalizzazione *jure matrimonii*, non ha ricevuto segnalazioni su tali procedure. Per ciò che riguarda le altre fattispecie di acquisto della cittadinanza, tuttavia, la durata dei procedimenti conserva a tutt'oggi importanti aspetti di criticità che talvolta mettono a repentaglio il godimento di una serie di facoltà e diritti connessi all'acquisto dello *status civitatis* in tempi ragionevoli. Infatti, la maggior parte delle istanze in materia ha infatti riguardato la durata dei procedimenti per la concessione della cittadinanza ex art. 9 lett.f) della L91/92, ossia, tra le modalità di concessione della cittadinanza, la fattispecie c. d. "per residenza", la quale consente di intraprendere l'*iter* al compimento del decimo anno di residenza legale e non interrotta sul territorio (o al compimento del quinto anno, per i titolari di asilo politico, o di periodi più brevi in caso di ascendenza italiana). Deve ricordarsi che l'art.3 del DPR362/1994 dispone il termine di 730 giorni per la definizione del procedimento. Tra i casi portati alla nostra attenzione, solo per alcuni il biennio si è concluso da meno di un anno. Più spesso, si tratta di *iter* intrapresi quattro o cinque anni

prima. E' da notare che il termine di 730 giorni è stato confermato dal DPCM n.58 del 21/03/2013 (che fissa i termini di conclusione dei procedimenti di competenza del Ministero dell'Interno maggiori di 90 giorni), sulla base della circostanza che l'art. 4 comma 2 della L241/90 (della quale il DPCM citato è regolamento di attuazione), disponendo che il termine di conclusione non possa superare i 180 giorni, fa espressa eccezione per i procedimenti di cittadinanza (e in genere in materia di immigrazione), ponendo a motivo di tale eccezione che la concessione della cittadinanza è un caso di "particolare complessità", dovuta alle verifiche da effettuare sia sul territorio che nel Paese di origine del richiedente. Sarebbe quantomeno auspicabile che tale termine venisse osservato. Invece, come sopra detto, nella prassi è pressoché raddoppiato. Talvolta il nostro intervento (come in precedenti occasioni ricordato), ha dato luogo alla comunicazione del c.d. preavviso di esito sfavorevole della istanza (ex art. 10bis L241/90), e in tali casi abbiamo replicato ai sensi di legge in nome e per conto dell'interessato, contribuendo in modo determinante a dare luogo alla conclusione positiva della procedura. In altri casi, abbiamo unicamente ricevuto notizie, anche per vie brevi, sullo stato degli atti della procedura, in modo da poterci noi rivolgere all'ufficio che, in quel dato momento, sta vagliando l'istanza. In ogni caso, preliminarmente a qualsiasi intervento, abbiamo eseguito o fatto eseguire dagli interessati la visura *online* tramite accreditato sul sito web del Ministero dell'Interno (unico modo per aver notizie, essendo stato soppresso da tempo il servizio di informazioni telefoniche). In ciascun caso portato alla nostra attenzione, abbiamo verificato da quanto tempo fosse scaduto il biennio previsto per la durata del procedimento. Infatti, nel caso che la richiesta del nostro intervento sia giunta quando i 730 giorni sono scaduti da meno di un anno, abbiamo ritenuto doveroso informare l'utenza che, decorsi i termini procedurali stabiliti in base all'art. 2 commi 2 e 3 della L241/90, l'istante è legittimato a proporre ricorso, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 31 e 117 del Dlgs104/2010 (Codice del Processo Amministrativo) contro il silenzio amministrativo. Tuttavia, anche per fondati dubbi sulla proponibilità, in questi casi, di tale azione (che presuppone una attività della PA il più possibile scevra da discrezionalità, che è invece il connotato principale del provvedimento di concessione della cittadinanza), abbiamo ritenuto ancor più doveroso intervenire nel nostro consueto modo propositivo e interlocutorio, nel tentativo di addivenire ad una conclusione positiva e fisiologica della procedura, nonché il più possibile tempestiva.

Anche se afferente all'anno in corso, *ratione materiae* dobbiamo citare la decisione con la quale il giudice amministrativo (TAR Lazio sez. II *quater*, sent. n. 2257 del 26 febbraio 2014) ha accolto una *class action* promossa da CGIL, INCA, Federconsumatori e numerosi stranieri in attesa di cittadinanza,

intrapresa al fine di ottenere l'eliminazione dei lunghi tempi di attesa attualmente necessari per la conclusione dei procedimenti. In particolare, è stata riconosciuta la violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento sull'istanza di rilascio della concessione della cittadinanza italiana (per come fissati dall'art. 3 DPR362/1994) da parte del Ministero dell'Interno, al quale è ordinato di porre rimedio a tale situazione mediante l'adozione degli opportuni provvedimenti, entro il termine di un anno dalla comunicazione della decisione, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria, e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La decisione (oltre a costituire un precedente di grande importanza per aver stabilito che, inserendo tra i vari presupposti della *class action* - v. art. 1 Dlgs198/2009 - la "violazione di termini", il legislatore ha inteso fare riferimento non solo ai procedimenti funzionali alla adozione di atti amministrativi generali obbligatori non aventi contenuto normativo, ma ha richiamato, in via generale, tutti i termini fissati per legge, e pertanto anche i termini procedurali fissati per l'adozione di un provvedimento amministrativo ad effetti e portata individuali, essendo la *class action* in tal caso volta ad ottenere che "d'ora in poi quell'amministrazione ponga fine al comportamento costantemente violativo delle regole imposte dall'ordinamento sul rispetto dei termini procedurali"), è evidentemente destinata a sortire effetti sulla generalità delle procedure di cittadinanza. Nella trattazione delle istanze future non mancheremo di fare riferimento alla decisione ora sinteticamente descritta.

La Difesa civica, nel corso del 2013, si è occupata di un caso particolarmente rilevante afferente all'acquisto della cittadinanza al compimento del diciottesimo anno di minore nata in Italia e residente in un Comune della Toscana. Il problema, come accade nella maggior parte dei casi simili, verteva sulla mancanza di continuità della residenza, essendo che la famiglia risultava averla acquistata non prima del compimento dei sei anni della figlia. In particolare, la ragazza risultava essere nata in Italia in data successiva al rilascio a favore del padre di permesso di soggiorno di lunga durata, rinnovato alle scadenze fino al rilascio della carta di soggiorno a tempo indeterminato - ora permesso CE per soggiornanti di lungo periodo - per sé e per la propria famiglia. Tuttavia, risultava anche che la famiglia aveva effettuato la prima iscrizione anagrafica dopo circa sei anni dalla nascita della figlia. Pertanto, quando, al compimento del diciottesimo anno di età, la ragazza ha presentato all'ufficiale di stato civile del comune di residenza istanza per acquisire la cittadinanza italiana, le è stata fatta presente la necessità di produrre la documentazione integrativa (certificati delle vaccinazioni, o di iscrizione scolastica) atta a comprovare la sua effettiva presenza sul territorio italiano durante il periodo di mancata iscrizione anagrafica nonostante il

possesso del titolo di soggiorno, periodo che va dalla nascita alla prima iscrizione.

Il caso fu portato all'attenzione di questa Difesa civica la quale, visto anche il disposto dell'art. 33 comma 1 del DL69/2013, che chiarisce che, ai fini dell'applicazione dell'art. 4 comma 2 L91/92, non sono imputabili all'interessato/a "eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della PA, ed egli/ella può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni *altra* (termine abolito in sede di conversione del DL69/2013 nella L98/2013) idonea documentazione", posto che la famiglia non possedeva alcun certificato di vaccinazione, né la ragazza era stata a scuola materna prima delle elementari a sei anni, ha prospettato al comune la possibilità di considerare il titolo di soggiorno quale "idonea documentazione", a buon diritto, atta a comprovare la effettiva presenza sul territorio della giovane nel periodo di mancata iscrizione anagrafica, dato che tale mancata iscrizione - dalla nascita al compimento dei sei anni - non era certo a lei imputabile.

Il Comune in questione, posto che la presenza e permanenza sul territorio, senza interruzioni, è a tutt'oggi requisito inderogabile per l'acquisizione della cittadinanza ex art. 4 comma 2 L91/92, date le difficoltà lamentate, si è reso disponibile a reperire direttamente presso i comuni interessati i certificati delle vaccinazioni, e presso le scuole materne/elementari, i certificati di iscrizione e di frequenza. Invitava infatti gli interessati a indicare i comuni e le scuole di riferimento.

Tuttavia le vaccinazioni non erano state effettuate e la giovane non aveva frequentato la scuola materna (alle elementari era già residente, e la documentazione sarebbe stata irrilevante). Data la situazione, presumibilmente analoga a una molteplicità di giovani nati da genitori regolarmente soggiornanti e sempre vissuti in Italia sino alla maggiore età, nel caso sussistano periodi di mancata iscrizione anagrafica della famiglia, e per tali periodi il/la giovane sia sfornito, per causa a lui/lei non imputabile, di documentazione idonea a dimostrare la effettiva presenza sul territorio, abbiamo chiesto al Ministero dell'Interno di indicarci se il possesso del permesso di soggiorno valido per l'intero periodo può essere considerato equiparabile a tale idonea documentazione, dato che, come noto, per la iscrizione dei figli minori sul permesso dei genitori, nonché per ogni rinnovo, è indispensabile che il minore sia materialmente presente presso gli uffici preposti. Nell'attesa della risposta del Ministero, il Comune in questione ha ribadito la necessità di accertare la effettiva presenza sul territorio anche nel periodo antecedente la residenza, a parere dell'ente non essendone il permesso di soggiorno una prova idonea. Nel caso di specie, è stato inviato alla giovane il preavviso di diniego. Il Ministero deve ancora fornirci una risposta.

4.2.2 *Ingresso*

La problematica relativa al rilascio del visti d'ingresso ha rivestito quest'anno minore importanza numerica, tuttavia ci sono stati segnalati alcuni gravi casi, tra i quali un provvedimento di diniego di rilascio di visto d'ingresso per cure mediche a favore di un soggetto il quale aveva prodotto tutta la documentazione richiesta, atta a comprovare sia il possesso di una attività lavorativa avviata nel Paese di origine (in modo da fugare ogni dubbio sulla presunta intenzione immigratoria che avesse potuto costituire il vero motivo della richiesta di visto di ingresso), sia la disponibilità di un alloggio durante il soggiorno, sia addirittura il preventivo di spesa della Azienda Ospedaliera a la fatturazione dell'acconto già versato. Peraltro, proprio in qualità di imprenditore il richiedente era stato sottoposto a ricatto dagli integralisti Shabaab e, essendosi rifiutato di pagare il "pizzo", aveva subito l'aggressione (è stato gettato in un pozzo) che gli aveva procurato le gravi lesioni per curare le quali chiedeva di poter entrare in Italia. Abbiamo prospettato le ragioni dell'esponente alla rappresentanza consolare di riferimento (salvo naturalmente l'eventuale ricorso che l'interessato avesse inteso intraprendere davanti al TAR Lazio), nel tentativo di addivenire ad una conclusione positiva (e senza gravami) della vicenda, nella sostanza a un atto di ritiro del diniego, ma senza successo. La rappresentanza in questione non ha fornito nemmeno un cenno di riscontro.

Ancora in tema di constatata scarsa volontà di collaborazione da parte delle rappresentanze diplomatico/consolari, emblematico è stato il caso del diniego di visto d'ingresso di breve durata (c.d.visto Shengen) a favore di un giovane proveniente da un Paese del nord Africa. In particolare, gli ospitanti avevano effettuato ogni adempimento di legge, compresa la stipula di garanzia fideiussoria, per pianificare il sostentamento del giovane per tutta la durata del soggiorno. Tuttavia il diniego era stato pronunciato poiché "il richiedente non ha fornito la prova di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno, o dei mezzi per il ritorno nel paese di origine o di residenza, o per il transito verso un paese terzo nel quale è garantita la ammissione, o non ha dimostrato di poter acquisire legalmente tali mezzi". A conforto della nostra richiesta di rivedere la decisione (anche qui salvo naturalmente l'eventuale ricorso che l'interessato avesse inteso intraprendere davanti al TAR Lazio), evidenziamo che la domanda di visto era stata corredata da:

lettera di invito, sotto la responsabilità dei dichiaranti, per un periodo di dieci giorni; certificazione di deposito bancario di €780; contratto di assicurazione per malattia e infortuni per l'intero periodo di soggiorno; polizza fideiussoria, come richiesto dalla legge; polizza di assicurazione malattia e infortuni valida per

il periodo; prenotazione aereo andata e ritorno. La rappresentanza diplomatica non ha dato alcun cenno, neanche dopo sollecito

4.2.3 Soggiorno

Di particolare importanza poiché di interesse per una generalità di soggetti, è stata la questione (sottopostaci da una associazione di giuristi e studiosi del diritto dell'immigrazione che gestisce una rete di sportelli informativi presso gli enti locali su progetto regionale) concernente il rilascio, da parte dei comuni, del certificato di idoneità alloggiativa, che la legge nazionale richiede al cittadino straniero ai fini del ricongiungimento familiare. Il problema è sorto a seguito della modifica operata dalla L94/2009 ("pacchetto sicurezza") della lett. a) comma 3 art.29 del TU Immigrazione, il quale ad oggi stabilisce che lo straniero che chiede il ricongiungimento deve dimostrare, tra l'altro, di disporre "di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali". La nuova formulazione della norma ora riportata ha soppresso il riferimento ai parametri stabiliti dalle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, ai fini della idoneità dell'alloggio al ricongiungimento familiare. Tale riferimento è invece a tutt'oggi vigente per le caratteristiche dell'alloggio del quale si deve inserire garanzia di disponibilità per il contratto di soggiorno (v. art. 5bis comma 1 lett.a) Dlgs286/98), e per la estensione ai familiari del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (v. art. 9 comma 1 Dlgs286/98). In sintesi, la modifica legislativa ha differenziato nella sostanza le certificazioni di idoneità dell'alloggio volte al ricongiungimento/coesione familiare da quelle che necessitano per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e per la domanda di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, talché la normativa di riferimento per i primi (come specificato dalla Circolare del Ministero dell'Interno n.7170 del 18/11/2009) può essere quella del DM 05/07/1975 del Ministero della Sanità (che stabilisce i principali requisiti igienico sanitari delle abitazioni e i requisiti minimi di superficie correlati al numero degli occupanti), a sua volta modificativo, *in parte qua*, delle precedenti Istruzioni Ministeriali del 20/06/1896. Per i secondi, la normativa di riferimento continua ad essere la LR96/1996, nonché, per la parte che interessava la segnalazione, la Delibera della Giunta Regionale n.700/2005, che, pur facendo riferimento al DM citato, ha deciso di derogare al rapporto superficie alloggio/abitanti, per prediligere il rapporto persone/vano utile. E' stato tuttavia correttamente rilevato dalla Regione e da ANCI che in sede applicativa il far prevalere il primo rapporto al secondo può determinare disparità di trattamento non solo tra cittadini italiani /europei e cittadini stranieri, ai quali ultimi verrebbe richiesto uno standard abitativo

maggiore, ma anche tra cittadini stranieri, ad esempio a seconda che si chiedi il ricongiungimento o la estensione ai familiari del permesso UE di lungo periodo, o l'ingresso per motivi di lavoro di entrambi i genitori con prole. Per limitare tale situazione, e per tentare di ridurre le disomogeneità applicative che si sono riscontrate nel territorio, aggravate in alcuni casi dalla richiesta di documentazione prodotta a cura di tecnico privato (con onere economico a carico del cittadino straniero), Regione Toscana e ANCI hanno istituito un gruppo di lavoro che ha redatto il documento che può essere chiamato di Linee Guida "Analisi della procedura di riconoscimento della conformità ai requisiti igienico sanitari nonché di idoneità abitativa ai fini del ricongiungimento familiare", utile orientamento per gli uffici comunali incaricati al rilascio dei certificati di idoneità igienico sanitaria richiesta dalla normativa in materia di rilascio dei nulla osta al ricongiungimento familiare degli stranieri. Tale documento risultava essere già stato inviato alle Prefetture e a tutti i Comuni della Toscana. In esso, viene stabilito che "per quanto concerne i requisiti minimi di superficie degli alloggi in relazione al numero degli abitanti valgono, anche per quanto riguarda i requisiti igienico-sanitari, i criteri stabiliti per l'idoneità alloggiativa dalla delibera 700/2005 e quindi possono dimorare non oltre due persone a vano utile, salvo particolari situazioni da motivare; ove per vano utile si intende, secondo quanto stabilito al punto b-2 della Tabella B, allegata alla sopra richiamata legge regionale 96/96, ogni vano dell'alloggio, esclusa la cucina, quando la stessa risulta inferiore a mq. 14, e i servizi così come definiti dal D.M. 5 Luglio 1975". Ci veniva riferito che nei comuni toscani indicati dalla associazione –circa 26 – si erano riscontrate procedure che in vario modo si discostavano dalle Linee Guida. Presso un gruppo dei comuni, ci era stato riferito che era chiesta la verifica igienico-sanitaria anche per il certificato per il contratto di soggiorno e permesso CE. Presso altro gruppo, si chiedeva all'utenza (almeno per il ricongiungimento familiare) di produrre la certificazione tramite tecnico privato a proprie spese (nonostante la norma reciti che i requisiti debbono essere accertati "dai competenti uffici comunali), o tramite la ASL, sempre a proprie spese. Alcuni di questi comuni, chiedevano il tecnico privato solo in mancanza della planimetria catastale da allegare alla richiesta di certificato. Altri, chiedevano il tecnico per certificare che l'impianto elettrico e di riscaldamento sono a norma. Questa Difesa civica ha fatto presente a tutti i comuni oggetto di segnalazione la necessità di rivedere le procedure di riconoscimento della conformità ai requisiti igienico sanitari nonché di idoneità abitativa ai fini del ricongiungimento familiare alla luce delle citate Linee Guida in materia, il seguire le quali è strumento utile per non incorrere in disparità di trattamento. Ad oggi, solo alcuni dei Comuni (sebbene di grandi dimensioni) hanno fornito riscontro positivo al nostro intervento, assicurando il rispetto delle

Linee Guida regionali. Stiamo sollecitando tutti gli enti ai quali avevamo scritto a risponderci. Sarebbe utile comunque che la Regione stessa invitasse espressamente i Comuni ad osservare le proprie linee guida in materia.

Nell'ambito delle problematiche relative al soggiorno, e più in generale allo *status* di cittadino immigrato, abbiamo avuto a che fare con il consueto mancato riconoscimento dei benefici economici connessi allo stato di invalidità/handicap grave, casi tutti risolti per evidente difformità alla costante giurisprudenza costituzionale. Di spicco è stata poi la vicenda, fuori della nostra competenza, ma che ci è parso doveroso trattare per la evidente lesione dei diritti della persona che si stava perpetrando (nonché per le conseguenze negative che si stavano ripercuotendo sul procedimento di rinnovo dei permessi di soggiorno), riguardante due cittadine della Repubblica del Kazakistan, conviventi con la madre (che aveva intrapreso la procedura di concessione della cittadinanza), alle quali, in pendenza del procedimento di rinnovo dei propri permessi di soggiorno per famiglia, la questura di riferimento aveva, come di prassi e secondo la normativa, chiesto di produrre i passaporti in corso di validità. L'Ambasciata del Kazakistan a Roma, dopo mesi dalla richiesta dei passaporti, aveva replicato che interessate avrebbero ricevuto il passaporto della Repubblica del Kazakistan solo all'ottenimento de "la residenza permanente in Italia". Ritenemmo che il funzionario di Ambasciata al quale chiedemmo chiarimenti su tale motivazione, avesse inteso fare riferimento alla circostanza che la madre convivente era in procinto di acquisire la cittadinanza italiana, e ciò avvenuto le interessate, in qualità di figlie di cittadina, avrebbero maturato il diritto al soggiorno permanente. Tuttavia, rilevammo che nel frattempo le interessate avevano comunque diritto al rinnovo del proprio titolo di soggiorno. Rilevammo altresì che per le interessate, cittadine della Repubblica del Kazakistan, non sussistevano motivi di sorta ostativi al rilascio dei passaporti a loro favore. L'Ambasciata stava invece subordinando il rilascio dei passaporti al verificarsi di una condizione per la quale, peraltro, occorre il possesso del passaporto medesimo. Rilevammo che tale comportamento dell'Ambasciata stava ledendo i diritti fondamentali delle interessate, e segnalammo la questione anche al Difensore civico del Kazakistan. Tuttavia si è dovuto attendere la naturalizzazione della madre per ottenere il passaporto delle figlie.

4.3 Governo del territorio

In materia di governo del territorio le richieste di assistenza presentate nel corso del 2013 sono state 328, delle quali 157 nel settore dell'urbanistica e dell'edilizia privata (comprendente anche le questioni di viabilità), 81 nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e 90 per tematiche ambientali. Nello stesso periodo di tempo, sono stati portati a conclusione 241 procedimenti.

Per semplicità espositiva – ed anche in considerazione del limitato numero di istanze pervenute (3) – vengono inserite all'interno della sezione "urbanistica ed edilizia privata" anche le pratiche aventi ad oggetto le gare pubbliche e gli appalti, portando quindi il numero complessivo a 160.

4.3.1 Urbanistica ed edilizia privata

Le istruttorie avviate nel corso dell'anno 2013 sono in totale 157 (alle quali devono essere aggiunte 3 istanze in tema di appalti), e quindi in lieve aumento rispetto a quelle dell'anno 2012 (155). Le richieste risultano così suddivise: pianificazione urbanistica (14), problematiche di tutela del territorio (16), lavori pubblici e infrastrutture (14), catasto, demanio e patrimonio (3), esproprio, servitù ed usi civici (4), edilizia privata (51), viabilità e circolazione (55), gare pubbliche e appalti (3).

Le questioni affrontate con maggiore ricorrenza riguardano per lo più le previsioni degli strumenti urbanistici (10) e i piani attuativi (3), le problematiche connesse a situazioni di dissesto idrogeologico (8), gli adempimenti per la messa in sicurezza immobili (2), il rilascio dei titoli abilitativi edilizi (15), le procedure di condono e di sanatoria (11), l'attività di repressione degli abusi edilizi (8), la determinazione e la corresponsione degli oneri di urbanizzazione (4), la verifica (o la perdita) dei requisiti di agibilità degli immobili (6), la regolazione della viabilità (12) e le misure per garantire la sicurezza della circolazione (12), la manutenzione delle strade e delle aree pubbliche (11), la gestione dei parcheggi e dei passi carrabili (7), la realizzazione e/o manutenzione delle piste ciclabili (2), la disciplina delle strade vicinali (4), le richieste di risarcimento danni per infortuni avvenuti su aree pubbliche (9), le pretese risarcitorie per i danni provocati a privati in occasione di lavori pubblici (4), i tempi e le modalità di realizzazione di opere e lavori pubblici (6), i problemi di classificazione catastale (3), le procedure di esproprio e il pagamento della relativa indennità (4), la verifica della regolarità delle gare di appalti (3).

Nel corso del 2013 sono stati portati a conclusione 70 procedimenti sul totale di 160 avviati nel corso dell'anno (91 se il conteggio viene effettuato comprendendo anche le procedure istruttorie iniziate prima del 2013).

Per quanto concerne le modalità di ricezione delle domande di assistenza, si conferma la preferenza mostrata dagli utenti per l'invio delle istanze con utilizzo degli strumenti telematici, scelta che si pone in perfetta sintonia con il percorso di dematerializzazione avviato dall'Ufficio nel corso del 2013 e portato a completo compimento a partire dall'inizio del 2014. Diminuiscono quindi i procedimenti aperti a seguito di appuntamento in sede, di colloquio telefonico o di invio di materiale cartaceo (lettera e fax).

Si espongono di seguito - a mero titolo esemplificativo - alcune delle questioni di maggior interesse esaminate nel corso del 2013, in parte già oggetto di segnalazione nel Notiziario.

Violazione norme edilizie e abitabilità

È stato proposto un quesito relativo alla valutazione delle conseguenze - in termini di riconoscimento dell'abitabilità di un immobile - dell'accertata violazione delle norme edilizie, con implicazioni di natura igienico sanitaria. In particolare è stata segnalata l'assenza del condotto di evacuazione dei fumi di scarico nel locale cucina. Carezza accertata dalla stessa amministrazione comunale che, a seguito di esposto, aveva appurato la non veridicità delle dichiarazioni rese dalla ditta costruttrice circa la regolarità della canalizzazione per l'evacuazione dei fumi (secondo la ditta tale condotto sarebbe stato presente ma non utilizzato per volontà del proprietario). Le prove strumentali eseguite con l'introduzione di una sonda dal comignolo del tetto hanno confermato l'interruzione del canale di collegamento tra il vano cucina e l'esterno dell'edificio a causa della presenza di una trave di cemento armato.

Considerato l'esito degli accertamenti effettuati dall'amministrazione, si è posto il problema di verificare la validità dell'attestazione di abitabilità (rilasciata nel 2010) ed è stato quindi chiesto al Comune di far conoscere le misure adottate in riferimento alla non veridicità dell'autocertificazione prodotta dal tecnico incaricato.

L'istruttoria svolta dall'amministrazione ha confermato l'esistenza di difformità costruttive (con particolare riferimento alle altezze e alle dimensioni dell'edificio) e, soprattutto, evidenziato la violazione del regolamento edilizio per quanto concerne l'assenza di collegamento del locale cucina con la canna fumaria posta sul colmo del tetto per favorire l'espulsione dei fumi all'esterno dell'edificio.

L'elemento di maggiore problematicità si è rivelato proprio quest'ultimo, considerato che per gli altri profili di violazione delle norme edilizie è stata presentata istanza di accertamento di conformità in sanatoria, positivamente definita dal Comune con il rilascio della relativa attestazione.

Constatata l'interruzione della canalizzazione all'altezza del solaio tra piano terreno e primo piano, non è stato tuttavia possibile attribuire specifiche responsabilità al costruttore o all'acquirente non rientrando nelle prerogative dell'amministrazione l'accertamento delle cause dell'ostruzione della condotta, in astratto riferibile ad entrambi i soggetti. Ed in effetti le responsabilità, soprattutto in caso di contenzioso, avrebbero potuto essere attribuite direttamente dall'amministrazione solo in presenza di elementi oggettivamente certi e non confutabili. Per tale motivo il Comune ha intimato l'adeguamento all'attuale proprietario (ossia allo stesso esponente), con possibilità per quest'ultimo di rivalersi sull'effettivo responsabile dell'abuso.

Relativamente alla falsa autocertificazione avente ad oggetto l'originaria sussistenza dei parametri per l'abitabilità, il Comune ha inoltrato comunicazione di notizia di reato alla competente Procura della Repubblica. Poiché la dichiarazione mendace non determina automaticamente la perdita del requisito dell'abitabilità, la sussistenza di tale requisito è stata valutata dall'Azienda sanitaria che, a seguito di sopralluogo, ha ritenuto non esistessero condizioni igienico sanitarie tali da portare alla dichiarazione di inagibilità dell'appartamento anche perché tutte le problematiche evidenziate (umidità e assenza di tubazione di scarico dei fumi), pur rilevando sotto il profilo urbanistico ed edilizio, risultavano facilmente eliminabili con l'utilizzo delle tecnologie disponibili. In questo senso la presenza della condotta di evacuazione fumi non è stata considerata requisito indispensabile ai fini dell'abitabilità, consentendo la normativa nazionale l'installazione di un impianto di aspirazione forzata. Di conseguenza la violazione è stata oggetto di sanzione amministrativa ma non ha determinato anche la perdita del requisito dell'abitabilità. L'Azienda sanitaria ha chiarito che l'agibilità di un edificio può essere oggi messa in discussione solo dal punto di vista della sicurezza statica e impiantistica poiché le problematiche di natura igienica e sanitaria all'epoca valutate dal legislatore devono ritenersi superabili con l'utilizzo delle moderne tecnologie.

Riscatto diritto di superficie in aree PEEP

È stata esaminata una questione proposta da soggetti titolari di un diritto di superficie su immobili siti in aree PEEP e interessati ad acquisire l'intera proprietà degli immobili stessi. Il problema si è posto a seguito dell'aggiornamento del meccanismo di calcolo del corrispettivo da corrispondere all'amministrazione comunale per la definizione della procedura. In uno dei casi presi ad esame, ad esempio, con successive deliberazioni della Giunta comunale è stato previsto un rilevante aumento degli oneri necessari per il riscatto della proprietà. La questione è stata

affrontata sia sotto il profilo giuridico al fine di accertare il rispetto della normativa di settore, sia sotto il profilo dell'opportunità e del merito poiché in definitiva si trattava di scelta politica fortemente penalizzante per i cittadini interessati, scelta che evidentemente non teneva in conto la generale condizione socio economica e di conseguenza la sostanziale impossibilità di poter procedere al riscatto alle condizioni previste dal Comune.

Il quadro normativo di riferimento è stato quindi ricostruito nei seguenti termini:

- sino all'entrata in vigore della L. 8 agosto 1992 n. 359 (DL n. 333 del 11 luglio 1992) l'onere per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà veniva calcolato in riferimento alla media dei singoli costi sostenuti dal Comune per l'acquisizione delle aree;
- a partire dal 1992 (proprio in considerazione di quanto previsto nel DL 333) il corrispettivo è stato determinato con riferimento ai costi derivanti dalle singole procedure di esproprio;
- con sentenza n. 347 del 2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 5 bis del DL 333/92, indicando nel valore venale del bene il parametro cui riferirsi per il calcolo dell'indennità (cfr. anche L. 244/2007).

Alla luce della sopra richiamata evoluzione normativa, e pur riconoscendo la competenza dell'amministrazione comunale nel determinare l'entità del corrispettivo dovuto per il riscatto del diritto di proprietà, sono stati chiesti chiarimenti in riferimento ai motivi che avevano indotto l'amministrazione ad individuare uno specifico termine di presentazione delle domande per distinguere tra quelle cui applicare ancora i vecchi parametri di quantificazione degli oneri e quelle cui applicare i nuovi, e ben più onerosi, parametri. Ciò in quanto la data individuata non sembrava corrispondere a nessun momento rilevante in termini di novazione legislativa. L'eventuale riferimento alla L. 106/2011 non appariva pertinente posto che l'art. 5, comma 3 bis non contiene disposizioni immediatamente operative per la definizione della questione. Ed in effetti, il comma 49 bis dell'art. 31 della L. 448/1998 (inserito appunto con la suddetta novella legislativa) si riferisce alla rimozione dei vincoli imposti con la sottoscrizione della convenzione e alla determinazione del corrispettivo dovuto in tale evenienza.

Sotto questo profilo è apparsa di dubbia legittimità la delibera con la quale il Comune ha attribuito valore retroattivo ai nuovi criteri di calcolo del corrispettivo, considerandoli applicabili a tutte le domande pervenute in data precedente (di circa un anno) a quella della delibera stessa. È stato inoltre ricordato che la L. 244/2007 dispone che l'indennità di espropriazione debba essere

determinata in misura pari al valore venale del bene mentre il Comune aveva previsto che, a far data dall'agosto del 1992, il corrispettivo per il riscatto dovesse essere riferito al costo di esproprio per i singoli piani di zona PEEP.

A tal proposito, è apparso inoltre utile precisare che la sentenza della Corte Costituzionale (e la successiva legge 244) ha modificato il parametro in base al quale calcolare l'indennità di esproprio. Relativamente al riscatto del diritto di proprietà, tuttavia, non è stato modificato il richiamo al costo di esproprio che rimane quindi un dato immutabile poiché definito al momento della realizzazione della procedura. La misura del corrispettivo, di conseguenza, avrebbe dovuto essere parametrata al suddetto costo, e ciò anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale.

Si è fatto infine richiamo alla sentenza delle sezioni riunite della Corte dei Conti (n. 22/contr/11) che dopo aver considerato pacificamente applicabile alle procedure di riscatto il comma 48 dell'art. 31 della L. 448/1998, ha precisato che: "... per tutte le suesposte considerazioni, le Sezioni Riunite ritengono che il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, su aree comprese nei piani approvati ai sensi della legge n. 167/1962 o delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge n. 865/1971, deve essere determinato dai Comuni, su parere del proprio ufficio tecnico, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie rivalutati, applicando la riduzione del 60 per cento al valore individuato facendo riferimento ai vigenti criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero all'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244. In ogni caso, il costo dell'area non deve risultare maggiore di quello stabilito dal Comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà, al momento della trasformazione di cui al comma 47".

Alla luce delle suddette considerazioni il Comune ha informato di aver pienamente condiviso le problematiche sollevate dal Difensore civico e di aver quindi deciso di procedere ad una complessiva rivalutazione delle precedenti determinazioni, previa verifica di legittimità e di fattibilità e garantendo la condivisione delle proprie riflessioni anche con i cittadini interessati.

In conclusione gli oneri occorrenti per il riscatto – in un primo momento triplicati – sono stati fortemente ridotti e riallineati a quelli in vigore nel 2005. Il confronto con i cittadini ha garantito una maggiore conoscibilità e trasparenza delle procedure, ponendo termine al conflitto.

Definizione del concetto di "trasformazione fisica e funzionale"

Un comitato di cittadini ha chiesto una verifica delle pratiche edilizie inerenti l'avvio di un'attività insalubre di prima classe in contesto urbanistico caratterizzato dalla contemporanea presenza di edifici residenziali e di capannoni produttivi. La preoccupazione nasceva dal fatto che l'Amministrazione comunale aveva qualificato l'intervento edilizio come manutenzione straordinaria senza variazione di destinazione d'uso e lo aveva considerato coerente con la disciplina urbanistica e edilizia.

Una prima verifica è stata attivata in riferimento all'ipotizzata modifica d'uso dell'edificio al fine di accertare se tale variazione – non consentita dal Regolamento edilizio in aree a progettazione differita – si fosse in effetti realizzata. Il Comitato aveva rappresentato l'esistenza di un piccolo locale utilizzato come magazzino e deposito (C/2) successivamente censito come laboratorio per arti e mestieri (C/3). A tal proposito il Comune ha chiarito che dalla ricostruzione dei precedenti titoli abilitativi, il locale risultava da sempre appartenere alla categoria produttiva (industriale e artigianale).

È stato dunque escluso il mutamento di categoria ai sensi di quanto previsto dall'art. 59 della L.R.T. 1/05, anche in considerazione del fatto che alla categoria catastale attribuita deve essere comunque riconosciuta valenza residuale, utile soprattutto ai fini fiscali.

Un secondo profilo di esame ha riguardato la compatibilità dell'attività posta in essere rispetto alle previsioni del Piano strutturale e sotto tale profilo è stata ipotizzata la non conformità della procedura edilizia. Ed in effetti, ferma restando la teorica possibilità di avviare un'industria insalubre di prima classe anche all'interno di zona residenziale (possibilità consentita previa dimostrazione dell'assenza di danno per la salute del vicinato in considerazione dei nuovi metodi o delle speciali cautele attivate), è stato tuttavia evidenziato un contrasto con la norma del Piano strutturale imponente un divieto assoluto al Regolamento edilizio di consentire "trasformazioni fisiche o funzionali" che comportino l'attivazione di industrie insalubri di prima classe, prevedendo per tali insediamenti produttivi una localizzazione al di fuori e ad adeguata distanza dagli insediamenti abitativi previa verifica dell'assenza di rischi per la popolazione.

Sotto questo profilo, del resto, la circostanza che in corso di procedura fossero intervenuti i pareri positivi degli altri Enti interpellati non assume rilievo, posto che il vincolo è di carattere urbanistico e non di altro tipo (in teoria, l'attività insalubre avrebbe potuto essere inserita in un contesto misto residenziale previa predisposizione di adeguati accorgimenti tecnici e con monitoraggio e verifica delle emissioni).

Alla luce dei riscontri ricevuti dal Comune – che ha escluso violazioni del Piano strutturale – si è posta quindi la necessità di chiarire il significato dell'espressione "trasformazione fisica o funzionale", anche al fine di distinguerla dal mutamento di destinazione d'uso che si realizza con il passaggio dall'una all'altra delle categorie indicate dalla norma.

Per quanto concerne la trasformazione funzionale il Comune ha fatto richiamo alle Norme definizione del Regolamento urbanistico laddove è chiarito che per trasformazione funzionale deve intendersi "qualsiasi modificazione dell'utilizzazione in atto di un immobile". Muovendo da tale definizione è stata quindi esclusa una modificazione d'uso posto che, tra le utilizzazioni individuate dal RU, alla voce manifatture risulta compreso anche il richiamo agli spazi destinati a magazzini. In sostanza l'attività di magazzinaggio (ossia l'attività precedentemente svolta nel locale) appartiene alle utilizzazioni previste alla voce manifatture e quindi fa riferimento ad attività con destinazione industriale e artigianale.

Più complessa, al contrario, appare la ricostruzione del significato di trasformazioni fisiche. Il Comune a tal proposito ha fatto richiamo alla lieve entità degli interventi posti in essere e alla circostanza che le opere realizzate non potevano comunque essere considerate sufficienti ai fini dell'attivazione dell'industria insalubre. Ad avviso dell'amministrazione comunale il concetto di trasformazione di un edificio non deve essere ricondotto a ogni tipologia di opera edilizia, trovando invece definizione nell'art. 3 del D.P.R. 380/2013. Il concetto di trasformazione riguarderebbe quindi solo gli interventi di ristrutturazione edilizia e non anche quelli di minore entità quali la manutenzione (ordinaria e straordinaria) e il restauro, trattandosi in tali casi di interventi finalizzati, pur se comportanti modifiche, alla conservazione dell'organismo edilizio e non alla sua trasformazione.

Ricostruzione alla quale l'Ufficio non ha tuttavia ritenuto di poter aderire, evidenziando la differenza esistente tra mutamento d'uso - concetto direttamente definito dalla legge - e "trasformazione", da considerarsi riferita ad ogni tipologia di variazione, sia di carattere fisico che funzionale all'interno dell'immobile.

Occorre inoltre distinguere tra il concetto di "trasformazione urbanistica e edilizia" e quello, più generico, di "trasformazione fisica o funzionale". La prima trova la propria definizione nella legge (art. 10 Dpr 380/2001) che precisa: "... costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire:

- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume,

dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni”.

La norma chiarisce che la nuova costruzione, la ristrutturazione urbanistica e la ristrutturazione edilizia (alle condizioni indicate) rappresentano interventi di trasformazione urbanistica e edilizia e sono subordinati al rilascio del permesso di costruire. Il secondo comma del medesimo articolo, nell’attribuire alla competenza legislativa delle Regioni l’individuazione della tipologia di mutamenti dell’uso di immobili o di loro parti da subordinare a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività, fa richiamo proprio alla eventuale connessione con “trasformazioni fisiche”.

Pertanto la legge riconosce l’esistenza di “trasformazioni fisiche” connesse con mutamenti d’uso dell’immobile, che possono essere assoggettate a dia (scia) e di conseguenza non può che far richiamo a “trasformazioni” differenti da quelle “urbanistiche ed edilizie” che devono necessariamente essere assoggettate a rilascio del permesso di costruire.

Nella sostanza, mentre il concetto di trasformazione urbanistica e edilizia appare specificamente rivolto ad individuare una tipologia di interventi di particolare entità sugli immobili, il concetto di trasformazione fisica ha carattere più generico ed individua le modificazioni (in questo caso fisiche, appunto) che possono essere effettuate su un immobile.

Alla luce di quanto sopra, l’Ufficio ha confermato di considerare l’avvio dell’attività insalubre di prima classe non compatibile con le previsioni del Piano strutturale, quanto meno sotto il profilo della violazione del divieto di trasformazioni fisiche finalizzate all’attivazione delle medesime attività. A tal proposito è stato altresì evidenziato come – ai fini del rispetto della norma del Piano strutturale – non potessero trovare rilievo le considerazioni inerenti la minima entità della trasformazione realizzata né quelle relative alla non sufficienza delle opere ai fini dell’avvio dell’attività, trattandosi di divieto assoluto e riferito a trasformazioni comunque finalizzate all’avvio dell’attività insalubre.

4.3.2 *Ambiente*

Per quanto attiene all'attività svolta in questo settore sono state ricevute 91 istanze, la maggior parte delle quali afferenti alle seguenti tematiche:

18 segnalazioni, provenienti per la maggior parte da associazioni ambientaliste, rivolte oltre che al Difensore civico anche a molti altri soggetti istituzionalmente competenti, relative a problematiche di tutela ambientale nelle sue diverse forme, con richiesta di chiarimenti sull'applicazione della vigente normativa soprattutto regionale in materia.

Per questo motivo, trattandosi molto spesso di questioni di ordine generale, è stata individuata, in accordo con i competenti assessorati regionali, una forma di collaborazione volta ad effettuare le verifiche normative richieste in particolare sulle procedure seguite, come, ad esempio, sulla regolarità procedurale dei pareri emessi sulla VIA e sulla VAS.

34 sono state le istanze relative a problematiche sull'inquinamento nelle sue varie forme, atmosferico, da amianto, proveniente da attività commerciali, con particolare richiesta e attenzione per l'inquinamento acustico e olfattivo subito da cittadini che si trovano ad avere le loro abitazioni nelle strette vicinanze di un'attività commerciale di ristorazione o di locali di intrattenimento, quali sale da ballo e discoteche, che comportano uno stato di disagio per coloro che risiedono in prossimità delle stesse.

Per il positivo superamento di tali problematiche risulta decisivo l'intervento dell'Ufficio nei confronti dei Comuni coinvolti, al fine di ottenere, da parte degli stessi, l'inoltro, per competenza, di una richiesta di intervento all'ARPAT, volta ad ottenere una verifica sull'entità della regolarità dei rumori emessi rispetto agli indicatori di tolleranza stabiliti nella normativa statale e locale.

A tal proposito è opportuno ricordare che il Tar Toscana, con due recenti sentenze in materia, la n. 1437/2012 e la n. 1486/12, ha stabilito che "i controlli che precedono le ordinanze in materia di inquinamento acustico sono caratterizzati dall'elemento sorpresa per evitare l'alterazione degli elementi di fatto che normalmente incidono sul livello di rumorosità da misurare eludendo l'efficacia del controllo. La partecipazione del controllato non può che essere successiva potendo egli contestare alcuni aspetti tecnici delle rilevazioni effettuate."

In questi casi i risultati ottenuti possono essere considerati positivi nella maggior parte dei casi, in quanto nella quasi totalità delle sollecitazioni che il Difensore civico pone ai Comuni si verifica una conseguente azione di verifica richiesta dagli stessi all'ARPAT, e, nel caso vengano riscontrate delle irregolarità quali il superamento dei limiti tollerati, ne consegue l'imposizione di piani di risanamento acustico e l'elevazione delle previste sanzioni.

Altra tipologia di intervento afferisce alla richiesta volta allo smaltimento dei rifiuti e allo spostamento dei cassonetti, con 18 istanze, il cui posizionamento è spesso lamentato dai cittadini che hanno la propria abitazione nelle immediate vicinanze degli stessi.

In questi casi il problema, pur sottoposto sempre all'attenzione del Comune e del Gestore de Servizio non è di facile soluzione, perché l'individuazione di una postazione del cassonetto rifiuti implica una serie di necessità e di obblighi (direzione traffico, spazio per manovre del mezzo, facilità di raggiungimento del cassonetto per consentirne l'utilizzo ad un numero maggiore di persone) che spesso impediscono variazioni di entità tale da incidere realmente sul disagio lamentato.

Vanno poi ricordate le 26 istanze relative a problematiche inerenti l'igiene pubblica, nello specifico relative a divieti di accesso per i cani a spazi pubblici, gestione di colonie feline, derattizzazione, infestazioni da insetti, degrado stradale, quasi sempre risolte con esito positivo mediante l'azione di richiamo di attenzione e di azione ai Comuni e alle Asl competenti da parte del Difensore civico.

A tal proposito, conseguentemente al ricevimento di una richiesta di sollecito per una mancata risposta ad una istanza inoltrata alla Commissione regionale per la tutela degli animali, con compiti consultivi sull'applicazione e sull'individuazione degli strumenti per la tutela e il benessere degli animali, il Difensore civico ha ritenuto opportuno segnalare la mancata istituzione della stessa, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 38 della L.R. n. 59/09 "Norme per la tutela degli animali".

Un'altra interessante casistica sollevata nel corso dell'anno è quella segnalata da alcuni cittadini in merito all'applicazione del DPR n. 74/2013 "Regolamento recante definizioni dei criteri generali in materia di esercizio, conduzione, controllo, manutenzione e ispezione degli impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici.." Il Dpr citato, recependo la Direttiva Europea sul rendimento energetico in edilizia 2002/91 CE modifica la disciplina inerente i controlli di efficienza energetica degli impianti di climatizzazione invernali, quali, tra i più diffusi, le caldaie di uso domestico, che interessano una gran parte di cittadini.

La modifica introdotta dalla recente normativa si concretizza essenzialmente nella disposizione di provvedere al controllo energetico comunemente conosciuto come controllo dei fumi con cadenza quadriennale, per le caldaie domestiche, senza distinzione del tipo di caldaia o di anzianità della stessa; ciò riveste particolare importanza in considerazione del fatto che la precedente disposizione prevedeva, per questa casistica controlli a cadenza biennale. Questa innovazione, andando ad incidere positivamente sui bilanci delle famiglie, apportando un risparmio che non può essere sottovalutato in questo particolare momento di crisi,

richiama ovviamente molta attenzione da parte dei cittadini sulla sua applicazione. Applicazione che, purtroppo, non è risultata omogenea su tutto il territorio regionale. L'intervento del Difensore civico, per l'applicazione della nuova normativa, attivato su istanze di tre cittadini su tre Comuni differenti, Firenze, Sesto Fiorentino e Pisa, ha ottenuto tre risultati diversi tra loro: il Comune di Firenze, prendendo atto di quanto sottolineato da Difensore civico, ha adeguato la calendarizzazione dell'obbligo delle verifiche di controllo fumi a quattro anni, il Comune di Sesto Fiorentino ha mantenuto, nella sua autonomia, la cadenza biennale precedentemente stabilita, con la giustificazione di mantenere una maggiore tutela della sicurezza dei cittadini, mentre il Comune di Pisa non ha fornito al Difensore civico alcuna risposta in merito.

E' ovvio che, data questa difformità, sarà precipuo impegno del Difensore civico sollevare nuovamente il problema nelle sedi regionali appropriate al fine di un'ulteriore valutazione volta al raggiungimenti di una maggiore omogeneizzazione dei comportamenti, pur facendo salva la legittima autonomia decisionale degli enti locali.

Infine è opportuno porre l'attenzione sull'impegno del Difensore civico nel corso del 2013 finalizzato ad ampliare la propria attività di collaborazione con l'associazionismo ambientalista, attualmente già in atto con la convenzione Legambiente - onlus Toscana del dicembre 2012 finalizzata all'istituzione di un modello di interlocuzione permanente, con un'ulteriore convenzione con Legambiente Nazionale, attualmente in fase di definizione.

Ciò anche in considerazione del fatto che la recente nomina del Difensore civico della Toscana a Coordinatore Nazionale dei Difensori civici, consentirà, e in un certo senso imporrà, anche prese d'atto e interventi di più ampio respiro territoriale.

A tal fine la convenzione con Legambiente nazionale dovrà essere essenzialmente utile strumento per garantire un reciproco scambio di informazioni sulle attività svolte e sulle iniziative intraprese, sull'aggiornamento di indirizzo e normativo in tema di sviluppo sostenibile e in generale in materia ambientale, oltre naturalmente a favorire il sostegno e l'assistenza, per quanto di competenza, alle persone svantaggiate per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale.

4.3.3 Edilizia residenziale pubblica

81 le istanze ricevute in totale in materia di edilizia residenziale pubblica, in netto aumento rispetto al 2012, quando erano state avviate 47 istruttorie, e al 2011 quando per la stessa categoria erano state registrate 29 richieste.

Ciò è facilmente comprensibile se si tiene presente il grave momento di emergenza abitativa imputabile in gran parte al generale momento di crisi economica.

La maggior parte dei richiedenti il sostegno del Difensore civico è rappresentato da cittadini extracomunitari, sempre con famiglie e figli minori a carico, soprattutto nord africani, i quali sottopongono al Difensore, per la quasi totalità, problemi abitativi legati a situazioni di sfratto esecutivo per morosità, con richiesta di intervento per il riconoscimento della situazione di morosità incolpevole che, per quanto stabilito dalla del. Del C.R. n. 22/2011 prevede l'attribuzione di un punteggio specifico di quattro punti quando la morosità è riconosciuta incolpevole, cioè subentrata in conseguenza della perdita del lavoro, del decesso dell'assegnatario, o di stato di comprovata grave malattia.

Altra richiesta molto frequente è quella relativa alla verifica del punteggio attribuito dal Comune, importantissimo per una buona collocazione in graduatoria, che spesso non coincide con quello che gli istanti ritengono sia quello corretto da assegnare, così come il punteggio per la valutazione dell'anti igienicità dell'alloggio che se pur certificata dalla Asl talvolta non viene correttamente valutata.

A sottolineare lo stato di gravità della situazione attuale, si è verificato che cominciano ad emergere con una certa frequenza anche situazioni di sfratto per morosità avviate dai Comuni per alloggi di edilizia residenziale pubblica, che finora non si verificavano se non in casi veramente sporadici, ma che adesso, proprio per la grande necessità di disporre di un numero sempre maggiore di abitazioni da assegnare, comincia a prendere campo in modo relativamente costante.

Di fronte a queste problematiche l'intervento del Difensore civico si concretizza essenzialmente in una verifica dei punteggi assegnati, sia con la valutazione dei documenti che il cittadino presenta, sia con un confronto con gli Uffici dei Comuni competenti, ottenendo, in caso di errore da parte dell'Amministrazione, la correzione dello stesso.

In casi diversi, in considerazione sia delle insufficienti disponibilità di alloggi che economiche delle Amministrazioni Comunali, l'Ufficio può soltanto mettersi in contatto con i Servizi Sociali, nel difficile tentativo di trovare soluzioni alternative all'assegnazione dell'abitazione o all'erogazione di un contributo affitto.

La capacità di esporre in modo più incisivo di quello che può fare un cittadino, soprattutto se straniero, la particolarità di certe criticità familiari evidenziate, consente talvolta di ottenere che l'assistente sociale di riferimento si renda disponibile a redigere, per esempio, la relazione indispensabile a rendere valutabile la domanda di inserimento nell'apposita graduatoria sociale per l'assegnazione di alloggi Erp, oppure ad erogare piccoli contributi per il pagamento di utenze le cui fatture sono da tempo scadute.

Si tratta di piccolissimi risultati, certamente non risolutivi, che tuttavia servono al cittadino per non sentirsi completamente solo nei confronti delle difficoltà e del confronto con le pubbliche amministrazioni.

4.4 Controlli sostitutivi

Nel 2013 sono state sottoposte all'esame dell'Ufficio sette istanze recanti la richiesta di attivazione dell'intervento sostitutivo: in nessuno dei casi trattati, tuttavia, si è ritenuto sussistessero i parametri di legge per procedere alla nomina del commissario ad acta, ovvero l'omissione di un atto previsto come obbligatorio. Nel merito, le questioni affrontate hanno avuto ad oggetto adempimenti in materia urbanistica ed edilizia - provvedimenti adottati dall'amministrazione comunale a seguito dell'accertamento di un abuso edilizio, richieste di annullamento di un permesso di costruire, verifiche poste in essere in riferimento ad una istanza di accertamento di conformità in sanatoria, tempi di rilascio di un titolo abilitativo edilizio - la gestione di un contenzioso tra un privato e un'Azienda sanitaria per la restituzione di somme erogate in forma di contributo per la realizzazione di un progetto mai concretamente attuato, l'omesso rinnovo dell'autorizzazione per l'esercizio di attività di escavazione, le procedure di accampionamento di beni immobili.

Tutte le pratiche istruite, come anticipato, sono state definite in via diretta senza necessità di formale diffida ad adempiere rivolta all'amministrazione competente. A titolo meramente esemplificativo, si fornisce un breve resoconto di alcuni tra i casi esaminati.

Provvedimento di fiscalizzazione per abuso edilizio

In riferimento ai provvedimenti adottati da un Comune per la repressione di un abuso edilizio è stato posto un quesito relativo alla legittimità di cd. "fiscalizzazione" dell'abuso in alternativa all'emanazione di un'ordinanza di demolizione delle opere poste in essere in assenza o comunque in difformità rispetto al titolo abilitativo. Gli esponenti, nello specifico, hanno lamentato la mancata adozione dell'ordine di demolizione che avrebbe dovuto

far seguito, a distanza di 45 giorni, al provvedimento con il quale era stata imposta la sospensione dei lavori. Ciò in quanto l'applicazione della sola sanzione pecuniaria lasciava irrisolte le problematiche evidenziate circa il potenziale pregiudizio in termini di sicurezza statica dell'edificio a seguito delle modifiche avvenute sull'altezza e sulla sagoma del fabbricato.

Per questo motivo è stato chiesto al Difensore civico di intervenire attraverso la nomina di un commissario ad acta per sostituire l'amministrazione comunale nell'emanazione dell'ordinanza di demolizione e di rimessa in pristino dello stato dei luoghi, con conseguente annullamento del provvedimento di fiscalizzazione già adottato a definizione della procedura di accertamento dell'abuso.

Il Comune, in occasione di successivi sopralluoghi, ha avuto occasione di accertare la violazione delle norme sulle distanze e soprattutto l'avvenuta sopraelevazione, non prevista dalla scia e comunque posta in essere in violazione delle prescrizioni del regolamento urbanistico.

Si è posto in primo luogo il problema della corretta qualificazione dell'intervento (nuova costruzione o ristrutturazione edilizia) ai fini dell'individuazione del titolo necessario per l'esecuzione delle opere. Si è fatto quindi richiamo ad una recente pronuncia della Corte di Cassazione penale (sez. III, 23 maggio 2012, n. 19440, ripresa anche dal Tar Toscana, sez. III, 27 agosto 2012) che ha ricostruito la distinzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione nel caso di interventi eseguiti con aumento di volume. La Cassazione ha ricordato la necessità di far riferimento all'entità dell'aumento volumetrico realizzato, potendo rientrare nel concetto di ristrutturazione edilizia solo gli ampliamenti volumetrici di modesta entità. Pertanto, le modifiche del volume previste dall'art. 10, comma 1, lettera c del DPR 380/2001 (interventi di ristrutturazione edilizia cd. pesante soggetti a permesso di costruire o a Dia alternativa) possono in realtà consistere in limitati ampliamenti dell'edificio esistente poiché in caso contrario verrebbe meno la linea di distinzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione. La Cassazione ha anche ricordato che la ristrutturazione edilizia pesante, con modesta variazione di volume e di sagoma, è soggetta a permesso di costruire (o a dia alternativa).

In applicazione di tale parametro e in considerazione degli ulteriori vincoli legislativi esistenti (la L.R.T. 5/2010 consente, negli edifici con destinazione residenziale, di effettuare - purché espressamente previsto dagli strumenti urbanistici comunali - interventi di recupero dei sottotetti a fini abitativi solo a condizione che si proceda senza modificazione delle altezze di colmo e di gronda delle superfici interessate dall'intervento) è stato quindi valutato che - anche a voler considerare l'aumento di volume di modesta entità e quindi a prescindere dall'inquadramento dello

stesso nella tipologia della nuova costruzione o della ristrutturazione edilizia – doveva considerarsi in ogni caso esclusa la possibilità di procedere con scia e che fosse quindi necessario il permesso di costruire .

Un ulteriore elemento di contestazione era riferito ai danni provocati all'appartamento sottostante (distacco di parte dell'intonaco del soffitto) dalle opere di sopraelevazione, del resto prive di certificato di collaudo. Sotto questo profilo sono apparsi condivisibili i rilievi espressi dagli esponenti a fronte della totale assenza di verifiche effettuate per controllare la sicurezza statica dell'edificio trattandosi peraltro di opera non demolita. A tal proposito si è fatto richiamo ad una pronuncia del Consiglio di Stato (sentenza 8 giugno 2011 n. 3505) che in caso analogo aveva ricordato come le attribuzioni del Comune in tema di autorizzazione degli interventi edilizi comprendessero espressamente l'obbligo di valutare i profili di sicurezza delle costruzioni, e ciò anche a prescindere da eventuali diversi accordi tra le parti interessate. Con conseguente impossibilità di autorizzare interventi potenzialmente pericolosi per la staticità dell'immobile.

Esaminati i numerosi profili oggetto della segnalazione, è stata valutata la legittimità del provvedimento con il quale è stata applicata la sanzione pecuniaria prevista dal secondo comma dell'art. 134 della L.R.T. 1/05, in connessione con la sospensione dei lavori disposta a seguito dell'accertamento degli abusi. A tal proposito è stato fatto presente che - fermo restando quanto evidenziato relativamente alla corretta individuazione della tipologia di intervento, al titolo edilizio necessario e di conseguenza anche alla procedura sanzionatoria da prendere a riferimento – anche l'art. 134 (interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di scia, in totale difformità o con variazioni essenziali) prevede l'emanazione di un ordine di demolizione e solo in subordine, nel caso in cui "... sulla base di preventivo e motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile " l'irrogazione della sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile. In questi termini è stato quindi rilevato come il provvedimento di fiscalizzazione pur richiamando le difficoltà di intervenire sull'immobile costruito in muratura portante, non contenesse specifiche indicazioni circa il preventivo e motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, così come richiesto dalla legge. Del resto, le medesime ragioni richiamate a giustificazione della criticità della demolizione apparivano idonee, sotto diverso profilo, a confermare l'esistenza di un rischio di compromissione delle originarie condizioni di staticità dell'edificio a seguito dell'intervento di sopraelevazione posto in essere in modo abusivo.

Premesse le valutazioni di merito in ordine al quesito esaminato, relativamente all'istanza di nomina del commissario ad

acta per l'adozione dell'ordinanza di demolizione delle opere abusive è stato chiarito come nel caso di specie – non sussistendo inerzia da parte dell'amministrazione comunale – non fosse possibile l'attivazione della procedura sostitutiva, dovendo al contrario la questione essere valutata sotto il profilo della legittimità dei provvedimenti adottati (fiscalizzazione in luogo della demolizione).

Inottemperanza ad ordine di demolizione

È stata esaminata un'istanza di annullamento di un'attestazione di conformità in sanatoria relativa ad un abuso edilizio non spontaneamente rimosso a seguito dell'annullamento del permesso di costruire già rilasciato e del conseguente ordine di demolizione impartito dal Comune per l'eliminazione del manufatto abusivo e per il ripristino dello stato dei luoghi.

Nel caso di specie, l'intimato ha provveduto alla parziale demolizione delle opere abusive solo a seguito dell'accertata inottemperanza all'ordine di demolizione e alla successiva ordinanza di demolizione d'ufficio delle opere stesse. Demolizione tardiva e parziale che per un verso avrebbe dovuto – ad avviso dell'esponente – comportare l'automatica acquisizione del bene al patrimonio del Comune e per altro verso, proprio in quanto parziale, avrebbe dovuto essere considerata in ogni caso non sufficiente a garantire la sussistenza degli ordinari parametri di staticità richiesti dalla normativa antisismica.

Viene, in primo luogo, contestata l'idoneità dello strumento dell'attestazione di conformità in sanatoria ai fini della regolarizzazione dell'abuso, ritenendo al contrario necessaria l'acquisizione del permesso di costruire in sanatoria.

Per individuare il titolo edilizio utile all'esecuzione delle opere (e quindi anche quello occorrente per la sanatoria), è stato preliminarmente necessario definire la tipologia di intervento realizzato, risultando nel caso di specie ipotizzabili varie opzioni quali la ristrutturazione edilizia pesante (per la quale è necessario il permesso di costruire), la dia alternativa a permesso di costruire, o infine la ristrutturazione edilizia leggera (soggetta a Scia).

Dalla qualificazione del titolo (permesso di costruire o scia) derivano effetti diversi in merito alle conseguenze connesse alla mancata spontanea esecuzione dell'ordine di demolizione. Nel caso di specie, non sussistendo elementi tali da configurare la creazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, le opere apparivano assenti con dia/scia.

In caso di interventi eseguiti in assenza, in totale difformità o con variazioni essenziali dal permesso di costruire, ai sensi dell'art. 31 del Dpr 380/01 e dell'art. 132 della legge regionale, è previsto che l'amministrazione proceda all'acquisizione gratuita al patrimonio pubblico del bene e delle aree di sedime dopo aver

accertato l'infruttuoso decorso del termine di novanta giorni dalla notifica dell'ordine di demolizione. La norma chiarisce anche che l'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione a demolire costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione (gratuita). L'opera così acquisita deve poi essere demolita con ordinanza del Comune a spese dei responsabili dell'abuso salvo che non si ravvisi l'esistenza di prevalenti interessi pubblici alla conservazione della stessa.

Per gli interventi e per le opere di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire (art. 33 Dpr 380/2001) è prevista invece la demolizione (o rimozione): nel caso in cui l'ordinanza non venga spontaneamente adempiuta, la stessa viene eseguita a cura del Comune e a spese dei responsabili dell'abuso. Qualora non sia possibile il ripristino dello stato dei luoghi è prevista una sanzione pecuniaria. Analogamente, per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire è prevista la demolizione (o rimozione) e l'esecuzione in danno dell'ordinanza di demolizione non spontaneamente eseguita. Per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA valgono le previsioni di cui all'art. 135 della L.R. 1/05. In tutti questi casi non è prevista l'acquisizione del bene al patrimonio del Comune.

Nel caso in esame, la demolizione è avvenuta quando era già trascorso il termine concesso per la spontanea esecuzione e per questo – nel caso in cui fosse stato valido il richiamo all'art. 31 del Dpr 380/01 – il bene avrebbe dovuto essere automaticamente acquisito al patrimonio pubblico e l'amministrazione avrebbe dovuto procedere all'adozione di un provvedimento dichiarativo dell'avvenuta acquisizione. In questo senso è chiaro l'indirizzo dettato dalla Corte di Cassazione penale (sez. III, 2 marzo 2011 n. 8082): "Il Collegio, pur rilevando che alcune pronunce di questa Corte hanno sostenuto la tesi prospettata dal ricorrente, secondo la quale l'acquisizione dell'immobile al patrimonio dell'ente locale integra una fattispecie a formazione progressiva, per il cui completamento sono necessari gli atti previsti dall'art. 31, comma 4, del DPR n. 380/2001, aderisce all'orientamento giurisprudenziale di questa Corte, che può considerarsi ormai prevalente e consolidato, secondo il quale la ingiustificata inottemperanza all'ordine di demolizione di una costruzione abusiva, emessa dall'autorità comunale, comporta l'automatica acquisizione gratuita dell'immobile al patrimonio disponibile del Comune, indipendentemente dalla notifica all'interessato dell'accertamento formale della inottemperanza. Il comma 3 del citato articolo 31, infatti, prevede testualmente che, in caso di inottemperanza entro il termine di novanta giorni all'ordine di demolizione e di rimessione in pristino dello stato dei luoghi, il bene e l'area di sedime...."sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune". La notifica dell'accertamento formale

dell'inottemperanza, prevista dal quarto comma del predetto articolo, si configura, invece, soltanto come titolo necessario per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari. La notifica dell'accertamento dell'inottemperanza all'interessato, infatti, ha solo funzione certificativa dell'avvenuto trasferimento della proprietà agli effetti esecutivi e di pubblicità immobiliare”.

Inoltre, l'inquadramento della fattispecie in esame nella categoria del permesso di costruire in sanatoria invece che nell'attestazione di conformità in sanatoria avrebbe determinato anche conseguenze di carattere procedurale posto che nel primo caso (permesso di costruire) è previsto il formarsi del silenzio rifiuto una volta decorso il termine individuato dalla legge per l'adozione del provvedimento conclusivo.

Proprio in questi termini era stata quindi chiesta la nomina di un commissario ad acta con specifico richiamo all'adozione di un provvedimento dichiarativo dell'avvenuta acquisizione al patrimonio comunale dei beni abusivi e della relativa area di pertinenza. A tal proposito è stato chiarito che la nomina del commissario ad acta è finalizzata a rimuovere omissioni da parte dell'amministrazione ma non anche diretta ad ottenere la modifica del contenuto di provvedimenti considerati di dubbia legittimità. Non può essere inoltre considerata omissione l'adozione di un provvedimento non conforme rispetto ad altro considerato necessario per la definizione del procedimento.

Mancata adozione regolamento per installazione di cartelli pubblicitari

È stata valutata la possibilità di attivazione della procedura sostitutiva in riferimento ad un'istanza presentata nei confronti di un'amministrazione comunale che - in attesa dell'adozione del Regolamento di riordino della cartellonistica sul territorio comunale - aveva sospeso a tempo indeterminato l'esame delle domande dirette ad ottenere l'autorizzazione per l'installazione dei cartelli pubblicitari su suolo pubblico.

Nel merito, la Giunta Comunale dopo aver deliberato circa l'individuazione di massima dei siti provvisori e delle procedure per l'installazione di cartelli pubblicitari, ritardava nell'approvazione del Regolamento e, per questo motivo l'interessato aveva rivolto alla Regione Toscana e al Difensore civico un'istanza diretta alla nomina di un commissario ad acta per ottenere l'approvazione del suddetto Regolamento.

A tal fine è stato evidenziato che l'approvazione di un Regolamento rappresenta questione di carattere politico, non soggetta a termini perentori per la sua conclusione. Con la conseguente impossibilità di configurare un comportamento omissivo da parte dell'amministrazione comunale.

Ciò posto, è stato tuttavia chiarito come la mancata approvazione del Regolamento non potesse in ogni caso determinare la sospensione a tempo indeterminato delle procedure amministrative, essendo queste ultime soggette alla normativa generale di cui alla L. 241/90. Pertanto, il prolungato stato di sospensione delle procedure appariva illegittimo soprattutto in considerazione dell'impossibilità di individuare un termine certo entro il quale il Regolamento sarebbe stato approvato.

L'amministrazione comunale è stata quindi invitata a provvedere nel rispetto di quanto previsto dall'art. 2 della L. 241/90, norma che impone a tutte le pubbliche amministrazioni di concludere ogni procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso ed entro un termine definito: nel caso in cui non ne sia stato previsto uno da parte dell'amministrazione precedente, si applica il termine di 30 giorni. Le Regione e gli Enti Locali avevano l'onere di adeguare i propri regolamenti ai termini indicati nell'art. 2 della L. 241/1990 entro il 4 luglio 2010. In mancanza di tale adempimento e con decorrenza dalla suddetta data, per espressa disposizione di legge (art. 7, comma 3, L. 69/2009) hanno cessato di avere effetto le disposizioni regolamentari che prevedevano termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti, continuando al contrario a trovare applicazione i termini disposti in misura non superiore a novanta giorni. Pertanto, come del resto ben chiarito anche dal DM 12 gennaio 2010 (approvazione delle linee di indirizzo per l'attuazione dell'art. 7 della L. 69/2009), decorso un anno dall'entrata in vigore della L. 69/2009 deve trovare applicazione il termine di 30 giorni per tutti i procedimenti per i quali i regolamenti adottati entro la data del 4 luglio 2010 prevedevano termini superiori a 90 giorni e non tempestivamente adeguati oltre che per tutti i procedimenti per i quali non risulti fissato alcun termine.

Pertanto - premesso che l'individuazione del termine dei procedimenti attiene al livello essenziale delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m della Costituzione) e che quindi le Regioni e gli Enti locali avrebbero potuto prevedere solo livelli ulteriori di tutela rispetto a quelli individuati dalla legge - è apparso chiaro che il termine per la conclusione del procedimento in esame non avrebbe potuto essere superiore a 90 giorni e che di conseguenza, sotto questo profilo, l'amministrazione comunale era senza dubbio inadempiente.

Per questo motivo il Comune è stato sollecitato a provvedere senza ulteriore indugio all'adozione del provvedimento finale, prima ed indipendentemente dall'approvazione del Regolamento, richiamando altresì le conseguenze del ritardo, individuate dagli articoli 2 e 2 bis della L. 241/90 (responsabilità disciplinare e amministrativa-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente, attivazione del potere sostitutivo in caso di inerzia e responsabilità per danno ingiusto).

Il Comune ha infine approvato il Regolamento e definito (negativamente) la pratica inerente la richiesta di autorizzazione per l'istallazione dei cartelli pubblicitari.

4.5 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 23 istanze. La maggior parte delle stesse (13) si riferisce alla categoria commercio e riguarda problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze, 4 sono relative alla categoria piccole e medie imprese, 2 interessano la categoria cooperative, altrettante sono relative alla categoria fiere e mercati, 2 riguardano il turismo (con particolare riferimento alle guide turistiche ed ambientali).

Con riferimento ai soggetti pubblici interpellati con maggior frequenza si deve rilevare che in 4 casi è stato coinvolto il Comune di Firenze e in altri 4 casi gli Uffici della Giunta regionale.

Per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, la maggior parte delle segnalazioni si riferisce al territorio della Provincia di Firenze (8, pari al 34,78%), mentre le altre sono tendenzialmente equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 26, 13 delle quali si riferiscono a pratiche attivate nel corso dello stesso anno.

Di queste, 20 hanno avuto un esito positivo e il caso può dirsi risolto (2 invece i casi con esito parzialmente positivo). In 21 casi si è avuta la soddisfazione almeno parziale dell'utente.

Un caso particolare trattato dall'ufficio è quello della modifica di un regolamento comunale, in base al quale era stata disposta la soppressione di tutti i posteggi del settore non alimentare riservati agli operatori disabili. Risultato di tale provvedimento è stata la permanenza, nel mercato settimanale, di un unico posteggio riservato nel settore alimentare. Il Difensore civico ha segnalato al Comune che la modifica regolamentare era palesemente in contrasto con le disposizioni di legge regionale 28 del 2005 e s.m.i. ed con il relativo regolamento di esecuzione d.p.g.r. 15/R/2009, secondo i quali nei mercati e nelle fiere il comune deve riservare posteggi ad alcune tipologie di soggetti, fra cui appunto i soggetti portatori di handicap ai sensi della legge 104 del 1992. Non si poteva infatti in alcun modo sostenere che la permanenza del posteggio alimentare, proprio per la sua specialità merceologica, fosse sufficiente ad escludere la violazione di legge. Altrettanto pretestuosa era da considerarsi la motivazione addotta, basata sulla presunta constatazione che, per l'occupazione dei posteggi in precedenza riservati, non si sarebbe mai presentato nessuno. L'assunto peraltro, come dimostrato dalla segnalazione

pervenuta, non è risultato corrispondente al vero. L'intervento di questo ufficio può dirsi comunque recepito, nella constatazione della disponibilità dell'Amministrazione comunale interessata a dare soluzione alla questione sollevata, mediante l'imminente varo di un nuovo piano e regolamento comunale per l'esercizio delle attività commerciali su aree pubbliche, riportante le variazioni richieste.

4.6 Servizi pubblici

4.6.1 Servizio idrico

L'attività 2013 ha visto l'Ufficio impegnato non solo nella risoluzione concreta dei casi sottoposti dall'utenza, ma anche in vari incontri istituzionali con l'Autorità Idrica Toscana e le Associazioni dei Consumatori al fine di definire un modello unitario regionale di tutela dell'utente del servizio.

Come noto, sul territorio toscano sono presenti n.6 Gestori del Servizio idrico che prevedono strumenti di tutela e prassi operative diverse e distinte fra di loro: questa diversità è ben marcata sia per quanto riguarda la semplice possibilità di avere delle risposte ad istanze presentate sia per quanto riguarda l'uso di determinati strumenti, quali le Commissioni miste conciliative, attive soltanto presso alcuni Gestori. Con l'avvento dell'Autorità Idrica Toscana, che ha riunito in una sola le precedenti sei Autorità di Ambito, l'idea di fondo è quella di uniformare ed allineare gli standard di tutela cui i singoli Gestori devono rispondere. In questa opera di riforma trova un posto centrale la disciplina del percorso di tutela che ogni cittadino può intraprendere, ovvero il rapporto che si instaura tra Gestore/Utente sia nel caso, per così dire, fisiologico di un dialogo teso ad avere chiarimenti necessari, sia nel caso, per così dire, patologico del reclamo o della contestazione fino ad arrivare al contenzioso.

Da parte dell'Ufficio del Difensore civico è stata portata avanti l'idea di procedere all'estensione dell'uso della Commissione mista conciliativa anche presso quei Gestori che attualmente ne sono privi (ASA, Acquedotto del Fiora e Nuove Acque). A partire dalla primavera scorsa, sono stati fatti diversi incontri presso la sede dell'AIT insieme anche alle Associazioni dei consumatori per cercare di trovare un punto di sintesi con la posizione di queste ultime la cui intenzione era quella di creare delle Commissioni paritetiche dove i cittadini vengono rappresentati dalle Associazioni e trattano direttamente col Gestore. Sotto questo punto di vista, la posizione assunta dal Difensore civico è stata quella di ritenere, da un lato, già esistente questo meccanismo di tutela che si verifica ogni volta in cui la singola Associazione o lo stesso Difensore civico

scrive e dialoga direttamente col Gestore per conto dell'utente (stessa cosa dicasi quando l'utente decide di tutelarsi da solo), dall'altro, proprio perché già esistente, non in contrasto con la creazione di una Commissione mista conciliativa che si pone quale organo terzo ed imparziale in grado di risolvere la controversia. Questa posizione trova il suo fondamento nell'idea che all'utente deve essere concessa la massima libertà di scelta su come intende tutelarsi: il primo approccio col Gestore può avvenire o direttamente in prima persona oppure avvalendosi di un Legale piuttosto che di una Associazione dei Consumatori o di un Difensore civico, sia esso locale o regionale. Se poi, quando l'utente decide di avvalersi di una Associazione si chiama Conciliazione paritetica, il problema diventa solo nominale e non sostanziale.

Altra cosa è invece quando il primo approccio non ha dato esito soddisfacente: in quel caso allora è possibile adire ad un Organo terzo, imparziale, autonomo, professionalmente competente in grado di risolvere la controversia in modo celere e gratuito: così funzionano le Commissioni esistenti alle quali è possibile rivolgersi soltanto quando il primo approccio col Gestore, comunque avuto, non è andato a buon fine. In sostanza: massima libertà ed informazione per l'utente nello scegliere come e da chi farsi tutelare nei rapporti col Gestore e nessuna pregiudiziale diretta tra Commissione paritetica e Commissione conciliativa.

L'esito di questa lunga e corposa discussione dovrebbe vedere la luce in questa primavera mediante l'emanazione, da parte dell'Autorità idrica toscana, di un Regolamento generale di tutela.

Al di là della questione di carattere generale, le Commissioni miste conciliative di Gaia spa, Acque spa e Publiacqua spa hanno prodotto, anche nel corso del 2013, risultati importanti e significativi. Il numero totale degli utenti che si sono rivolti allo strumento conciliativo ha visto un notevole incremento nonostante la Commissione di Publiacqua sia rimasta ferma per tutto il secondo semestre dell'anno a causa della scadenza della proroga concessa (le Commissioni rimangono in carica tre anni; invece del rinnovo era stata concessa una proroga proprio in attesa che venisse definito il nuovo percorso di tutela).

Si rileva con favore che le istanze di conciliazione provengono, in maniera più o meno omogenea, da tutte le Zone dove il servizio viene reso: questo fatto testimonia una radicata conoscenza dell'istituto e il ruolo che la Commissione si sta ritagliando nel rapporto fra utente e Gestore.

Da un punto di vista pratico, si riassumono i numeri delle attività svolta dalle 3 Commissioni attive, meglio definiti nelle specifiche Relazioni:

Gaia spa 453 istanze giunte e n.30 sedute ;
Acque spa 42 istanze giunte e n. 6 sedute;

Publiacqua spa 41 istanze giunte e n. 5 sedute (si ricorda che questa Commissione è stata attiva soltanto fino al 30 giugno 2013). Gli esiti concreti delle istanze esaminate portano un grado di soddisfazione generale dell'utenza molto alto (circa 80%): questo dato si rileva dal numero di proposte conciliative inviate ed accettate da entrambe le parti per quanto riguarda i Gestori Acque e Gaia, mentre, per quanto riguarda Publiacqua, dal numero di istanze accolte direttamente (si ricorda che questa Commissione agisce in maniera più simile ad un arbitrato che ad una vera e propria conciliazione).

Per dare un senso ulteriore a tutta l'attività svolta, preme far osservare come sul tavolo delle conciliazioni sia passato un valore economico stimabile intorno a qualcosa di più di 1.500.000 Euro.

I tanti casi risolti hanno, sicuramente, disinnescato parecchi potenziali ricorsi giurisdizionali che avrebbero generato non solo costi economici aggiuntivi ed onerosi per entrambe le parti (si pensi soltanto ai tempi di risoluzione della controversia!!), ma anche un rapporto di minor fiducia e di diffidenza.

In generale, è da rimarcare anche che il rapporto con quei Gestori in cui è presente la Commissione è molto fluido e collaborativo e permette, da un lato, di risolvere, in maniera rapida ed efficace, quelle casistiche che si presentano direttamente all'Ufficio, dall'altro, di istaurare un dialogo e un confronto anche su problematiche sollevate direttamente dai Gestori stessi.

Situazione diversa si ha, invece, con quei Gestori in cui non è presente la Commissione: poche sono le istanze che arrivano e, di conseguenza, pochi sono i contatti avuti.

4.6.2 Energia Elettrica

Occhi aperti su chi suona alla porta per proporre un contratto e vi dice che è dell'Enel. Enel (Distribuzione, mercato di maggior tutela) è entrata anche sul mercato libero con l'aggiunta del gas e con la denominazione di Enel Energia.

La tanto agognata liberalizzazione del mercato, almeno in Italia, finora tutto ha fatto fuorché avvantaggiare i consumatori. In numerosi continuano a ricevere fatture triplicate rispetto alle precedenti o conguagli da infarto, ingolositi da risparmi teorici.

Ai portoni di alcune abitazioni di Firenze sono stati affissi da parte di promotori spregiudicati volantini con il logo Enel che ingenerano confusione negli utenti, già disorientati dalla jungla di offerte e in molti casi dall'età avanzata. Non si capisce bene se l'Enel sia quella del libero mercato o invece quella di maggior tutela, e cosa convenga fare. Recentemente il Garante ha sanzionato per 100.000 euro (pochini, in verità...) Enel Energia a causa dell'ingannevolezza con cui pubblicizzava l'offerta "tutto

compreso gas taglia S 15 euro al mese”, lasciando intendere che, aderendo all’offerta, sarebbe stato possibile ricevere il gas a un prezzo complessivo di 15 euro, non soggetto a variazioni per un anno, senza specificare contestualmente che la somma indicata e il blocco del prezzo si riferivano solo a una parte del costo complessivo. Da notizie di stampa pure si sa che sarebbe in corso da parte della Procura della Repubblica di Firenze un’indagine per truffa nei confronti di un promotore di Enel Energia che firmava i contratti di quelli a cui si era rivolto per proporgli un servizio in alternativa all’Enel del mercato protetto.

Consideriamo pure che oltre ad avere *scelto* il servizio elettrico del mercato libero, ci si ritrova talvolta, senza averlo chiesto, un contratto anche per il gas: la modulistica di Enel Energia comprende infatti entrambe le opzioni e mettere una croce in più non è un problema.

4.6.3 *Telefonia*

Critiche alla pubblicità ingannevole “Per sempre” di un noto Gestore. Nel cui dizionario il Sempre è stato sostituito da Fino a quando mi pare, così che o il cliente sottostà alle nuove condizioni imposte dal Gestore oppure è libero di cambiare aria. Si potrebbe obiettare che il cambio del Gestore non è un dramma, se non fosse che in talune zone un’adeguata copertura è assicurata solo da quel Gestore, ragion per cui, c’è chi in pratica è costretto a mangiarsi la minestra. In considerazione di ciò, pur prendendo atto che il Garante è al corrente della situazione, si suggerisce a chi segnala questo modus operandi non proprio cristallino, di avviare una procedura conciliativa affinché alla dicitura “Per sempre” sia restituito il significato che le appartiene, senza chiedere altro che il rispetto degli accordi presi (un tempo si sarebbe detto sottoscritti).

4.6.3.1 *Registro Pubblico delle Opposizioni.*

Per non ricevere più telefonate commerciali o promozionali - è risaputo - è necessario iscriversi nel **Registro Pubblico delle Opposizioni.**

Alcuni (molti) di coloro che si sono iscritti al Registro suddetto segnalano un paradosso, cioè riferiscono di avere contattato i call-center delle Aziende che telefonano a casa per offerte commerciali ed essersi sentiti dire che hanno preso il loro numero di casa dall’elenco del telefono. Domanda conseguente: questo Registro a cosa serve? Vero è che a seguito del persistere delle telefonate indesiderate, la legge dà facoltà all’utente di adire il Garante per i provvedimenti del caso, ma è altrettanto vero che il Garante richiede all’utente tutte le informazioni necessarie per identificare il chiamante ed avviare l’istruttoria con l’aggravio dell’onere probatorio a carico del danneggiato anziché a carico del

danneggiante. Altro discorso è se il numero venga fornito distrattamente dallo stesso abbonato senza una volontà precisa, come talvolta capita: in tal caso il Registro delle opposizioni perde ogni diritto di precedenza. L'onere dell'effettività della tutela dell'utente ricade sull'abbonato che non solo deve provare di essere iscritto al Registro ma deve anche fornire al Garante le informazioni utili per aprire l'istruttoria. Tra queste, il codice utenza rilasciato al momento dell'iscrizione nel Registro, il numero dell'utenza su cui si è stati chiamati, il giorno e l'ora della chiamata, il nome della società che ha chiamato e l'indicazione sulla visibilità del numero. Un po' troppo forse, specie per chi si trova in età avanzata. In definitiva, volendo tracciare un primo bilancio, Il Registro non assicura l'effettività della tutela ed anzi genera malumore in molti utenti. Il controllo sul funzionamento e sul rispetto della normativa è affidato al Garante, che però manca di fatto di strumenti efficaci per intervenire sui trasgressori

4.6.4 Trasporti

E' necessaria un'inversione di tendenza relativamente agli strumenti di tutela a disposizione degli utenti del servizio ferroviario.

Con chiarezza suggeriamo a chi inoltra un reclamo per mezzo del nostro ufficio di chiedere un risarcimento del danno, specie nei casi di ritardi ferroviari reiterati, sembrandoci inadeguato ai disagi sofferti il meccanismo di indennizzo legato ai ritardi mensili e la corresponsione di bonus simbolici.

Siamo infatti dell'avviso che i pendolari danneggiati da disagi, stress, appuntamenti cancellati ecc. possano chiedere un risarcimento e non un bonus.

In numerose sentenze di Giudici di Pace Trenitalia è stata condannata a risarcire ai passeggeri sia il biglietto del treno, che deve essere considerato un vero e proprio contratto sottoscritto con il vettore, sia i danni non patrimoniali subiti.

Ad es., un passeggero è stato risarcito dei danni subiti a causa del suo costante ritardo sul luogo di lavoro che gli aveva causato conseguenze negative sulla carriera.

Il G.d.P. ha affermato che è dovere di Trenitalia assicurare il regolare funzionamento dei treni. Il vettore è sempre contrattualmente responsabile se non prova che l'evento è dovuto a caso fortuito o forza maggiore. Nella medesima occasione il G.d.P. ha affermato che sono da considerarsi inefficaci, nei confronti dell'utente, quelle clausole limitative di responsabilità poste in essere da Trenitalia.

Il passeggero è a tutti gli effetti un consumatore e al momento dell'acquisto del titolo di viaggio conclude un contratto con Trenitalia. Trovando applicazione il regime della responsabilità

contrattuale, il viaggiatore a fronte dell'inesatto adempimento, potrà ottenere la condanna di Trenitalia al risarcimento dei danni patrimoniali conseguenti alla condotta inadempiente spettando a Trenitalia l'onere di fornire la prova liberatoria della non imputabilità dell'inadempimento. Nel caso, dunque, di grave ritardo con cui il convoglio giunge a destinazione, il pendolare in ritardo sul posto di lavoro costretto a subire una decurtazione dello stipendio, potrà rivalersi su Trenitalia, in aggiunta alla richiesta di rimborso del biglietto. La Corte di Cassazione a Sezione Unite (Sentenza n. 26975 del 11.11.2008) ha ammesso la possibilità di avanzare richieste di risarcimento per danni morali a seguito di responsabilità contrattuale. Ha riconosciuto che l'art. 1218 Cod. Civ. nella parte in cui dispone che il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, non può essere riferito al solo danno patrimoniale, ma deve ritenersi comprensivo del danno non patrimoniale, qualora l'adempimento abbia determinato lesione dei diritti inviolabili della persona. Recentemente una pendolare della tratta da San Zenone al Lambro alla stazione di Milano-Rogoredo, stufa dei disservizi dei treni, ha deciso di smettere di lamentarsi e ha intrapreso un'azione legale, che si è conclusa con la condanna al rimborso del costo dell'abbonamento annuale e dei danni morali perché *"le condizioni di viaggio erano gravemente umilianti"*. Trenitalia è stata condannata a restituire i soldi per il periodo incriminato (un anno, pari a 500 euro) e ad un risarcimento per danni morali. Lo scenario dipinto dalla donna - quello dove regnano le soppressioni, la sporcizia e il sovraffollamento dei convogli - accomuna molti pendolari. Il Giudice di Pace ha accolto in pieno le motivazioni della richiesta della pendolare, in cui possiamo leggere: "Treni in ritardo di almeno 10-15 minuti come norma, salvo ritardi maggiori; sedili sporchi al punto di non potersi più sedere; malfunzionamento di apparecchiature interne e, in alcuni casi, soppressione di alcuni treni che non veniva neppure annunciata". Il giudice ha stabilito che "deve escludersi che l'obbligo di Trenitalia si esaurisca nel trasporto dell'utente a destinazione, a prescindere dalle modalità esecutive di tale trasporto". Quindi i pendolari che si battono per poter effettuare il tragitto da casa al lavoro e ritorno in condizioni dignitose hanno una sentenza a loro favore su cui basare eventuali richieste di risarcimento.

Una residente nel Comune di Reggello ha segnalato di essere stata (durante una giornata con temperatura piuttosto rigida) inutilmente in attesa dell'autobus delle **Autolinee Chianti Valdarno** alla stazione di S. Ellero, destinazione San Donato in Fronzano, passaggio previsto per le ore 14,30 come riportato alla palina e poi confermatole dal numero verde 800373760.

Attendeva appunto l'arrivo dell'autobus alla fermata, priva di protezione, neppure una tettoietta, e poiché l'autobus tardava, contattava il suddetto numero verde che la informava del

successivo passaggio di un autobus previsto alle ore 15,00 così come riportato sulla palina. Tale vettura è arrivata alle ore 15,10.

In definitiva l'utente ha atteso circa 50' al gelo. Rientrata a casa comprensibilmente irritata, l'utente ha approfondito l'argomento e accertato, secondo ciò che risultava dall'orario presente sul sito www.acvbus.it/orari che l'autobus delle 14,30 in realtà transitava alle 14,15. La difformità rilevata necessitava di un chiarimento. Tuttavia l'utente aveva già in passato inoltrato reclamo al numero verde della Regione Toscana proprio relativo alla inesattezza delle indicazioni degli orari presenti sul sito internet e in palina. A seguito di tale reclamo il Gestore del servizio rispose che avrebbe provveduto a effettuare le verifiche del caso. Tale risposta veniva giudicata dall'ufficio regionale preposto a trattare i reclami sufficiente a ritenere concluso l'iter procedurale, senza che l'istante ricevesse comunicazione relativa all'esito della verifica medesima, né un termine entro il quale sarebbe stata espletata la verifica medesima, cosa peraltro di non particolare complessità. E' sconcertante, per un utente del servizio pubblico che in spirito collaborativo segnala disfunzioni banali ma che incidono pesantemente sulla qualità del servizio, ricevere risposte di tal genere.

In conseguenza del nostro intervento l'azienda di trasporto ha comunque provveduto a rettificare la tabella degli orari presente in palina.

Alcune segnalazioni di utenti **Ataf** hanno contestato le modalità con cui sono stati multati su bus e tram. Esemplicando, una giovane studentessa e abbonata Ataf è stata colta dal verificatore sprovvista del titolo di viaggio, acquistato a suo tempo ma dimenticato a casa. Di conseguenza veniva redatto verbale di accertamento. La ragazzina, equivocando sul contenuto del verbale, provvedeva al pagamento della somma di 55,00 euro. Erroneamente, in quanto appunto in possesso dell'abbonamento annuale Ataf. Avvedutasene, la madre ha inoltrato richiesta di rimborso comprovando il possesso del predetto abbonamento. Il rimborso medesimo le veniva inizialmente negato per inosservanza dei termini previsti per la proposizione della richiesta. Grazie però al ns. intervento l'azienda procedeva al rimborso. Qualche informazione in più al momento della redazione del verbale avrebbe evitato un iter così macchinoso.

La stragrande maggioranza dei verificatori di titoli di viaggio opera correttamente e con buon senso, e di solito le rimostranze pervenute al Difensore civico da parte di chi è multato per essersi attardato a timbrare sono respinte al mittente. È tuttavia apparso sintomatico di superficialità nella formazione e individuazione dei soggetti preposti a svolgere questa delicata funzione, il caso eclatante, cui è stato dato risalto dagli organi di informazione, del bambino 12enne con evidenti problematiche relazionali e comunicative, dotato di un vistoso apparecchio acustico, multato a

causa dell'incapacità di un controllore a comprendere le palesi condizioni di difficoltà.

Non discriminare e sanzionare chiunque ometta di timbrare, senza disparità di trattamento, a tutela e in rispetto dei viaggiatori in regola, in linea di principio è corretto. Se però manca il buon senso, si vanifica una funzione delicata.

Se dunque da un lato il Difensore civico non mostra indulgenza e respinge al mittente le lagnanze di chi sostiene che i controllori sono troppo fiscali e anzi auspica che i controlli siano più assidui e rigorosi, dall'altro la carenza di sensibilità e di capacità a captare situazioni del genere va sanzionata, potendo produrre danni psicologici anche gravi al soggetto che subisce una vera e propria umiliazione. Per non parlare del danno d'immagine causato all'azienda e alla categoria dei controllori

4.6.5 Gas

Sono state aperte n. 43 pratiche, che hanno riguardato in prevalenza Eni S.p.A. - Divisione gas & power e Enel Energia S.p.A. - Mercato libero dell'energia.

Le problematiche più frequenti riguardano: le modalità di fatturazione, in particolare richieste di chiarimenti su applicazione di tariffe, le letture presunte fatte anche quando è stata comunicata la lettura effettiva da parte dell'utente, il mancato recapito della bolletta, l'assenza di fatturazione per lungo tempo.

Si registrano ancora, inoltre, alcuni effetti distorsivi della liberalizzazione del mercato del gas, che, se, da un lato, ha portato prezzi più concorrenziali, dall'altro, ha generato una vera e propria "caccia" al cliente mediante offerte promozionali la cui piena comprensione può risultare molto difficoltosa al di là dell'apparente vantaggio. Da qui diversi reclami degli utenti che non vedono applicarsi quanto a loro promesso, oppure utenti che non vengono sganciati dal vecchio gestore per passare a quello nuovo, o, addirittura, utenti che, senza il loro consenso, si vedono passare da un gestore all'altro.

Per quanto riguarda l'attività dell'ufficio, in questo settore non si riscontrano particolari criticità se non una qualche difficoltà nell'aver contatti con alcuni Gestori, soprattutto con quelli che non hanno uffici locali ma solo una casella postale dove inviare i reclami. Anche per il 2013 si è confermato uno stretto rapporto di fattiva collaborazione con Enel gas in virtù del quale è possibile fornire risposte in tempi rapidi e certi.

4.7 Lavoro

4.7.1 Lavoro pubblico e privato

Nel corso del 2013 sono stati aperti circa 40 fascicoli riguardanti questo settore di attività, il cui ambito è determinato dall'essere il datore di lavoro - attuale o, nel caso delle problematiche afferenti a concorsi, selezioni e graduatorie, futuro - una struttura rientrante nella definizione di "pubbliche amministrazioni", secondo l'elenco che ne effettua il comma 2 art. 2 Dlgs165/2001: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300", ossia, per esemplificare, l'Agenzia del Territorio (ex catasto), l'Agenzia delle Entrate (ex ufficio del registro), e così via.

Data l'ampiezza del riferimento, è comprensibile che le questioni portate alla nostra attenzione siano le più disparate, sia nell'ambito del rapporto di lavoro, che nell'ambito antecedente al suo instaurarsi.

Servizio Civile

Riteniamo opportuno ricordare qui caso prospettato da un gruppo di giovani che avevano svolto il Servizio civile presso la Regione, i quali avevano ricevuto il CUD per il corrispettivo percepito per lo svolgimento del servizio. Ciò, a fronte della dicitura di cui al punto 4 del contratto a suo tempo stipulato con la Regione medesima, che definisce espressamente l'assegno mensile spettante, pari a €443,80, "di natura non retributiva", peraltro in conformità a quanto stabilito dal comma 2 art. 10 LR35/2006, e ripetuto nel regolamento di attuazione di cui al DPGR10/R/2009, art. 18 comma 1. In buona sostanza, dalla dicitura del contratto (conforme alle norme sopra richiamate) emergeva che il corrispettivo di €443,80 mensili sarebbe stato una sorta di "rimborso spese". E' poi invece risultato che è considerato un vero e proprio reddito imponibile ai fini fiscali, qualora il soggetto in questione percepisca altri redditi, come nel caso dei giovani che si erano rivolti a noi. Tuttavia, nel contratto e nella legge regionale di riferimento, la natura "non retributiva" attribuita al corrispettivo de quo era stata fuorviante, poiché faceva pensare il contrario. A

titolo di opportuna informazione, gli interessati avevano fatto presente che nel contratto per il servizio civile nazionale è specificato espressamente che l'assegno mensile "in presenza di altri cespiti concorre, ai fini fiscali, alla formazione del reddito imponibile". Ci siamo rivolti pertanto al Garante del Contribuente per i tributi statali per chiedergli di esprimersi sulla natura giuridica del compenso previsto per il servizio civile, che la legge regionale definisce "di natura non retributiva", ove tale inciso, presumibilmente, significa "non tassabile". Tuttavia, poiché il compenso in questione entra a far parte del reddito imponibile in presenza di altri cespiti, significa che la "natura" del compenso è di reddito vero e proprio, che non viene tassato se in sé considerato, poiché non supera la soglia che impone la denuncia dei redditi annuale. Allora, delle due l'una: o il compenso *de quo* è reddito, che da solo non obbliga alla denuncia, ma in presenza di altri cespiti fa crescere l'imponibile, e in questo caso tale regola dovrebbe risultare espressamente indicata nel contratto; oppure il compenso *de quo* non è reddito, e non dovrebbe essere sottoposto a tassazione nemmeno se in presenza di altri cespiti. In altre parole, se il compenso in questione è da considerare reddito, è ovvio che cumuli con altri eventuali redditi e faccia parte dell'imponibile, a meno che non sia unico reddito, inferiore alla soglia degli obblighi fiscali. In tale caso, si prospettava la necessità di modificare lo schema di contratto regionale, nonché la legge regionale e il relativo regolamento di attuazione, che non sono chiari sul punto, e che anzi definiscono il compenso prestazione di "natura non retributiva". Se invece non è da considerare reddito, non deve entrare in nessun caso a far parte dell'imponibile. Non poteva darsi, a nostro avviso, la terza ipotesi, in base alla quale, se il compenso resta l'unico che il soggetto percepisce, non è reddito, mentre è reddito se cumulato ad altri cespiti, a meno che non vi sia una norma che stabilisce ciò. Il Garante ha ribadito la natura retributiva del reddito in questione, e la Regione si è impegnata a modificare la dicitura sui successivi contratti. Sarebbe opportuno modificare anche la legge regionale sul punto.

Efficacia temporale delle graduatorie concorsuali

Ci è stato posto il quesito circa la validità ad oggi di una graduatoria per tempo indeterminato di un ente dipendente dalla Regione Toscana approvata alla fine del 2004, pertanto originariamente efficace sino alla fine del 2007. Abbiamo ritenuto che la Regione Toscana rientri nel novero delle PPAA soggette a limitazioni delle assunzioni nel 2005 e nel 2006, per ricognizione operata dalla Regione stessa con l'art. 74-bis della legge regionale n.1 del 08/01/2009. Poteva pertanto dirsi che la graduatoria in questione fosse stata prorogata *ex lege* di un triennio (sino al 31/12/2007) ad opera della L311/2004 (legge finanziaria 2005) art. 1 comma 100, sino al 31/12/2008 ad opera dell'art. 1 comma 536 della L296/2006 (legge finanziaria 2007), e sino al

31/12/2009 dall'art. 5 DL207 del 31/12/2008 (convertito nella L14/2009). La legge regionale n.1 del 08/01/2009, all'art. 74-bis sopra richiamato, aggiunto dalla legge regionale n. 75 del 14/12/2009, ha disposto che i termini di validità delle graduatorie dei concorsi indetti dalla Regione Toscana (ed enti regionali rientranti nella medesima disciplina), prorogati ai sensi della L311/2004, "cessano di avere efficacia con il decorso del termine di validità triennale di ciascuna graduatoria, tenuto conto del periodo di sospensione dei termini relativi agli anni 2005 e 2006 per i quali la Regione Toscana è stata soggetta a limitazioni delle assunzioni". Stante tale norma, il direttore dell'ente titolare della graduatoria in questione aveva dichiarato che la graduatoria medesima aveva cessato di avere efficacia in data 24/11/2009. Tuttavia, nel frattempo, il legislatore nazionale era intervenuto col DL n.194 del 30/12/2009 (convertito nella L n.25 del 26/02/2010) a modifica del citato DL207/2008, stabilendo che "il termine di cui all'art. 1 comma 100 della L311/2004 è prorogato al 31 dicembre 2010 e si applica alle graduatorie per le assunzioni a tempo indeterminato approvate successivamente al 1° gennaio 1999 relative alle PPAA soggette a limitazioni delle assunzioni". Il comma 4 art.1 DL n.216 del 29/12/2011 ha prorogato sino al 31/12/2012 le graduatorie a tempo indeterminato relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, approvate successivamente al 30 settembre 2003. Il DL n.101 del 31/08/2013, convertito nella L n.125 del 30/10/2013, ha stabilito una ulteriore proroga di queste al 31/12/2016. Tuttavia, l'ente regionale titolare della graduatoria in questione risultava (in data 20/01/2010) averne dichiarata cessata la validità al 31/12/2009, tale scadenza essendo stata calcolata in applicazione dell'art. 74-bis legge regionale n.1 del 08/01/2009, introdotto dalla legge regionale n.75 del 14/12/2009. Tale norma - regionale - richiama espressamente la proroga delle graduatorie effettuata dalla legge - statale - n.311 del 30/12/2004, proroga che, al momento della emanazione della norma regionale medesima, l'art. 5 del DL207 del 31/12/2008 (convertito nella L14/2009) aveva fissato proprio al 31/12/2009. Successivamente alla emanazione della legge regionale, di nuovo il DL n.194 del 30/12/2009 ha prorogato il termine di validità di cui al comma 100 art. 1 L311/2004 al 31/12/2010, talchè, visto l'espresso richiamo della legge regionale alla legge statale sul punto, è da presumere un adeguamento alla proroga determinata dalla legge statale, che prevarrebbe, in quanto *superveniens*, sulla delibera del dirigente che ha dichiarato la cessazione della efficacia al 31/12/2009. Sul punto abbiamo formulato richiesta di parere alla Funzione Pubblica. Pur premettendo che le politiche e gli atti di gestione e reclutamento del personale rientrano in ogni caso nella esclusiva competenza delle singole PPAA, e che per tale motivo non avrebbe potuto pronunciarsi sulla effettiva validità della graduatoria alla data del

31/12/2009, circostanza da verificare esclusivamente in base all'ordinamento della Regione Toscana, la Funzione Pubblica ha risposto che l'art. 5 c.1 del DL297/2008, come modificato dall'art. 2 c.8 del DL194/2009, è effettivamente intervenuto sulla efficacia delle graduatorie vigenti al 31/12/2009, approvate successivamente al 01/01/1999, relative alle PPAA sottoposte a limitazioni di assunzioni, prorogandole al 31/12/2010. Per la applicazione della proroga, pertanto, deve verificarsi la presenza di due condizioni: la graduatoria (in base all'ordinamento regionale) doveva essere valida al 31/12/2009, e la PA doveva essere stata sottoposta alle limitazioni delle assunzioni nel periodo di riferimento. In riferimento alle Regioni, nel 2009 risulta vigente l'art.6 c.7 DL118/2008, che prevedeva il divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (fino alla emanazione del decreto di cui al c.6: decreto che avrebbe dovuto stabilire parametri di virtuosità e di ridimensionamento dell'organico). La LR della Toscana n.64/2008, art.1 c.1, stabilisce che *"Gli enti e organismi dipendenti della Regione, ivi compresi quelli di consulenza sia della Giunta regionale che del Consiglio regionale, che si sono attenuti ad uno dei criteri di contenimento della spesa di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale 23 aprile 2007, n. 24 (Misure per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti ed organismi dipendenti), possono procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato qualora l'incidenza della somma delle spese di personale della Regione e di detti enti sia inferiore al 50 per cento della somma delle spese correnti della Regione e dei medesimi enti"*. Pertanto, ferma restando la vigenza della graduatoria al 31/12/2009, nella ipotesi in cui nell'anno 2009 la incidenza della somma delle spese di personale della Regione ed enti dipendenti sia pari o superiore al 50% della somma di spese correnti della Regione ed enti medesimi, o nel caso in cui in essi sia comunque previsto un regime di limitazione di assunzioni a tempo indeterminato, troverebbe applicazione la norma di proroga delle graduatorie in base a quanto previsto dalla disciplina nazionale. Stesso ragionamento deve essere operato in riferimento alla disposizioni di legge successive. Per il 2011, la LR65/2010, art. 9 c.1, dispone che *"per l'anno 2011 gli enti dipendenti possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente"*. Nel 2013, la LR77/2012, art. 18 c.5., estende il divieto di procedere al reclutamento di personale a tempo indeterminato, previsto per la Regione, agli enti dipendenti, salve le assunzioni volte alla sostituzione di figure professionali

tecniche infungibili, espressamente autorizzate dalla Giunta. Per concludere, salva in ogni caso la competenza della Regione Toscana sulla questione, la Funzione Pubblica ha mostrato di condividere le nostre osservazioni, operando una ricostruzione utile in una generalità di casi.

4.8 Tributi

4.8.1 Tributi regionali

Tassa automobilistica regionale

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

Così come consolidato da qualche anno, anche nel 2013, dopo il periodo estivo, c'è stato l'invio da parte della Direzione Generale della Presidenza – Settore tributi e sanzioni della Giunta Regionale degli avvisi bonari nei confronti di quei proprietari di veicoli che non risultavano aver pagato regolarmente il bollo auto per l'annualità 2011.

Da qualche anno, infatti, la procedura di contestazione prevede l'invio di un avviso bonario, ovvero una semplice informativa con cui si avverte il contribuente che la sua posizione non risulta in regola in quanto il pagamento del tributo è stato omesso o fatto tardivamente o risultato insufficiente. Nell'avviso è già conteggiata la sanzione da pagare che ammonta al 30% dell'importo dovuto e gli interessi. L'annualità in contestazione è riferita a due anni precedenti (nel 2013 si contesta il 2011, nel 2014 si conterà il 2012) perché se il contribuente rimane inerte e non provvede a regolarizzare la propria posizione, entro il 31.12 dell'anno successivo (ovvero il 2014 per l'annualità tributaria 2011; il 2015 per quella del 2012) dovrà arrivare, pena la prescrizione, la vera e propria cartella di pagamento che fa sorgere l'obbligazione tributaria tra la Regione e il contribuente. Solo la cartella e non l'avviso, è impugnabile in Commissione tributaria.

Il contribuente può contestare l'avviso direttamente presso uno dei punti Aci indicati adducendo le sue motivazioni che, se fondate, producono l'annullamento dell'avviso stesso e la regolarizzazione della posizione.

Già da qualche anno sull'avviso bonario che viene inviato ai cittadini è presente un informativa secondo la quale, dopo essersi rivolti agli Uffici Aci, i contribuenti, se lo ritengono opportuno, possono rivolgersi al Garante del Contribuente che in base alla L.R.31/05 è individuato nel Difensore civico regionale. Questa semplice informativa ha fatto sì che, negli anni, il numero dei contatti avuti dall'Ufficio si è moltiplicato in senso esponenziale

arrivando, nei momenti di punta (in particolare periodo settembre/ novembre), anche ad avere (tra istanze, fax, telefonate ed e-mail) parecchi contatti giornalieri.

Le casistiche sono abbastanza variegata: si va da quella classica dell'errore nel periodo tributario dovuta, principalmente, a un pregresso regime di sospensione del tributo (si ricorda che il bollo si paga annualmente a seconda di quando la macchina viene immatricolata: periodo gennaio/dicembre se immatricolazione avviene entro aprile; periodo maggio/aprile se immatricolazione avviene entro agosto; periodo settembre/dicembre se immatricolazione avviene entro dicembre); alla rottamazione tardiva o vendita non registrata tempestivamente; alla qualificazione del veicolo come storico; ai casi di furto o incendio non denunciati.

Da segnalare, in particolare, che l'annualità 2011 sarà l'ultima che verrà richiesta alle persone disabili cui spettava l'esenzione ex art.5 L.R. 49/03, ma che non ne avevano fatta apposita richiesta. Questa casistica era abbastanza rilevante.

Con L.R. 35/12 è stato introdotto il comma 5 bis dell'art.5 della L.R. 49/03 che recita testualmente "Dalla data di entrata in vigore del presente comma, l'esenzione decorre dal periodo tributario in corso alla data di accertamento delle disabilità di cui al comma 1. Gli effetti di tale decorrenza non retroagiscono comunque ai periodi anteriori all'anno 2012".

In sostanza, nel momento in cui si accerta la presenza del requisito, la domanda di esenzione presentata ha valore retroattivo fino alla data di accertamento della disabilità. La norma, tuttavia, pone come sbarramento temporale l'annualità 2012. Ciò significa che per l'anno 2011 la presentazione postuma della domanda di esenzione non ha efficacia e la richiesta del tributo risulta, quindi, dovuta.

Dall'annualità tributaria 2012, invece, ogni domanda postuma, qualora ne posseda i requisiti, potrà andare a coprire tutti i periodi.

Si sottolinea come questa fattispecie sia riferita soltanto alle categorie delle esenzioni di cui all'art.5: ciò significa che, ad esempio, per quanto riguarda le esenzioni di cui all'art. 6 della medesima legge, ovvero le esenzioni dei veicoli di proprietà delle Associazioni di volontariato, questa regola non vale e quindi la domanda di esenzione non potrà mai avere effetti retroattivi.

4.8.2 *Tributi locali*

Tassa sui rifiuti

L'anno 2013 ha visto la sostituzione del vecchio regime imperniato sulla Tia/Tarsu con la nuova Tares, ovvero la Tariffa per i rifiuti ed i servizi.

Se prima infatti i Comuni potevano scegliere se applicare il vecchio regime Tarsu vigente dal '92 oppure la nuova tariffa Tia vigente dal '97 (il passaggio era obbligatorio, ma nel corso degli anni sono state fatte tante proroghe che hanno sempre rimandato l'obbligatorietà) con il 1.1.2013 le due vecchie imposte venivano sostituite dalla nuova Tares uguale per tutti.

Due le novità più rilevanti. Da un lato la tassa copriva non solo lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani come in precedenza, ma inglobava anche alcuni, non meglio determinati, servizi indivisibili (es. illuminazione pubblica, pulizia strade); dall'altro, rispetto alla vecchia normativa Tarsu, il tributo veniva commisurato non soltanto sui metri lineari dell'abitazione, ma anche sui componenti del nucleo familiare (situazione già vigente per la vecchia Tia).

La Tares, tuttavia, ha avuto vita breve in quanto la sua applicazione è stata limitata soltanto all'anno 2013. Da quest'anno è infatti vigente la IUC, l'imposta unica comunale costituita dall'IMU, dalla TARI (tassa sui rifiuti) e dalla TASI (tassa sui servizi indivisibili) che sostituisce la maggiorazione Tares, che copriva i servizi indivisibili comunali. In sostanza, i Regolamenti comunali Tares, approvati, per lo più, verso metà del 2013, non sono più attualmente in vigore e i Comuni, titolari del tributo, dovranno di nuovo porre mano alla regolamentazione concreta e puntuale stabilendo, nell'ambito dei principi fissati dalla norma nazionale, le nuove aliquote, le modalità di pagamento e lo scadenziario del nuovo tributo.

Circa la Tares sono giunte all'Ufficio, più che vere e proprie contestazioni, tante richieste di informazioni e chiarimenti su aliquote da pagare, tempi di pagamento, differenze rispetto al pregresso regime. Al riguardo bisogna sottolineare la specificità operativa di ogni Comune che ha emanato il Regolamento in tempi differenti (si pensi che il termine ultimo era il 30 novembre!), con aliquote, tempi e modalità di pagamento.

Da sottolineare che il pagamento del conguaglio è stato fatto mediante gli F24 e conteneva non solo la parte che il cittadino doveva versare al Comune, ma anche il pagamento diretto ed autonomo della maggiorazione statale di 0,30 € per ogni metro quadrato dell'immobile occupato a favore dello Stato centrale (sul modello infatti si avevano due codici tributi diversi e distinti).

4.8.3 *Canone di abbonamento Rai*

La Rai spesso invia anche ai soggetti non tenuti a pagare le richieste di pagamento a tutti note. In questo caso la soluzione è semplice. Basta non rispondere e la cosa finisce, in genere la Rai archivia la pratica. Nel caso invece in cui la Rai si dovesse accanire, e di recente ciò accade più spesso, è preferibile scrivere una raccomandata A/R con la quale si dichiara che si è già titolari di abbonamento. Tale dichiarazione esenta dal pagamento. E' da aggiungere che Guardia di Finanza e funzionari Rai possono effettuare delle verifiche ma devono munirsi di apposito mandato del giudice in quanto non possono accedere nell'abitazione privata per effettuare un controllo non vertendo la questione in materia di reati in cui è possibile agire senza la preventiva autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

4.9 Sanzioni amministrative

Codice della Strada

A tener banco sono sempre i ricorsi contro le multe Autovelox a seguito di alcune recenti sentenze del Tribunale di Firenze. Riepilogativamente, Viale Lavagnini, Viale Gramsci, Viale Matteotti e Viale Etruria non sono strade urbane di scorrimento, unica tipologia di strada urbana per cui è consentito l'uso di postazioni autovelox automatiche: questo l'orientamento pressoché unanime, dell'Ufficio del Giudice di Pace di Firenze che dal 2010 ha accolto tanti ricorsi al riguardo.

Recentemente, tuttavia, il Tribunale di Firenze, adito in sede d'appello dal Comune di Firenze, si è opposto in alcune sentenze a tale consolidato orientamento confermando la tassatività delle caratteristiche strutturali di cui all'art. 2, comma 3, lettera d), del CdS necessarie nelle strade urbane di scorrimento (anche perché, seppure contestata dal Comune, tale tassatività è stata più volte ribadita dalla Cassazione) ma al contempo svuotando tali caratteristiche di significato, restituendo alla p.a. quella totale discrezionalità nell'installazione degli autovelox fissi in città che il legislatore ha invece inteso limitare. Sul carattere tassativo delle caratteristiche minime strutturali di cui all'art. 2 CdS non vi è alcun dubbio, per la chiarezza del dato normativo. Sui viali in questione è assente la banchina pavimentata a destra tra la striscia destra di delimitazione della carreggiata e gli elementi longitudinali più vicini, quali alberi, pali, parcheggi e/o marciapiedi. Tale banchina, ai sensi del D.M. n. 6792 del 05/11/2001 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle Strade" non dovrebbe essere inferiore a 1 metro. Il Tribunale afferma

invece che la banchina è presente sui suddetti viali. Lo spazio fra la striscia delimitante la carreggiata a destra e gli ostacoli verticali (aiuole, alberi, segnaletica, marciapiede e/o veicoli parcheggiati in appositi stalli) non sembra invece idoneo ad essere qualificato come banchina, in quanto insufficiente ad assolvere la propria funzione, ovvero consentire la sosta a un veicolo in panne (né, pare, una bicicletta) limitando gli effetti negativi sullo scorrimento del traffico. Se fosse accolto l'orientamento del Tribunale di Firenze, saremmo di fronte ad una caratteristica tassativa, ma svuotata di significato. A ns. avviso l'assenza di banchina pavimentata a destra e la totale inidoneità dello spazio individuato ad assolvere allo scopo della banchina, comportano la carenza in detti Viali di uno dei requisiti minimi per poter essere classificato quale strada di scorrimento.

Si sa, nessuna multa è mai presa con filosofia, e tuttavia ce ne sono alcune che più di altre, pur essendo fondate su una effettiva violazione del Codice della Strada, sembrano di cattivo gusto o fuori luogo. Si tratta, per es. dell'istanza ricevuta da un cittadino aretino per multa dovuta a seguito di (breve) sosta davanti all'Ospedale di Arezzo durante l'accompagnamento della madre invalida al 100%. In tali casi il ns. ufficio offre all'istante di coadiuvarlo nella redazione dell'eventuale ricorso ma, al di là dell'entità economica della multa, non può non apparire manifesta la "facilità" di certe multe per innocui divieti di sosta, che stridono con la massa oceanica di disinvolti automobilisti che guidano indisturbati telefonando senza né viva voce o auricolare.

Deiezioni canine

Un problema posto all'attenzione dell'ufficio, sotto gli occhi di tutti ma che è sottovalutato ed esigerebbe maggiori attenzioni, ha riguardato la presenza di deiezioni canine sui marciapiedi, nella fattispecie all'Isola del Giglio, località Castello. La causa, individuabile senza alcun dubbio nella maleducazione dei proprietari dei cani, viene indirettamente attribuita in una certa misura anche alla Polizia Municipale, la cui attività di controllo sarebbe pressoché inesistente. Il disagio lamentato, oltre che appannare l'immagine delle nostre città e luoghi di villeggiatura, si traduce in carenza di decoro e di igiene. Inoltre rende invisibili ai passanti i cani, seppur privi di colpe al riguardo (e in molti casi pure, di guinzaglio, nonostante le aggressioni e le morsicature siano all'ordine del giorno). Onde arginare il degrado e la diffusa inciviltà quale è appunto quella di lasciar defecare i propri cani per strada senza raccogliergli le feci (e senza guinzaglio), occorrerebbe intensificare i controlli comminando le sanzioni previste dalla legge e apporre idonea segnaletica, anche installando distributori di sacchetti e palette per la raccolta delle feci. Sappiamo bene che i mezzi a disposizione degli enti locali sono limitati, ma a tale

proposito conforta una recente notizia di stampa. L'amministrazione comunale di Brunete, in Spagna, per una settimana ha controllato e filmato ciò che avveniva per strada, e risalendo ai proprietari "distratti", tramite l'anagrafe canina, ha rispedito al mittente in un pacchetto le feci lasciate sui marciapiedi, ottenendo con poca spesa il risultato di abbattere tale tipo di sanzione del 70%.

4.10 Diritto di accesso

4.10.1 Procedimento Amministrativo e Diritto di Accesso

La Difesa civica nel corso del 2013 ha gestito circa 75 procedure in materia di diritto di accesso, delle quali circa 66 aperte nell'anno. Tra esse, la maggior parte si sono concretizzate nella richiesta di riesame del provvedimento di diniego, totale o parziale, espresso o tacito, di accesso alla documentazione amministrativa. Le restanti pratiche si sono svolte, previa ovviamente la nostra preliminare verifica di fondatezza della istanza/reclamo, attraverso il nostro intervento *ad adiuvandum* delle ragioni dei ricorrenti. Interventi di questa tipologia sono stati fatti nei casi in cui le istanze sono giunte oltre il termine di decadenza entro il quale si deve ricorrere alla difesa civica ex comma 4 art. 25 L241/90 per poter ottenere la emissione del nostro provvedimento ai sensi della norma medesima, scadenza il rispetto della quale, peraltro, rimette l'interessato nei termini per fare ricorso al tribunale amministrativo in caso di perdurante (anche a seguito del nostro intervento) mancata soddisfazione del proprio diritto di accesso.

Si deve ricordare che, come espressamente previsto dall'art. 56 dello Statuto regionale, i compiti del difensore civico, le modalità del suo intervento e gli effetti del medesimo, con particolare riferimento alla tutela del diritto di accesso, sono stabiliti dalla legge, sia statale (comma 4 art. 25 L241/90 nel testo vigente) che regionale (art. 12 LR19/2009, il quale richiama espressamente la disciplina nazionale). Può dirsi che la gestione dell'attività in materia sia uno dei rari casi di "procedimentalizzazione" della nostra attività, essendo che la legge fissa termini di decadenza entro i quali il cittadino deve effettuare la istanza, ed entro il quale la difesa civica deve provvedere.

Abbiamo rilevato già nella Relazione sull'attività svolta nel 2012 che sarebbe necessario, a integrazione della LR40/2010, nonché della disciplina statale, un chiarimento sulla circostanza che il procedimento di accesso formale si deve utilizzare solo per la documentazione amministrativa "non pubblica", dovendosi sempre consentire l'accesso agli atti per i quali non sussiste alcuno delle

condizioni per cui la norma chiede l'accesso formale. Possiamo ora dire che la emanazione del Dlgs33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni", ha contribuito, almeno in parte, a risolvere il problema. Tale recente normativa ha chiarito la natura, senz'altro pubblica, di tutta una serie di atti (da essa elencati in allegato al testo), e ha introdotto l'istituto dell'Accesso Civico di cui all'art. 5 del decreto citato, che prevede, da parte di chiunque e senza obbligo di motivazione, qualora la PA abbia omissso la pubblicazione obbligatoria di documenti, informazioni o dati, la richiesta, e il correlato obbligo della PA, di pubblicare tali elementi sul proprio sito, nonché la contemporanea trasmissione al richiedente. Dobbiamo anche far notare, *ratione materiae*, che per la prima volta la normativa ora citata introduce il concetto di *informazioni* quale oggetto del diritto di accesso, in apparente contrasto con la disposizione di cui al comma 4 art. 22 L241/90. Tuttavia, per ponderare la portata della novità, se ne deve attendere la applicazione in concreto.

Si segnala che in 16 casi il nostro riesame è avvenuto avverso il silenzio rifiuto formatosi a fronte della domanda di accesso agli atti. In questi casi, è bene ricordare, si interviene comunque, a prescindere dalla fondatezza della domanda, essendo che il silenzio si pone *in re ipsa* in contrasto con la disposizione ex art. 3 comma 1 L241/90, che impone l'obbligo di motivazione di ciascun provvedimento, nonché con l'obbligo di concludere ogni procedimento (che consegua obbligatoriamente a una istanza) con provvedimento espresso e motivato, ex art.2 comma 1 della medesima legge, ed ex comma 2 art.9 LR40/2009. Peraltro, per ciò che riguarda le domande di accesso effettuate nei confronti della Regione, si ricorda che la legge citata conferisce al silenzio valore di rifiuto nel termine di sette giorni a far tempo dalla proposizione della domanda.

La maggioranza delle istanze a noi rivolte ha riguardato domande di accesso agli atti dirette ai comuni, per le quali siamo territorialmente competenti ai sensi del comma 4 art. 25 L241/90. Non sono mancate istanze nei confronti di soggetti gestori di servizi pubblici. Abbiamo avuto non molte istanze avverso aziende sanitarie e ospedaliere, ma di un notevole grado di complessità, data la notevole conflittualità tra opposti interessi. Per ciò che riguarda le domande di accesso per le quali i ricorrenti reclamavano silenzio o risposte non soddisfacenti ricevute da organi periferici statali (sovente organi scolastici, o soprintendenze), abbiamo, come di consueto, seguendo la nostra buona prassi, indirizzato i cittadini alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In sintesi abbiamo dato adeguato seguito a ciascuna istanza, anche nei casi, a nostro parere, di infondatezza,

illustrandone adeguatamente, e per iscritto, le motivazioni, alla luce della normativa e della giurisprudenza più recente, e in tempo utile per fare salvi gli altri strumenti di tutela offerti dall'ordinamento.

La maggior parte delle pratiche svolte si è conclusa con la soddisfazione dell'utente che presuppone ovviamente, non solo la avvenuta condivisione delle argomentazioni della difesa civica, ma anche la conoscenza da parte della PA della disciplina in materia di accesso e, soprattutto, la percezione che il medesimo, al venire in essere dei requisiti di legge, costituisca un vero e proprio diritto soggettivo. Al contrario, vogliamo qui descrivere un caso emblematico in cui l'ente di riferimento ha fornito una dimostrazione di vera e propria mancata garanzia di trasparenza.

Il rappresentante di una società cooperativa (peraltro avente sede fuori Regione) aveva partecipato alla gara indetta da un comune toscano per l'affidamento a terzi del servizio di nido d'infanzia. Risultava che alla cooperativa in questione, in occasione della fase della gara relativa alla valutazione "a porte chiuse" del progetto tecnico, era stato assegnato un punteggio uguale ad altra azienda, la quale in ultimo era risultata aggiudicataria del servizio, a seguito della applicazione del metodo della candela vergine e del lancio della moneta. A fronte di tale aggiudicazione, la esponente aveva effettuato al comune domanda volta a ottenere l'accesso alla documentazione amministrativa avente per oggetto in sintesi "gli atti di gara ed il progetto dell'ente vincitore". Il comune aveva dato riscontro a tale domanda trasmettendo al ricorrente copia di tutti i verbali di svolgimento della gara, ma riferendo che relativamente al progetto tecnico del vincitore si dichiarava spiacente di non poter produrre copia di tale documentazione in quanto contenente segreti tecnici e commerciali. Il ricorso risultava esserci stato proposto dopo la scadenza del termine di trenta giorni dalla comunicazione del diniego, poiché l'esponente aveva erroneamente ritenuto di dover ricorrere alla Commissione per l'Accesso, che nel frattempo aveva respinto il gravame perché inammissibile. Nel frattempo, purtroppo il termine per ricorrere a noi era scaduto. Tuttavia, date le ragioni dell'esponente, decidemmo di intervenire ugualmente a garanzia del suo diritto. Non abbiamo mancato, in via preliminare, di rilevare che il lamentato provvedimento di diniego non riportava "il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere", che il comma 4 art. 3 L241/90 pone quale doveroso contenuto di ogni atto "notificato" al destinatario, ove la "notifica" è comunicazione di atto "recettizio", ossia l'atto che, per produrre effetti, deve essere comunicato al destinatario, come, nel caso di specie, il provvedimento di diniego di accesso, decorrendo dalla sua comunicazione il termine per ricorrere. Nel merito, evidenziammo che è pacifica in giurisprudenza la sussistenza dell'interesse qualificato sotteso alla domanda dei soggetti che hanno preso parte alle procedure a

evidenza pubblica per l'affidamento di lavori e/o servizi, nei confronti di tutti gli atti di gara, con particolare riferimento ai documenti prodotti dal soggetto vincitore della gara medesima, come ribadito dal TAR Toscana con la sentenza n.442 del 13 marzo 2013, che è stata pronunciata in accordo ai precedenti pressoché unanimi in tal senso. In secondo luogo, per quanto riguarda la esclusione dall'accesso degli elaborati tecnici per motivi di tutela di "segreti tecnici e commerciali" secondo la previsione ex lett.a) art. 13 Dlgs163/2006, la decisione citata ribadisce anche il principio generale per il quale il segreto tecnico e commerciale concreta una speciale ipotesi di deroga alla accessibilità degli atti e come tale deve essere motivato ed evidenziato in sede di presentazione dell'offerta. Il TAR Lombardia - Milano sez. III n.116 del 15 gennaio 2013 stabilisce a tale proposito che "è illegittimo il rigetto di una istanza ostensiva avanzata dalla ditta seconda classificata in graduatoria, tendente ad ottenere copia dell'offerta presentata dall'aggiudicataria, che sia motivato con riferimento alla necessità di tutelare la segretezza del know-how aziendale e quella relativa ai rapporti commerciali, nel caso in cui, da un lato, la domanda di accesso sia stata avanzata a fini difensivi, e dall'altro, l'attività da svolgere a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto sia sostanzialmente priva di un segreto tecnico o commerciale". Nel caso di riferimento della decisione citata, si trattava di appalto relativo al servizio sfalcio erba e manutenzione verde lungo le strade provinciali, e il Giudice Amministrativo ha osservato che è difficile immaginare in un servizio di manutenzione del verde, in cui sono utilizzati ordinari mezzi agricoli e viene utilizzato personale tecnico con funzioni di operatore giardiniere, quale possa essere il "segreto tecnico o commerciale" da tutelare, dal momento che ciò che assume maggiore rilevanza, anche in termini di punteggio nella gara, è l'aspetto organizzativo del servizio (cioè la ripartizione del lavoro, la tipologia di interventi operativi, il contratto di lavoro applicato e il piano di formazione dei dipendenti) ambito in cui non è configurabile un *know-how* commerciale o industriale. Nel caso in esame, tali osservazioni valevano *a fortiori*, tenendo conto che il punteggio conseguito dalla esponente era lo stesso di quello conseguito dalla vincitrice. Inoltre, era difficile pensare che nello svolgimento del servizio asilo nido possano prospettarsi segreti industriali e/o commerciali. Il Comune in questione rispose, citiamo testualmente, " *per puro spirito di cortesia, atteso che la questione non solo è già stata definita ma, a seguito dell'intervento della Commissione per l'Accesso alla Documentazione Amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, deve considerarsi definitivamente chiusa. Inutile ricordarLe che il nostro ordinamento è composto da regole procedurali che vanno rispettate al pari di quelle sostanziali. Ed a siffatto principio si è attenuta la Scrivente Amministrazione ...Ciò posto, questa Amm.ne ha letto l'avviso che, nonostante quanto*

sopra, la S.V. ha voluto esprimere "per forza" con la suddetta nota ... ma proprio perché esistono regole procedurali che devono essere rispettate non solo dai privati ma anche dalla stessa PA, il Comune ... non può prescindere dalla loro osservanza. Ed in virtù di tali regole (assorbenti sulle stesse regole sostanziali), la questione in oggetto deve considerarsi chiusa". Ovviamente replicammo, segnalando che avevamo redatto e trasmesso il nostro "avviso" non "per forza", ma a tutela del palese diritto di accesso della ricorrente, nel tentativo, rivelatosi evidentemente vano, di ottenere un risultato positivo dall'esercizio della nostra funzione, che l'art. 2 LRT19/2009 dispone avvenga anche "mediante la formulazione di proposte", per il perseguimento, in concorso con le PPAA interessate, degli "obiettivi di buon andamento, imparzialità, trasparenza ed equità". In ciò, perfettamente consapevoli che le regole procedurali prevedono il rispetto di termini di decadenza entro i quali effettuare ricorso, nonché la corretta individuazione dell'organo *ad quem*. Infatti, la nostra nota si concludeva con un invito, e non, come avrebbe potuto - e dovuto - se il ricorso fosse stato tempestivamente esperito davanti alla difesa civica, con un provvedimento di riesame del diniego di accesso illegittimo, ex comma 4 art. 25 L241/90. In accordo col richiamo al rispetto delle procedure, sottoponemmo al comune le disposizioni di cui alla lett.a) comma 2 e comma 5 art. 8 LRT19/2009, per chiedere di trasmettere a questa Difesa Civica, nel rispetto delle norme ora citate, la copia di tutti gli atti chiesti dalla cooperativa relativamente alla procedura di gara per l'affidamento del servizio di asilo nido comunale, con particolare riferimento al progetto tecnico del vincitore. Ovviamente non abbiamo ricevuto risposta. L'esponente ci ha riferito di aver effettuato azione di risarcimento del danno nei confronti della PA in questione.

4.11 Diritto allo Studio

Nel corso del 2013 la difesa civica ha trattato circa 50 casi riguardanti la materia della istruzione e formazione, più in generale riguardanti gli istituti di istruzione e le scuole di ogni ordine e grado. Per ciò che concerne le problematiche concernenti il diritto allo studio universitario, in caso di istanze aventi per oggetto l'ordinamento universitario (che non riguardano l'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio), come di consueto abbiamo operato in collegamento col Garante dei Diritti degli Studenti presso l'Università degli Studi di Firenze, competente per materia.

Per ciò che concerne il diritto allo studio c.d. scolastico nell'ambito della scuola dell'obbligo, siamo intervenuti nei confronti di un comune che aveva soppresso il servizio di scuolabus per i

bambini non residenti. Della mancanza di accordo tra comuni, peraltro limitrofi, non potevano fare le spese gli alunni. A seguito della nostra segnalazione, è stata stipulata convenzione per il trasporto scolastico fra i tre comuni interessati, con soddisfazione espressa dalle famiglie.

Come ogni anno, siamo intervenuti sulle problematiche del sostegno scolastico.

Scuola dell'infanzia - Asilo nido

Un folto gruppo di genitori utenti del servizio asilo nido e scuola dell'infanzia di un comune toscano ha segnalato che era stata indirizzata alle famiglie la richiesta di effettuare il pagamento della contribuzione a loro carico per il costo del servizio (ovviamente, calcolata in base alla dichiarazione ISEE a suo tempo consegnata), anche per il periodo dal primo settembre all'effettivo suo inizio, in data 9 settembre 2013. In particolare, risultava in contestazione la fatturazione emessa per il servizio reso a settembre 2013 limitatamente a un determinata voce, descritta "ordinario lu-ve 7,45 - 12,00", poiché nel periodo di riferimento, dal 01/09/2013 al 08/09/2013 compreso, il servizio non era ancora stato avviato, come risultava dal calendario attività per l'anno educativo 2013/2014, approvato con apposita determinazione dirigenziale. Per tale periodo, i genitori risultavano aver chiesto al Comune la emissione di nuovi bollettini di pagamento con la correzione del totale in ragione della sottrazione della cifra ritenuta non dovuta. A tali richieste, il Comune aveva risposto, anzitutto, che per le quote di compartecipazione degli utenti dei servizi educativi, la apposita delibera consiliare non fa riferimento espresso ai giorni, ma all'anno scolastico e ai mesi di frequenza, e prevede riduzioni solo per i nuovi ammessi, le cui quote di compartecipazione sono frazionate e calcolate dal primo giorno di inserimento. In secondo luogo, il Comune faceva notare che l'art. 30 CCNL - personale docente scuole materne, e l'art. 31 CCNL - personale asili nido, prevedono che, durante la interruzione del calendario scolastico (che non può superare le 42 settimane) per Natale e Pasqua, nonché negli altri periodi di chiusura delle scuole, il personale medesimo sia a disposizione per attività di formazione e aggiornamento ... o per attività lavorative connesse al profilo di inquadramento", per cui il Comune in questione aveva stabilito che le settimane di apertura siano 42, di cui 39 a fronte utenza; la prima settimana di settembre e nei periodi di Natale e Pasqua il personale docente è destinato ex CCNL citato ad attività integrative (programmazione, documentazione, aggiornamento, valutazione, formazione, collaborazione con organi collegiali e famiglie), che fanno anch'esse parte integrante del servizio offerto dal Comune, infatti l'utenza non ha riduzione di quota a Natale o Pasqua. In terzo luogo, il Comune segnalava che i genitori, sottoscrivendo i moduli di ammissione e riconferma, avevano dichiarato di aver preso visione del Regolamento di funzionamento

e organizzazione del servizio, compresa la disposizione che prevede interruzioni del servizio estive, natalizie e pasquali, e prevede una serie di attività espletate fuori dell'orario in cui sono presenti i bambini, essendo il periodo estivo l'unico in cui non c'è alcun servizio. Quanto a noi segnalato ci ha reso doveroso illustrare al Comune in questione che la determinazione dirigenziale che aveva fissato l'inizio delle attività alla data del 9 settembre 2013, era a nostro avviso idonea a creare nell'utenza il convincimento che solo unitamente all'inizio delle attività medesime sorgesse l'obbligo di pagamento del corrispettivo, ossia della quota di compartecipazione. Peraltro, tale determina non pareva contraddire le fonti gerarchicamente superiori, ossia la delibera consiliare, ma piuttosto ne specificava la applicazione, posto che in nessuna parte delle fonti superiori risulta espressamente che la fatturazione sarebbe stata emessa per una cifra mensile indipendentemente dallo svolgimento effettivo del servizio. Anzi, per quanto a noi risulta, la fatturazione fa riferimento proprio ai giorni, se si fa caso che sui bollettini di pagamento c'è scritto: " LU - VE". Inoltre, abbiamo rilevato che le modalità di svolgimento dei rapporti contrattuali degli addetti al servizio non possono esser poste a carico delle famiglie. Infine, la maggior parte dei comuni toscani chiede il pagamento della contribuzione sono in ragione dei giorni di effettivo svolgimento del servizio. Il Comune in questione ha respinto le nostre considerazioni in modo non pertinente e ribadendo genericamente quel che era già stato riferito ai genitori. Pur dovendo prendere atto di tale risposta, abbiamo rilevato che non era, né avrebbe potuto essere, nostra intenzione il mettere in dubbio la autonomia dell'ente locale, né la legittimità della richiesta di una contribuzione a carico delle famiglie per lo svolgimento del servizio di asilo nido e scuola dell'infanzia. Nostra unica intenzione, in conformità a quanto segnalato dall'utenza, è stata invitare il Comune a chiarirci il fondamento della richiesta della quota mensile intera di contribuzione anche per il settembre 2013, non tenendo conto che il servizio è iniziato il 9 del mese. E dalla risposta, a nostro avviso, non erano emerse indicazioni tali da contraddire la circostanza che la determina dirigenziale del comune aveva fissato l'inizio delle attività al 9 settembre 2013. Si ribadisce che sarebbe opportuno che la Regione fornisse delle linee guida in materia, per invitare tutti gli enti locali a uniformarvisi.

4.12 Affari istituzionali

Nell'ambito delle attività istituzionali di promozione e sviluppo della Difesa civica, il 2013 ha visto il consolidamento del Protocollo d'intesa "per la promozione e la diffusione sul territorio dell'istituto della difesa civica e della risoluzione non giurisdizionale delle contese tra i cittadini e la pubblica amministrazione", siglato tra il Difensore civico regionale e il Comune di Montignoso (MS).

Tale Protocollo prevede la presenza di un Funzionario assegnato al Difensore civico regionale negli Uffici comunali di Montignoso, c/o Villa Schiff per un giorno alla settimana, con lo scopo ascoltare e raccogliere le istanze che provengono dai Cittadini Apuo Versiliesi che, piuttosto che recarsi nella Sede regionale a loro distante e magari anche sconosciuta, possono avere una diretta conoscenza e una interlocuzione immediata col Difensore civico regionale.

Di questo servizio, ribattezzato Ufficio del cittadino/Difensore civico regionale, se ne sono avvalsi, nel corso dell'anno 2013, ben 101 utenti (tutta l'attività svolta è documentata nell'apposita e specifica Relazione). In 65 casi è stato aperto formalmente un fascicolo ed è stato avviato un dialogo con l'Ente di volta in volta coinvolto. I rimanenti casi sono stati affrontati mediante una attività di consulenza cercando di spiegare all'utente il problema lamentato senza che ci siano gli estremi per chiedere chiarimenti all'Ente interessato.

Due sono stati, principalmente, i risultati raggiunti: da un lato, la dimensione "sovra comunale" del servizio svolto in quanto le istanze provenivano da cittadini residenti in vari Comuni; dall'altro l'incremento dei contatti avuti con cittadini di quella Zona (sotto questo aspetto basta vedere i numeri dei contatti avuti, durante gli anni, con istanti della sola Provincia di Massa Carrara: 50 nel 2008, 50 nel 2010, 69 nel 2012).

Per quanto riguarda, invece, le istanze giunte all'Ufficio merita una particolare attenzione un caso di incompatibilità di un Consigliere comunale ai sensi del D.Lgs. 8 aprile 2013 n.39 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli Enti privato in controllo pubblico).

Tale Decreto, come peraltro riportato anche nella sua rubrica, disciplina appunto due fattispecie diverse e distinte: l'inconfiribilità, ovvero la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal decreto e l'incompatibilità, ovvero l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza dell'incarico e l'altra situazione propria ritenuta incompatibile.

Lo stesso Decreto, nel Capo VII, rubricato Vigilanza e sanzioni artt. 14-19, prevede tutto un meccanismo di verifica dei

requisiti richiesti e l'immediata contestazione dell'esistenza di cause di inconferibilità o di incompatibilità. In conseguenza di ciò l'art.17 stabilisce la nullità degli incarichi conferiti in violazione delle disposizioni del decreto mentre l'art.19 stabilisce il termine perentorio di 15 giorni nel caso dell'incompatibilità, pena la decadenza dall'incarico stesso.

Ebbene, il caso sollevato riguardava l'essere consigliere comunale e contemporaneamente Dirigente di un Ente di diritto privato in controllo pubblico (ovvero una Società partecipata dallo stesso Comune di cui si è Consiglieri).

La norma di riferimento, nel caso di specie, è l'art.12, commi 3 e 4, del decreto che stabilisce l'incompatibilità dell'incarico dirigenziale, interno od esterno, nelle Pubbliche amministrazioni, negli Enti pubblici e negli Enti di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale, provinciale e comunale con la carica di componente della Giunta o del Consiglio di una Regione, di una Provincia e di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La problematica posta verteva sulla applicazione del decreto alle situazioni esistenti alla sua entrata in vigore: dagli Enti Locali di tutta Italia sono giunte richieste di chiarimento in merito alla Commissione indipendente per la Valutazione e l'Integrità delle Pubbliche Amministrazioni (di seguito denominata CIVIT) istituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione che, ai sensi dell'art. 16, comma 3 del Decreto " esprime pareri su richiesta delle Amministrazioni circa l'interpretazione delle disposizioni del presente decreto e sulla loro applicazione alle diverse fattispecie di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi".

Ebbene la CIVIT con la deliberazione n.46 del 27 giugno 2013 ha ritenuto che:

- il d.lgs. n. 39/2013 non pone alcun problema di retroattività e, conseguentemente, di violazione dell'invocato principio *tempus regit actum*. Le norme del decreto - in particolare, gli artt. da 4 a 8 - non incidono sulla validità del preesistente atto di conferimento degli incarichi, mentre ben può la legge sopravvenuta disciplinare ipotesi di incompatibilità tra incarichi e cariche con il conseguente obbligo di eliminare la situazione divenuta *contra legem* attraverso apposita procedura.
- Gli incarichi e le cariche presi in esame dalla nuova disciplina sul punto, infatti, comportano l'espletamento di funzioni e poteri che si protraggono nel tempo (quali, ad esempio, atti di gestione finanziaria, atti di amministrazione e gestione del personale, ecc.). Trattandosi di un "rapporto di durata", dunque, il fatto che l'origine dell'incarico si situa in un momento anteriore non può giustificare il perdurare nel tempo di una situazione di contrasto con la norma, seppur sopravvenuta.
- Deve concludersi, pertanto, nel senso che la nuova disciplina è di immediata applicazione. Ne deriva che non è in questione

l'applicazione del principio della irretroattività della legge, quanto piuttosto l'eventuale differimento dell'efficacia delle norme sulla incompatibilità, che avrebbe richiesto una possibile ma necessariamente espressa previsione da parte del legislatore. Ma ciò non è avvenuto”.

Risultava, pertanto, chiara l'immediata applicabilità della norma e quindi la contestazione dell'incompatibilità.

Tuttavia, la Legge 9 agosto 2013 n.98 di conversione del D.L. 21 giugno 2013, n.69 (c.d. decreto del fare) ha previsto all'art.29 ter la sospensione, in sede di prima applicazione, degli effetti delle disposizioni di cui ai capi V e VI del D.Lgs 39/13, ovvero quelli che disciplinano le cause di incompatibilità.

Recita infatti testualmente la norma: “In sede di prima applicazione, con riguardo ai casi previsti dalle disposizioni di cui ai capi V e VI del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data, non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti”.

In conclusione, per questo momento di prima applicazione e fino a che i contratti e gli incarichi non siano scaduti, è possibile continuare a fare il consigliere comunale e contemporaneamente il Dirigente di una Società partecipata dal medesimo Comune di cui si è consiglieri.

4.13 Ecco Fatto

Arretrano i servizi ma si accorciano le distanze tra istituzioni e cittadini. Potrebbe sintetizzarsi così lo spirito con il quale ha avuto inizio il progetto Ecco Fatto!

UNCEM Toscana ha voluto dare risposta tempestiva alla soppressione di tanti uffici postali nella nostra Regione. Ecco Fatto! va incontro ai bisogni di quei cittadini che risiedono in territori montani o periferici dove non solo **gli uffici postali** chiudono i battenti ma anche le farmacie sono distanti e pure molti sportelli della p.a. come quelli delle Asl e dei Comuni stessi.

Dopo l'apertura iniziale di 10 sportelli in 10 Comuni toscani, Ecco Fatto! amplia i propri orizzonti. 35 Comuni e più di recente altri 21 Comuni portano il totale provvisorio a 66 postazioni gestiti da 2 persone.

Ecco Fatto! non solo produce vantaggi per i cittadini/utenti ma offre una straordinaria e irripetibile opportunità ai giovani del Servizio civile impegnati agli sportelli di pubblica utilità, all'interno delle proprie comunità di appartenenza.

Il biglietto da visita di Ecco fatto!: burocrazia ridotta all'essenziale, risposte rapide e concrete. In quest'ottica non poteva venir meno l'apporto all'iniziativa dell'ufficio regionale della difesa civica.

L'11 giugno è stato siglato il Protocollo d'Intesa tra UNCEM e Difensore civico.

Il 3 luglio un funzionario dell'ufficio ha incontrato una gran parte dei 20 giovani impegnati nei 10 sportelli Ecco Fatto! apripista, per un confronto sulle esperienze maturate e per fornire informazioni riguardo l'attività della difesa civica e le problematiche ricorrenti, indicando soluzioni e modalità di intervento messi in atto dall'ufficio nei diversi settori. L'iniziativa ha suscitato la curiosità e l'interesse dei partecipanti ad approfondire alcune questioni. Pur consapevole delle difficoltà e del gravoso impegno necessario, la fiducia e le forti aspettative nutrite nel progetto voluto con tenacia e sapientemente orchestrato da Oreste Giurlani, sono tali da avere indotto Lucia Franchini ad accettare la sfida e a puntare forte su esso fornendo la massima collaborazione sia nella fase propedeutica (svolte nel mese di ottobre tre giornate di formazione ai giovani del Servizio civile impegnati nelle 35 postazioni, di recente replicate per le altre 44 persone) che in quella più propriamente operativa.

Un funzionario è punto di riferimento, incaricato di coadiuvare i ragazzi nell'espletamento delle loro mansioni per dare risposta e sperabilmente soluzione positiva ai problemi che via via si presentano.

Onore dunque al merito di UNCEM Toscana e al Presidente Giurlani, che dopo aver accolto le richieste dei Comuni interessati, ha presentato alla Regione Toscana i progetti di servizio civile. In questo modo enti diversi operano insieme, ognuno con il proprio compito, ma uniti da uno stesso obiettivo

5 ATTIVITA' SVOLTA NEL COMUNE DI MONTIGNOSO

PREMESSA

L'esperimento iniziato a novembre del 2012 dal Comune di Montignoso e il Difensore civico della Toscana di dar vita, sul territorio apuano, a un Ufficio decentrato di Difesa civica ha portato i suoi primi risultati.

Poiché, a livello locale, i Difensori civici comunali sono stati cancellati (i Comuni di Massa, Carrara e Montignoso se ne erano dotati) e quello provinciale non è più attivo (non è stata costituita, al momento, la figura del difensore civico comprensoriale data la particolare situazione in cui versa la Provincia di Massa Carrara), è rimasto il Difensore civico regionale l'unica figura istituzionale di cui potersi avvalere per risolvere in via non giurisdizionale le controversie insorte tra cittadino e Pubblica amministrazione.

Da qui la stipula di un Protocollo d'intesa in base al quale un Funzionario del Difensore civico regionale, la cui sede unica si trova a Firenze presso gli Uffici del Consiglio regionale, si reca una volta a settimana (di norma il giovedì, mattina e pomeriggio) negli Uffici comunali di Montignoso e ascolta e riceve tutti i cittadini della Zona apuo-versiliese che a lui si vogliono rivolgere per risolvere in via bonaria e conciliativa contenziosi con la Pubblica amministrazione, sia essa locale (Comune di riferimento o Provincia), regionale (Regione, ASL, Consorzi di bonifica), o siano Gestori di Pubblici servizi (Acqua, luce e gas, telefonia, trasporti).

I NUMERI

Di questo servizio, ribattezzato Ufficio del cittadino/Difensore civico regionale, se ne sono avvalsi, nel corso dell'anno 2013, ben 101 utenti. In 65 casi è stato aperto formalmente un fascicolo ed è stato avviato un dialogo con l'Ente di volta in volta coinvolto. I rimanenti casi sono stati affrontati mediante una attività di consulenza cercando di spiegare all'utente il problema lamentato senza che ci siano gli estremi per chiedere chiarimenti all'Ente interessato.

LE TEMATICHE AFFRONTATE

I casi di gran lunga più frequenti (circa 50) sono stati quelli inerenti i Gestori dei Servizi pubblici, in particolar modo il servizio idrico integrato. E' capitato spesso di fornire agli utenti indicazioni su particolari agevolazioni di cui avevano diritto e che non erano state richieste, tipo la famiglia numerosa o l'accesso al fondo sociale. Circa il Servizio idrico integrato c'è anche da

segnalare il fatto che da ormai 3 anni esiste una Commissione mista conciliativa che risolve i contenziosi tra utente e Gestore. Di questa Commissione è Presidente il Difensore civico regionale.

Seguono poi casistiche relative al servizio di erogazione del gas. Anche in questo caso si sottolinea una mancanza di conoscenza da parte dell'utenza di quelle che possono essere eventuali diritti di cui fruire.

Diverse questioni (circa 20) hanno riguardato l'aspetto fiscale, sia per tributi locali che regionali.

Le istanze più numerose hanno riguardato la Tia/Tarsu/Tares.

In questa materia sono da rilevare i continui cambi di legislazione che hanno generato problemi attuativi e di informazione: se fino a tutto il 2012 vigeva ancora il vecchio sistema incardinato sulla Tia/Tarsu (soltanto circa 80 Comuni toscani, generalmente quelli di maggiori dimensioni, erano passati a Tia, rimanendo, i rimanenti, al regime Tarsu), per tutto il 2013 era entrata in vigore la nuova Tares che, per quanto venisse dichiarata espressamente come tassa, aveva un sistema di calcolo diverso rispetto alla vecchia Tarsu (la parte fissa veniva calcolata sempre in base ai metri dell'immobile, la parte variabile invece in base ai componenti del nucleo familiare; per la vecchia Tarsu, invece, i componenti del nucleo non erano rilevanti contando soltanto il metraggio).

Anche la Tares, come noto, dal 1 gennaio 2014 è stata abrogata.

Da qui, un afflusso dell'utenza su richieste di chiarimento per applicazione di tariffe, svolgimento del servizio, applicazione dell'Iva sulla Tia, comunicazione del numero dei componenti il nucleo familiare, riduzioni ed agevolazioni.

Qualche istanza ha riguardato anche contestazioni e chiarimenti sulla normativa relativa alla Tassa automobilistica regionale (c.d. bollo auto).

Sotto questo aspetto preme ricordare che il Difensore civico regionale, ai sensi della L.R. n.31/05 (Norme in materia di tributi regionali), svolge anche la funzione di Garante per il Contribuente nei confronti dell'erario regionale con potere "...di rivolgere agli Uffici interessati richieste di chiarimenti o di documenti e proporre l'attivazione delle conseguenti procedure di autotutela" quando un contribuente "... evidenzia disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualsiasi altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini ed amministrazione tributaria." (Art. 6, L.R. 31/05).

Circa 15 sono stati i casi che hanno riguardato, in generale, la gestione del territorio: si va dalla richiesta di oneri di urbanizzazione e permessi di costruire alla raccolta delle acque piovane; dalla derattizzazione di alcune aree ai rimborsi derivati da eventi naturali (es. alluvioni); dal ripristino di alcune aree

successive allo svolgimento di lavori pubblici ad infiltrazioni nelle abitazioni; dalla piombatura di fosse di scolo alla stagnazione di acqua nelle medesime.

Diverse pratiche hanno riguardato anche il settore dei Trasporti. Interessanti anche due pratiche aperte con il Gestore low cost Ryan air.

Si sono, poi, affrontate questioni varie ed articolate relative a concessioni cimiteriali, Sanzioni amministrative al Codice della Strada, immigrazione, procedure di pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione, gestione di impianti sportivi, rapporti con Equitalia, commercio ambulante su suolo pubblico e organizzazione di mercatini.

Due fascicoli sono stati poi aperti di ufficio in merito a questioni ambientali in base ad articoli apparsi sulla stampa locale.

LA PROVENIENZA DEGLI UTENTI

Il bacino di utenza che si è rivolto all'Ufficio abbraccia, più o meno, tutto il territorio apuo versiliese. Chiaramente la maggior parte delle istanze provengono dal territorio di Montignoso (circa la metà). Questo fatto è dovuto, sicuramente, sia ad una maggior conoscenza, sia ad una immediata vicinanza della sede di svolgimento del servizio.

Tuttavia si sottolinea con favore come, appunto, l'altra metà dell'utenza ricevuta abbia interessato residenti di Comuni limitrofi: da Massa a Carrara (quasi $\frac{3}{4}$ del totale), da Viareggio ai Comuni della Versilia (in particolare un Comitato di cittadini di Camaiore). Qualche istante è giunto pure dalla Lunigiana (in particolare una Associazione aullese).

Ed il fornire un servizio sovra comunale che tendesse ad abbracciare tutta l'area della Toscana Nord era uno degli obiettivi prefissati.

GLI ESITI DELLE ISTRUTTORIE

In generale va sottolineata la quasi totale collaborazione (salvo alcune eccezioni) degli Enti di volta in volta coinvolti.

Dei 65 fascicoli aperti formalmente, nell'80% il cittadino ha trovato accoglimento alle istanze da lui avanzate.

Nei confronti dei Gestori dei servizi di acqua e gas, la quasi totalità delle istanze avanzate si è chiusa positivamente ed in tempi rapidi. Da sottolineare, a proposito, le istanze avanzate da un Comitato di Camaiore circa la contestazione di alcune fatturazioni dovute a letture presunte e di una Associazione di Aulla (fraz. Stadano) circa la realizzazione di alcune opere di risanamento di impianti di fognature e depurazioni.

Nel settore dei trasporti si cita un'istanza avanzata da un gruppo di pendolari sulla tratta ferroviaria Firenze - Massa che ha

ottenuto una piccola modifica dell'orario ferroviario che permette di prendere una coincidenza nella Stazione di Pisa.

Nel settore tributario da sottolineare un caso di cancellazione di sanzione a seguito di mancato pagamento della Tia, nonché la risoluzione di una problematica relativa ad un bollo auto di un veicolo di cui la persona intimata al pagamento non era più proprietaria.

Nel Settore gestione del territorio, quasi tutte le istanze chiedevano un'azione concreta da parte dell'Ente interlocutore: ebbene, nella maggioranza dei casi, questa azione è concretamente avvenuta. Sono, invece, rimaste ancora in fase di definizione quelle istanze in cui l'attività che veniva richiesta era di tipo strutturale. Si fa in particolare, riferimento, ad una progettazione di raccolta delle acque piovane in una zona particolare dove le abitazioni private possono subire parziali allagamenti dei giardini.

Da citare anche una istanza in materia di commercio (organizzazione di mercatini e rilascio di permessi per venditori occasionali) che ha messo in evidenza una problematica comune di interesse generale sia per quanto riguarda i diretti interessati sia per quanto riguarda il comportamento che i Comuni devono tenere. Poiché la normativa di riferimento è regionale, il difensore civico si è fatto portavoce presso gli appositi uffici regionale delle posizioni degli utenti e dei Comuni avviando un procedimento di integrazione della legislazione al momento esistente.

CONSIDERAZIONI FINALI

La creazione di un primo ufficio decentrato di difesa civica ha prodotto significativi risultati sia in termini di affluenza al Servizio sia in termini di risoluzione delle controversie.

Come già evidenziato, proprio nella logica di superare i confini che erano propri del Difensore civico comunale (che, ovviamente, aveva competenza nell'ambito del proprio Comune ed era dal relativo Consiglio comunale, nominato), il Servizio ha raggiunto i risultati "sovra comunali" che si era prefisso raccogliendo istanze di cittadini residenti in vari Comuni e interloquendo con i vari Enti, di volta in volta, coinvolti.

Due aspetti interessanti sono emersi da questa prima esperienza.

Da un lato, gli utenti hanno percepito la figura del Difensore civico regionale come effettivamente "terza, neutrale ed indipendente" rispetto all'Amministrazione, di volta in volta, coinvolta. Questo dato lo si evince chiaramente soprattutto in quei contatti che non si sono trasformati in "pratiche" vere e proprie in quanto la consulenza fatta, per quanto non andasse nella direzione auspicata (la lamentela non risultava fondata), è stata, comunque,

accettata e compresa. In questi casi, importante è stato il fornire le giuste motivazioni e le informazioni adeguate.

Dall'altro lato, questa esperienza ha permesso ai cittadini di avere un contatto diretto con un Organo del Consiglio regionale portando, su un territorio distante dalla sede centrale, la conoscenza di un servizio che, altrimenti, sarebbe davvero poco conosciuto. I numeri dei contatti avuti durante gli anni con istanti della Provincia di Massa Carrara ne sono la prova evidente: si va dalle 50 dell'anno 2008, alle 50 dell'anno 2010, alle 69 dell'anno 2012, alle oltre 200 dell'anno 2013.

Se, probabilmente, questa "lontananza" può aver contribuito ad alimentare l'idea di quella maggior terzietà sopra delineata, l'auspicio è che gli utenti mantengano, comunque, questa giusta e corretta percezione, ma considerino l'accesso ai Servizi e agli Organi regionali più agevole, snello e prossimo a loro.

6 APPENDICE STATISTICA SULLA RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE

In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2013, 2173 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

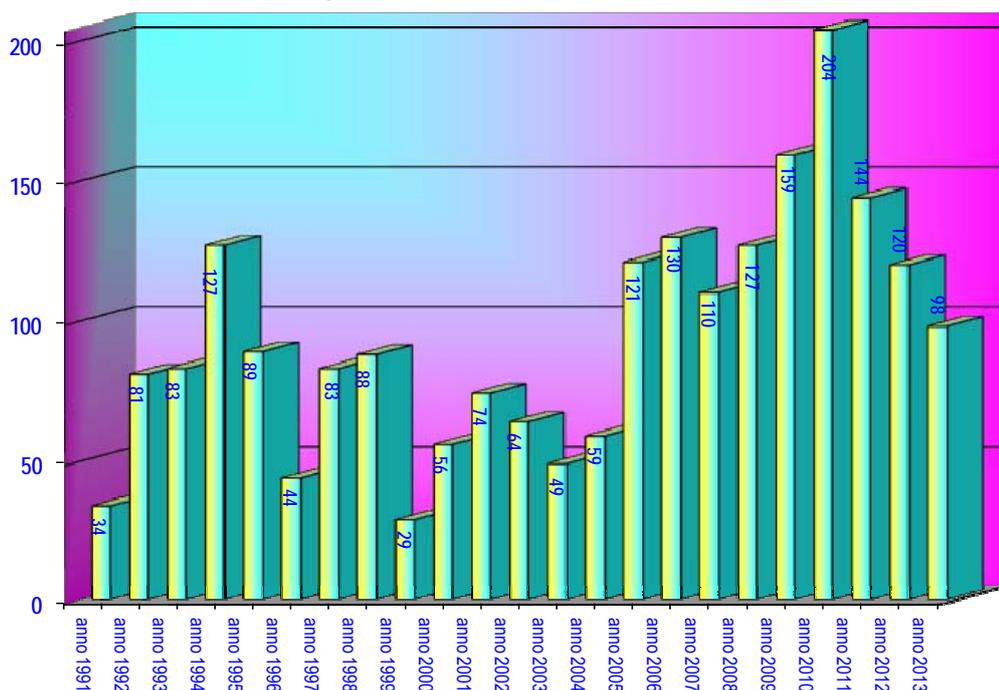
Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 2013

Totale 2173 pratiche

Disciplina	1991-2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009	anno 2010	anno 2011	anno 2012	anno 2013	Totale
Anatomia Patologica	6	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Anestesia e Rianimazione	18	0	1	3	1	2	2	4	2	1	1	1	36
Cardiochirurgia	10	0	0	1	1	0	5	0	0	0		1	18
Cardiologia	15	0	0	4	4	0	3	2	0	3	7	0	38
Chirurgia generale	130	4	7	14	17	13	9	8	14	7	11	5	239
Chirurgia maxillo facciale	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	5
Chirurgia Vascolare	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	9
Dermatologia	5	0	0	2	4	2	1	2	1	1	1	2	21
Ematologia	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0		0	3
Endocrinologia	3	0	0	0	0	0	1	0	0	0		1	5
Fisiochiroterapia	9	1	1	1	0	1	0	0	0	1		0	14
Gastroenterologia	7	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	11
Malattie Infettive	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	2
Medicina Generale	108	15	13	33	21	22	24	38	62	32	6	19	393
Medicina di Base	24	3	1	3	6	1	2	3	2	2	2	4	53
Neurochirurgia	10	0	1	1	0	4	1	1	0	1	2	2	23
Neurologia	7	0	1	0	0	0	0	2	1	1	4	2	18
Oculistica	24	2	4	1	6	1	2	4	7	11	5	0	67
Odontoiatria	21	1	1	1	0	5	3	8	5	6	6	2	59
Oncologia	25	2	4	8	11	2	10	8	15	7	2	4	98
Otorinolaringoiatria	10	4	1	3	1	3	1	2	5	6	1	2	39
Ostetricia e Ginecologia	96	4	4	8	9	8	7	6	9	14	7	5	177
Ortopedia	162	3	11	19	16	25	18	36	18	11	15	6	340
Neonatologia	2	0	0	0	0	1	2	4	3	4	3	2	21
Pneumologia	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	7
Pronto Soccorso	73	0	1	5	8	5	8	4	4	5	6	17	136
Psichiatria	4	0	1	1	3	0	3	1	1	1	1	2	18
Radiagnostica	25	3	2	3	8	6	6	9	23	12	13	10	120
Radioterapia	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0		0	4
Urologia	23	1	1	1	7	5	1	3	5	1	5	2	55
Infermieristica ed altro	7	6	2	9	7	4	17	13	27	15	21	9	137
Totale	852	49	59	121	130	110	127	159	204	144	120	98	2173

Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 2002.

Pratiche aperte dal 1991 al 31/12/2013: totale 2173

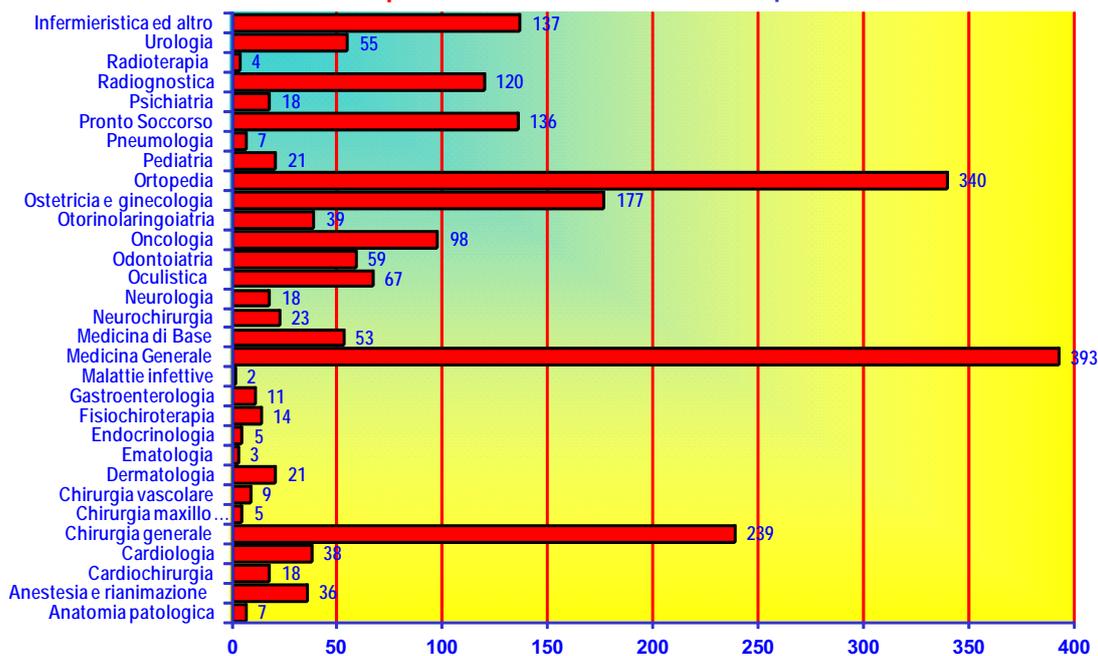


Il grafico sopra riporta l'andamento per anno: non dato significativo dell'effettiva conflittualità, dal momento che l'andamento delle istanze riflette ancora le istanze indirizzate direttamente all'ufficio da parte dell'utenza, dal momento che ancora non tutte le ASL e le Aziende Ospedaliere ossevano la L.R. 19/2009. L'aumento delle pratiche a partire dal 2005, risente dell'avvio dell'applicazione della D.G.R.T. 462/2004, ma anche dell'attività di promozione mirata anche sulla sanità nel 2008. Dal 2008 si nota un lieve rialzo delle istanze, frutto sia di un più sistematico invio da parte delle Aziende Sanitarie, ma anche di un più diffuso accesso all'ufficio da parte dell'utenza. Il calo dal 2011 è legato sia alla circostanza che nel corso del 2010 sono stati fatti invii di casistica massicci da parte di Aziende che non si erano precedentemente adeguate alla normativa, sia al fatto che comunque la circostanza che sia entrata a regime la gestione diretta del contenzioso ha fatto sì che molte Aziende abbiano risolto direttamente le segnalazioni di presunta responsabilità professionale, laddove apparissero fondate.

Il grafico alla pagina successiva sopra mostra l'andamento per della casistica per tipologia. Si torna ad osservare che pur non avendo il Difensore civico tutta la casistica relativa al contenzioso è interessante rilevare che le aree di maggior criticità riflettono la casistica degli Osservatori Medico Legali sul Contenzioso delle Aziende Sanitarie e che negli ultimi anni si cerca di far riferimento alla tipologia del comportamento contestato, quindi, più che al reparto ospedaliero o al servizio ove si è verificato il danno lamentato dall'utente si cerca di far riferimento alla tipologia di errore. Ciò anche perché il sistema statistico dell'ufficio consente di identificare la struttura e l'unità operativa, identificazione che sarà ancora più precisa con la prossima adozione del sistema informativo per la gestione dei reclami. Dunque, la mancata somministrazione di un farmaco in un reparto chirurgico viene quindi classificata sotto la voce "medica" e non "chirurgica".

È interessante evidenziare l'andamento per settore sia confermato dal dato delle segnalazioni tecnico professionali che pervengono al Difensore civico dalle Aziende Sanitarie a partire dal 2005 e come rispetto ai dati del contenzioso tecnico professionale la casistica del difensore civico comprenda anche quella relativa ai comportamenti dei Medici di Medicina Generale.

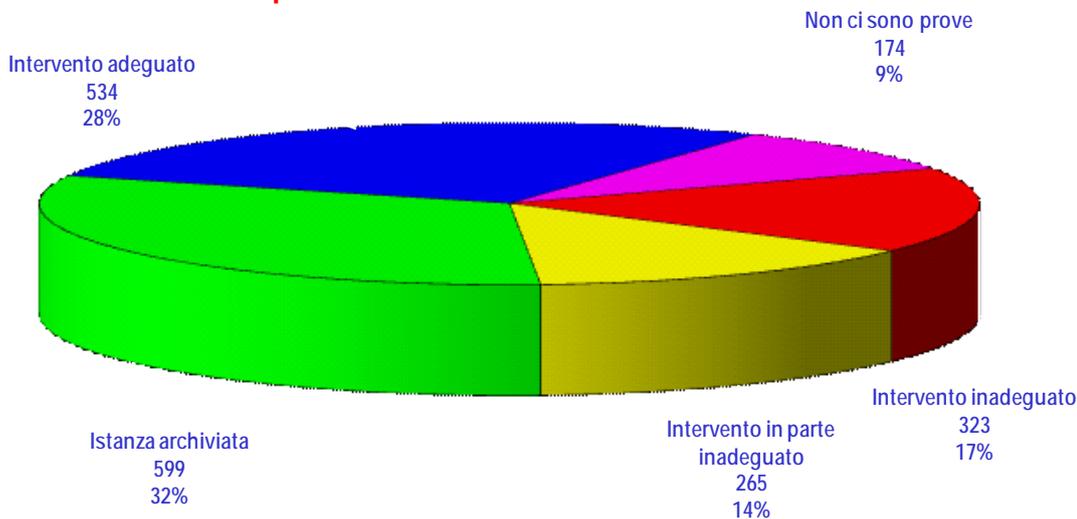
Pratiche aperte dal 1991 al 2013: totale 2173 pratiche



Sul totale di 1895 pratiche chiuse dal 1991 al 2013, il grafico che segue evidenzia il tipo di indicazioni fornite all'utenza circa il riscontro di incongruità nel comportamento dei sanitari. Il potenziale abbattimento del contenzioso è evidente se si considera che i casi in cui risulta un'incongruità parziale o totale dell'intervento medico sono rispettivamente il 17% e il 14%.

Da notare che oggi il dato relativo alle istanze archiviate comprende anche i casi in cui la pratica è stata trasmessa al Difensore civico dall'Azienda Sanitaria e l'utente non ha ritenuto opportuno chiedere ulteriori approfondimenti perché già soddisfatto della risposta ricevuta dall'Azienda. Poiché ai sensi della normativa al Difensore civico pervengono tutte le istanze in materia tecnico professionale, quindi non solo quelle degli utenti che si rivolgono direttamente all'ufficio, il numero delle istanze archiviate è destinato a salire, perché solo una minoranza

Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2013: totale 1895



degli utenti che presenta direttamente la protesta all'URP si dichiara insoddisfatta della risposta ricevuta

Nelle 51 pratiche concluse sul 2012, per alcune pratiche in cui l'intervento era stato considerato inadeguato si è consigliato di approfondire nelle sedi opportune, l'utente ha chiesto al Difensore civico di assisterlo nella gestione della procedura risarcitoria, in altri casi l'Azienda si è attivata per rimborsare l'utente o rinunciare alle proprie pretese nei confronti di quest'ultimo (rimborso ticket e/o richiesta di prestazioni libero professionali) senza bisogno di adire la consulenza medico legale.

Si riporta la tabella sotto per continuità, anche se la circostanza che il Difensore civico possa intervenire nella gestione della procedura risarcitoria comporterà l'esigenza di un suo ripensamento in futuro, con la possibilità di contare su strumenti informatici per analizzare in modo più dettagliato gli esiti, se andrà finalmente in porto il progetto di collaborazione con il Centro Regionale Rischio Clinico.

Casi conclusi dal 1991 al 2011 Totale 1618 pratiche: valori assoluti			
	Opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Adeguatezza dell'intervento			
Intervento adeguato	522	12	534
Non ci sono prove	153	21	174
Intervento inadeguato	87	236	323
Intervento in parte inadeguato	176	89	265
Istanza archiviata	599		599
Totale	1537	358	1895

7 COORDINAMENTO NAZIONALE

Dal 1994 funziona il Coordinamento della Conferenza nazionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quale organismo associativo per la diffusione e la valorizzazione del ruolo istituzionale della difesa civica.

La sua finalità è di garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro residenza, la tutela nei confronti della pubblica amministrazione a ogni livello; di promuovere la piena affermazione dei diritti umani e di cittadinanza, sanciti dall'ordinamento italiano e dalle risoluzioni europee e internazionali; di sviluppare i collegamenti con il Mediatore Europeo.

Il Coordinamento della Conferenza nazionale ha sede a Roma presso la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea Consigli regionali e delle Province autonome. Opera attraverso la Segreteria di un Difensore civico di volta in volta eletto collegialmente.

Attualmente l'incarico di Presidente della Conferenza nazionale è ricoperto dal Difensore civico della Toscana Dott.ssa Lucia Franchini

Il Coordinamento Nazionale dei Difensori Civici delle Regioni e delle Province autonome, quale organismo associativo operante per la concertazione e la valorizzazione del ruolo istituzionale della Difesa civica, persegue le seguenti finalità:

garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro residenza, la tutela nei confronti della pubblica amministrazione ad ogni livello (statale, regionale, locale), per il rispetto dei principi di imparzialità, efficienza, trasparenza, equità;

operare per la concreta attuazione dei Trattati e delle disposizioni europee e internazionali sui diritti fondamentali della persona umana;

promuovere la piena affermazione della "Carta Europea dei diritti fondamentali" e delle risoluzioni (Unione Europea, Consiglio d'Europa, Nazioni Unite, ecc.) in materia di indipendenza e autonomia della tutela non giurisdizionale dei diritti umani, civili, politici, economici, sociali e culturali;

sviluppare le relazioni con il Mediatore Europeo e gli Ombudsman dell'Unione, attraverso una rete di collegamenti aperti alle realtà dell'Europa centro orientale;

favorire in ogni regione iniziative di coordinamento con i Difensori civici istituiti da Province, Comuni e Comunità montane, per la diffusione della difesa civica e la crescita degli standard di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi diffusi;

sviluppare gli opportuni raccordi con il Parlamento e con il Governo, anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome;

attivare iniziative di studio e di ricerca, con particolare riferimento alla pubblica amministrazione, alla giustizia amministrativa e al ruolo della difesa civica istituzionale delle Regioni e degli Enti locali.

Il Presidente del coordinamento interviene anche su mandato del Mediatore Europeo presso gli uffici centrali dello Stato e quelle Regioni ed Enti Locali Italiani privi di un Difensore civico regionale o Locale.

Il Presidente del coordinamento rappresenta la Difesa civica Nazionale Italiana con il Mediatore Europeo e si raccorda con gli altri Difensori civici europei

Riconoscimenti Ufficiali

Legittimazione del Congresso delle Regioni

Il 5 giugno 1992 il Congresso delle Regioni ha riconosciuto il Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome come interlocutore istituzionale. Dalla risoluzione nacque anche un gruppo di lavoro misto Difesa civica rappresentanti del Congresso che avanzò una proposta di norma statutaria sul Difensore civico.

LEGITTIMAZIONE CONGRESSO REGIONI

Mediatore Europeo

In assenza di un Difensore civico Nazionale il mediatore Europeo invita il Coordinatore Regionale agli incontri di coordinamento fra i Difensori civici Nazionali. Inoltre il funzionario di collegamento ha sede presso il coordinatore nazionale.

Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio D'Europa

La Risoluzione 327/2011 e la Raccomandazione 309/2011 oltre al loro rapporto esplicativo, anche grazie al positivo accoglimento delle proposte di emendamento che il Coordinamento dei Difensori civici Regionali e delle Province Autonome ha inviato tramite l'EOI, ha riconosciuto l'importanza generale delle reti di collegamento fra Difensori civici ed il ruolo specifico del Coordinamento in Italia

7.1 Regolamento del Coordinamento dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome

Art. 1

Composizione

Fanno parte della Conferenza i Difensori civici regionali e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

Art. 2

Elezione Presidente

La Conferenza elegge a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei Difensori civici in carica, un Presidente, con mandato biennale.

Qualora dopo le prime due votazioni non si sia raggiunta la maggioranza di cui al primo comma, il Presidente viene eletto a maggioranza assoluta dei votanti.

Qualora la terza votazione non produca un risultato utile si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

Nel caso in cui non sia possibile effettuare il ballottaggio, risulta eletto Presidente il candidato che ottiene il maggior numero di voti.

Il Presidente può essere revocato con la stessa maggioranza di cui al primo comma.

La cessazione dalla carica di difensore civico comporta automaticamente la decadenza dalla carica di Presidente.

Entro dieci giorni dalla cessazione del mandato, il Presidente uscente o, in caso di decadenza del Presidente, il Difensore civico più anziano di nomina, convoca la Conferenza per l'elezione del nuovo Presidente.

Alla scadenza del mandato, ogni membro può presentare la propria disponibilità per ricoprire la carica di coordinatore almeno 10 giorni prima della seduta fissata per la votazione.

Art. 3

Funzioni del Presidente

Il Presidente rappresenta la Conferenza e ne promuove e coordina i lavori.

Il Presidente convoca, anche su richiesta di almeno tre Difensori civici, la Conferenza e predispone l'Ordine del Giorno, sulla base delle proposte dei Difensori civici.

Il Presidente può delegare per lo svolgimento di specifici compiti uno o più Difensori civici.

In caso di assenza o di impedimento del Presidente lo sostituisce il Difensore civico più anziano di nomina.

Art. 4

Riunioni della Conferenza

La Conferenza si riunisce in linea di massima con periodicità bimestrale nella sede della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali o in altra sede di volta in volta determinata.

Alle sedute della Conferenza possono partecipare i dirigenti o i funzionari degli uffici i quali, se specificamente delegati dal rispettivo Difensore civico, hanno diritto di voto.

La delega può essere conferita anche ad un altro Difensore civico con un massimo di una delega per ciascuno.

Tutte le deleghe debbono essere conferite di volta in volta e per iscritto.

Le deleghe non sono ammesse per l'elezione del Presidente.

Art. 5

Validità delle riunioni

La Conferenza è validamente costituita quando sono personalmente presenti la metà più uno dei Difensori civici in carica.

La Conferenza decide a maggioranza dei presenti.

Art. 6

Segreteria

I compiti di segreteria della Conferenza sono svolti, in via ordinaria, dalla struttura del Difensore civico Presidente pro-tempore.

Art. 7

Approvazione premessa

La premessa fa parte integrante e sostanziale del presente Regolamento.

Art.8

Norma transitoria

In sede di prima applicazione del Regolamento non valgono i termini di cui all'art. 2, comma 7.

Art.9

Norma Finale

1. Le modifiche al presente Regolamento potranno essere deliberate solo con la maggioranza di cui all'art. 2.1.

APPENDICE

Dichiarazione d'intenti del 1998

La Conferenza nazionale dei Difensori civici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano è organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome e si propone come sede idonea a realizzare le opportune relazioni con le altre di esperienze nazionali e internazionali. Essa è deputata a:

promuovere e consolidare l'istituto del Difensore civico e l'attività della Difesa Civica in Italia per garantire la tutela non giurisdizionale, in primo luogo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, diffusa in tutto il territorio nazionale ed estesa a qualunque persona fisica o giuridica indipendentemente dalla sua nazionalità;

operare per favorire l'accoglimento e l'attuazione effettiva delle disposizioni e degli orientamenti internazionali relativi alla tutela dei diritti fondamentali della persona. A tal fine la Conferenza può attivare gli opportuni collegamenti con gli Organi delle Nazioni Unite che si occupano di tutela e promozione dei diritti umani e con il Consiglio d'Europa, in particolare con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e con il Congresso Europeo dei Poteri Locali e Regionali d'Europa;

promuovere gli opportuni raccordi con il Médiateur Europeo e con gli altri organismi che ricevono petizioni in materia di tutela

dei diritti presso il Parlamento Europeo, nonché con il Difensore civico nazionale, se e quando costituito;

promuovere, anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, gli opportuni raccordi con il Parlamento nazionale e con il Governo;

promuovere azioni di raccordo e di dibattito, con i Difensori civici istituiti per iniziativa degli enti locali;

attivare iniziative di studio e di ricerca e promuovere ogni altra attività utile al raggiungimento delle proprie finalità.

Per il perseguimento delle proprie finalità la Conferenza dei Difensori civici regionali e delle Province Autonome può avvalersi della collaborazione delle Associazioni Internazionali dell'Ombudsman e di Centri di studio e di ricerca che operano nel campo delle discipline e degli istituti per la tutela dei diritti umani, delle tematiche concernenti la giustizia amministrativa e il funzionamento e l'organizzazione della P.A., nonché dei vari settori della difesa civica.

7.2 Linee Programmatiche

Cari colleghi,

vi scrivo per presentare la mia candidatura a Coordinatore del nostro tavolo nazionale. Mi dispiace di farlo proprio l'ultimo giorno utile rispetto alla scadenza da noi prefissata (20 gennaio), ma ho dovuto prima rispondere a doveri istituzionali legati alla difesa civica regionale particolarmente impegnativi, oltre che a seguire una nuova riorganizzazione del lavoro degli uffici per l'adozione dello stesso software di gestione delle pratiche e comunicazione della Difesa Civica della Regione Lombardia. Preciso naturalmente che queste riflessioni costruiscono un punto di partenza e una prima base di riflessioni, sulla quale sono pronta a confrontarmi con ognuno di voi, per valutare le vostre proposte, le vostre critiche e i vostri suggerimenti.

È in questi giorni che ho finito l'elaborazione delle linee previsionali e programmatiche 2013 con relativo piano finanziario.

Parto proprio da questo documento, consapevole che ognuno di noi, anche se in proporzioni diverse, condivide le stesse difficoltà e nello scrivere mi è stato utile ricordare le nostre discussioni e argomentazioni in merito.

Non temo di accumunarvi in modo improprio alle problematiche poste dalla Regione Toscana quando mi viene chiesto di valorizzare e diffondere in modo più capillare l'azione della difesa civica e nel frattempo mi viene ricordato l'attività di contenimento della spesa del Consiglio Regionale, rafforzata dagli interventi delle manovre finanziarie del Governo.

Inutile sottolineare che i criteri di economicità adottati confliggono con la possibilità di estendere il servizio della difesa civica soprattutto quando si assiste al progressivo depauperamento della rete locale grazie ai dispositivi della Finanziaria 2010: aumentare i presidi sul territorio comporta investimenti sia in ambito di risorse umane, sia in ambito più strettamente finanziario.

La migliore distribuzione dell'attività della difesa civica sul territorio regionale non si manifesta semplicemente con l'istituzione di sportelli più in prossimità del cittadino, ma deve anche prevedere la dislocazione di figure professionalmente competenti a svolgere le funzioni della difesa civica.

In sintesi, oltre alle competenze socio-giuridiche, il difensore civico deve essere capace di esprimere al massimo la funzione di "terzietà" rispetto alla risoluzione dei conflitti, non è cioè rappresentante di alcun gruppo di interesse, né della stessa istituzione che lo ha nominato e della quale acquisisce solo i limiti dettati statutariamente per gli ambiti funzionali. Tale competenza non si acquisisce semplicemente con l'apprendimento teorico, solo la ripetuta applicazione dei principi guida e quindi l'accumulo di esperienza in tale settore può davvero garantire i migliori risultati. Per tale motivo c'è opinione concorde che eliminare gli organi monocratici a livello territoriale significa anche perdere competenze, riproducibili sole dopo lunghi tempi di esercizio.

Ho fatto anche notare che è sempre più difficile il compito di rendere esplicito il rapporto fra la tutela dei diritti e il sistema dei doveri all'interno delle nostre comunità per una migliore coesione sociale e una più favorevole comunicazione bidirezionale tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Alla base del problema abbiamo sia la contingente crisi della legittimazione della politica e la conseguente paventata frattura tra società e istituzioni, sia l'accertato impoverimento della popolazione con un crescente divario tra coloro che sono sempre più costretti a comprimere i propri bisogni e coloro che invece non solo non risentono della crisi, ma accumulano nuove ingenti risorse.

Non è nostro compito entrare nel merito di valutazioni politiche ma tutti noi conosciamo il nostro front office nelle fasi di criticità. Il cittadino che, anche quando ci consulta, presenta vari e oscillanti atteggiamenti, dalla diffidenza alla disperazione così come alla richiesta espressa come diritto al quale assolvere senza indugi e dall'altra parte l'amministrazione pubblica o comunque un gestore di servizi pubblici che dovendo fare i conti con le proprie risorse e limitazioni stabilisce criteri di priorità difficili da spiegare a chi comunque esprime il proprio disagio ma che si trova invece avvantaggiato rispetto ad altri che nella graduatoria sono ancor più lesi nei propri bisogni. E che dire di quei referenti istituzionali che per cattiva consuetudine non rispondono alle nostre richieste o lo fanno con sufficienza burocratica?

Scusate per questa lunga prefazione, e che potrebbe sembrare "digressione", rispetto alla presentazione di un programma, ma sono convinta che molte delle questioni che ci sono poste e che dobbiamo affrontare nei nostri rispettivi territori possano trovare supporto e ausilio in un tavolo di coordinamento come il nostro e che, come vi ho premesso, stiamo in qualche modo realizzando.

Si tratta quindi di rafforzare un percorso che già abbiamo tracciato e messo in evidenza: il nostro attuale coordinatore, l'avv. Antonio Caputo, ha, da sempre, in ambito nazionale e internazionale, perseguito come impegni prioritari sia la valorizzazione del nostro Coordinamento come luogo di riconoscimento della Difesa Civica Italiana, sia lo sviluppo dell'Istituto Italiano dell'Ombudsman e le riflessioni seminariali sui temi e sulle procedure della nostra attività.

Bisogna quindi continuare su questo percorso e premetto subito che dal mio punto di vista non c'è contraddittorietà tra sostenere ancora l'istituzione di un Difensore Civico nazionale e la promozione di un sistema di difesa civica articolata su base regionale. Credo però che per raggiungere questi obiettivi dobbiamo prima rendere più visibile, anche a livello nazionale e quindi ai referenti istituzionali nazionali (Camere e Governo), la necessità di una difesa civica sempre più articolata ed efficace, fornendo a Governo e a Parlamento i riscontri concreti della nostra attività.

Infatti, il sistema tradizionale di tutela dei diritti basato sull'intervento dell'Autorità Giudiziaria è, nella maggior parte dei casi, accessibile solo a seguito della "violazione" di un diritto e comunque l'intero processo è basato su un'ottica del dopo". Tale modalità è particolarmente appropriata quando il conflitto si esprime tra due soggetti posti sullo stesso piano con pari diritti e doveri mentre può mostrare la sua inadeguatezza quando i contendenti sono le Amministrazioni (che hanno quale dovere primario il rispetto delle leggi e dei diritti) ed il cittadino. Inoltre il Difensore Civico non si occupa soltanto di situazioni giuridiche soggettive giurisdizionalmente tutelabili, ma anche di interessi non tutelati, gli interessi di fatto, o superindividuali, interessi collettivi o diffusi, o ancora di interessi non coattivamente tutelabili e per i quali non esiste un soggetto dal quale pretendere la prestazione (i c.d. moral rights).

Deve cioè diventare evidente che a fronte dell'estensione dell'area dei bisogni dei cittadini nelle loro varie vesti (utenti, consumatori, amministrati, elettori) e della conseguente estensione dell'area dei diritti tutelabili, la Difesa Civica rappresenta, insieme ad altri istituti di Risoluzione Alternativa delle Controversie (ad esempio i CORECOM regionali), una risorsa fondamentale per la difesa e la promozione dei diritti e supporto per l'attività legislativa e di governo con risvolti importanti anche

sul piano della prevenzione dei conflitti e quindi con risparmio di "costi" per le stesse amministrazioni centrali e periferiche.

Come possiamo raggiungere questi obiettivi?

Per rafforzare il nostro coordinamento e la sua visibilità possiamo lavorare su più livelli:

Continuare con l'organizzazione di seminari (anche mediante l'utilizzo di conferenze online e scambio di idee e documenti su piattaforme intranet) su tematiche di particolare interesse in ambito nazionale e/o su presentazione di "buone pratiche" da assimilare ed adattare alle diverse realtà territoriali.

Uniformare le procedure mediante un coordinamento non sporadico tra gli stessi uffici della Difesa Civica nei nostri diversi settori di attività individuando volta per volta la Regione capofila per disponibilità, competenza ed interessi specifici e fornendo alla Conferenza dei Presidenti del Consiglio Regionale e alle Regioni, al Parlamento ed al Governo Nazionale e all'opinione pubblica, anche attraverso l'implementazione del sito del Coordinamento, il quadro delle problematiche comuni emergenti in tali settori, delle buone pratiche avviate a livello regionale e delle possibili soluzioni.

Costituzione di un database nazionale dove archiviare e rendere consultabile quelle istanze regionali che hanno rilevanza e applicazione sull'intero territorio nazionale (un esempio attuale può essere l'applicazione dell'ISEE per trasporto pubblico e da qui: ricorso alla Corte Costituzionale della Regione Veneto, L. R. 03 dicembre 2012, n. 38 delle Marche, disposizioni applicative della Toscana, DGR 750/2012)

Per costituire questo database potremmo partecipare, se i colleghi condividono, ad un progetto informatico presso l'Assemblea dei Presidenti dei Consigli Regionali. Il dirigente informatico del Consiglio regionale della Toscana è componente autorevole del gruppo progettuale e, dopo una mia presentazione della problematica, sarebbe disponibile a lavorare per tale obiettivo che condivide pienamente. Senza un vostro consenso e partecipazione non ho sviluppato ulteriormente l'idea ma credo che anche da un punto di vista di costi ci potrebbe già essere una copertura significativa e comunque potremmo rientrare in un progetto nazionale già avviato per finalità informatiche dei Consigli Regionali.

Dobbiamo essere in grado di dare nostri pareri e per questo essere ascoltati dalle commissioni parlamentari competenti o promuovere incontri con le Autorità di riferimento su normative e disposizioni che riguardano i rapporti tra cittadini e pubbliche amministrazioni e servizi pubblici. Sempre a tale proposito, altro esempio di grande attualità e di rilevanza nazionale è la definizione delle competenze sul settore idrico all'Autorità per l'energia. Siamo ormai prossimi al vaglio della tariffa "transitoria" per gli anni 2012-

2013, che non mi pare sia ancora definita. Ma, almeno dalle mie consultazioni con l'autorità idrica regionale, sembra che ci saranno aumenti consistenti tariffari per i cittadini e sembra anche con aggiornamento retroattivo al 2012. Non è certo tutta colpa dell'Autorità, che ha cominciato da poco a lavorare su questo ambito, ma si comprende l'ansia di tutto il settore per la decisione, ma anche le nostre doverose preoccupazioni. Anche perché, ovviamente, quello che avverrà nel periodo "transitorio" darà segnali importanti sul periodo "a regime", ovvero dal 2014 in poi. Il compito a cui si accinge l'Autorità non è banale. Le è stato dato il mandato di far funzionare un sistema idrico che ha grande fame di investimenti dopo un referendum che ha detto "no" al profitto delle imprese del settore.

Il sistema dei protocolli d'intesa e delle convenzioni con Associazioni e Enti locali adottate sui territori potrebbe essere modalità da concretizzare anche a livello nazionale. Dovrebbe per noi essere naturale per contiguità di azioni ad esempio stabilire una convenzione con il coordinamento dei CORECOM regionali. Peraltro abbiamo il collega Roberto Pellegrini che, prima della sua nomina come Difensore Civico del Veneto, ha ricoperto proprio il ruolo di Presidente di tale coordinamento e la sua esperienza come le sue conoscenze possono essere di estrema utilità per sviluppare accordi per azioni comuni ma anche per aiutarci ad avere una visibilità mediatica a livello nazionale, anche usufruendo di partecipazione a finanziamenti europei avvalendoci della collaborazione del Centro dei Diritti Umani dell'Università di Padova, dell'EOI (superfluo ricordare che abbiamo al nostro tavolo la Presidente dell'Istituto Europeo degli Ombudsman, Difensore Civico della provincia di Bolzano, Dott.sa Burgi Volgger) e dello stesso Mediatore Europeo, Prof. P. Nikiforos Diamandouros

La possibilità di partecipare anche come Istituto Italiano Ombudsman a progetti europei (ad es. in aprile è prevista una nuova call presso la Commissione Europea per i diritti umani) è ambito da considerare sempre potendo trovare sostegno presso i nostri interlocutori già precedentemente richiamati

Per una migliore comunicazione tra le nostre realtà ma anche per poter far accedere il cittadino ai nostri servizi indipendentemente dalla sua stanzialità dovremmo progressivamente pensare di uniformare i nostri sistemi di gestione informatica e di comunicazione delle attività regionali. Mi piacerebbe poter permettere, con semplice accesso informatico, ad un cittadino residente, ad esempio, in Toscana di fare istanza diretta presso la Difesa civica di un'altra Regione per questione attinente a quelle competenze regionali. Ossia migliorare il dialogo e la comunicazione con i cittadini, grazie all'attivazione di un canale digitale immediato, trasparente, sempre disponibile e aggiornato in tempo reale, tramite il quale il cittadino può prendere visione e commentare in tempo reale le risposte che gli

Enti hanno fornito al Difensore civico sulla sua pratica, senza bisogno di aspettare che gli sia trasmessa la risposta in cartaceo dal Difensore civico.

Per tale motivo, fra l'altro, abbiamo deciso in Toscana, come già altri colleghi regionali hanno fatto, di adottare il software prodotto dalla Difesa Civica della Lombardia, Di.As.Pro, che si caratterizza come workflow documentale per una migliore e più economica gestione dei processi, per una loro trasparenza immediata sulla base di accreditati accessi online, per una progressiva dematerializzazione dei documenti tanto da permettere nel tempo la sostituzione degli archivi cartacei con quelli telematici. Pur salvaguardando le autonomie delle singole Regioni, potremmo comunque cominciare a riflettere su questa opportunità a livello informatico, che la Difesa Civica della Lombardia offre gratuitamente a tutti noi.

Il programma è già stato adottato anche dalla Regione Abruzzo. L'uso dello stesso gestionale potrebbe consentire agli uffici di confrontare in concreto la propria attività e facilitare l'estrapolazione di casistica di rilievo nazionale.

È chiaro che per attuare un programma come quello adesso delineato, considerando che le nostre fonti finanziarie, nel caso migliore, saranno stabili nel tempo, condivisione e lavoro di gruppo sono necessari con un apporto misurato sulle risorse a disposizione dei singoli presidi, consapevoli che possiamo raggiungere i nostri obiettivi solo con un cammino graduale nei tempi e con una partecipazione collettiva. D'altra parte, come ho già detto, almeno per quello di cui sono testimone diretta (e quindi questi ultimi due anni), il nostro coordinamento ha già lavorato in tal senso, ha dato vita a progetti delineati precedentemente e il compito attuale è quello di incrementare queste iniziative, rendere più forte la nostra presenza in sede nazionale, acquisire maggiore visibilità (e si fa mostrando il nostro lavoro e stabilendo convenzioni), organizzare un coordinamento con compiti diversificati sulla base delle disponibilità e competenze regionali.

Il coordinatore potrà avere, considerando momento per momento, funzioni di rappresentanza ma soprattutto dovrà porsi al servizio e all'ascolto delle singole esigenze per poi proporre soluzioni orchestrate, ma non credo davvero di affermare niente di nuovo: fa parte della nostra esperienza.

Ringrazio i colleghi per il tempo che vorranno dedicare a queste mie semplici riflessioni e spero di poter ricevere osservazioni in merito.

Firenze, 20 gennaio 2013

8 CONVENZION CON UNCEM

PROTOCOLLO DI INTESA

TRA

Uncem Toscana, con sede in Firenze, Via Cavour 15, rappresentata dal dott. Oreste Giurlani in qualità di Presidente

E

DIFENSORE CIVICO REGIONALE DELLA TOSCANA - con sede in Firenze. Via De' Pucci 4, in persona della dott.ssa Lucia Franchini

PER

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

ECCO FATTO

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 che "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 che "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, garantendo servizi efficienti alla persona, l'accessibilità dei territori e il mantenimento e la funzionalità dei servizi pubblici locali e 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;

La proposta di Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale (PSSIR) 2012 - 2015, approvata dalla Giunta Regionale in data 19/12/2011 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;

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);

RILEVATO CHE

UNCEM Toscana è l'ente rappresentativo dei Comuni, delle Comunità e delle Unioni Montane in Toscana e 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 montani sotto il profilo sociale, economico, territoriale e ambientale;

i comuni, le comunità montane e le unioni speciali dei comuni delle zone montane, rappresentate da UNCEM Toscana, presentano problematiche simili per l'esercizio della propria funzione istituzionale, dettate dalla particolare condizione geografica che talvolta ne determina oggettive condizioni di svantaggio per i cittadini, anche per l'esercizio dei loro diritti in materia sanitaria e di cittadinanza sociale;

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 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 dal Difensore civico della Toscana, anche con riferimento ai più recenti sviluppi delle azioni svolte;

PRESO ATTO CHE

UNCEM Toscana ha provveduto a presentare a Regione Toscana, per conto di 10 comuni, un Progetto di Servizio Civile Regionale. Tale progetto, che ha avuto un esito positivo, ha visto l'arrivo di 20 giovani volontari presso le sedi individuate. I giovani, operativi a partire dal 10 Settembre u.s. svolgono le attività previste dal Progetto di Servizio Civile Regionale sostenendo e ampliando l'offerta dei servizi alla cittadinanza disponibili presso il Punto ECCO FATTO.

I Punti ECCO FATTO sono punti in cui si prevede che, anche attraverso grazie al sostegno dei giovani volontari del Servizio Civile Regionale, sia consentita l'erogazione di "servizi innovativi di prossimità". Tale erogazione è garantita in orari e modalità definiti di comune accordo tra singoli Punti ECCO FATTO, amministrazioni locali e Uncem Toscana.

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;

Dal gennaio 2010 ad oggi hanno cessato le funzioni la quasi totalità dei Difensori civici attivi sul territorio regionale e, entro i primi mesi dell'anno 2014, verranno definitivamente a scadenza anche i restanti Difensori civici comunali, con ciò facendo venir meno la rete di tutela e di protezione dei progressivamente radicatasi nelle realtà locali;

CIÒ PREMESSO E RILEVATO LE PARTI CONCORDANO CHE

Articolo 1

Finalità

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

Articolo 2

Impegni delle parti

il Difensore Civico Regionale si impegna a:

garantire attraverso personale proprio un percorso formativo in favore dei giovani del servizio civile regionale, impegnati presso il punto ECCO FATTO, che consenta ai giovani di diffondere e facilitare l'uso dei servizi di informazione e mediazione messi a disposizione dal Difensore Civico Regionale;

facilitare le consulenze e l'attività di mediazione, proprie dell'azione del Difensore Civico Regionale, ai cittadini del territorio in cui è presente il Punto ECCO FATTO, attraverso l'uso dell'apparato di videoconferenza utilizzabile presso i Punti ECCO FATTO;

individuare e garantire la presenza di un proprio soggetto tecnico che rappresenti il Difensore Civico Regionale all'interno del gruppo tecnico sotto citato;

trasmettere periodicamente a UNCEM Toscana, anche attraverso la rete della difesa civica toscana, a i dati relativi alle istanze presentate per ricerche di carattere sociale e per l'organizzazione di momenti comuni di riflessione sulle tematiche oggetto delle istanze medesime;

garantire un help desk funzionale alla risoluzione dei problemi inerenti i servizi on line del sito del Difensore Civico Regionale utilizzabile dai giovani del servizio civile presenti sui Punti ECCO FATTO;

UNCEM Toscana si impegna a

garantire la presenza in orari definiti dai singoli progetti territoriali dei giovani del servizio civile regionale presso i punti ECCO FATTO al fine di garantire 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;

mettere a disposizione le funzionalità della videoconferenza utilizzabile presso i Punti ECCO FATTO per facilitare le consulenze e l'attività di mediazione del Difensore Civico Regionale;

individuare e garantire la presenza di un proprio soggetto tecnico che rappresenti UNCEM all'interno del gruppo tecnico sotto citato;

attivarsi per la realizzazione di eventi pubblici tesi alla diffusione e alla conoscenza delle modalità di tutela non giurisdizionale dei diritti e al ruolo che il Difensore civico;

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. Il Gruppo rappresenta un momento di progettazione, monitoraggio e verifica tra i soggetti firmatari finalizzato a dare attuazione ed operatività concreta alle linee tracciate dal presente protocollo, anche proponendo nuovi percorsi ed opportunità.

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 2 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.

Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome

Difensore civico della Regione Piemonte

Antonio Caputo

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

Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano

Burgi Volgger

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

Raffaello Sampaolesi

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

Difensore civico della Regione Abruzzo

Nicola Antonio Sisti

Via M. Iacobucci, 4
67100 - L'Aquila
0862/644492 fax 0862/23194
e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it
sito internet: <http://www.difensorecivicoabruzzo.it>
altre sedi:
Teramo: tel. 0861/245343, fax 0861/246342
Chieti: tel. 0871/64831, fax. 0871/64774
Pescara: tel. 085/7671

Difensore civico della Regione Basilicata

Catello Aprea

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/consigliionew/site/Consiglio/section.jsp?sec=101863>
altre sedi
Matera: tel. 0835/333713 fax 0835/334883

Difensore civico della Regione Campania**Vincenzo Lucariello**

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

Difensore civico della Regione Emilia Romagna**Daniele Lugli**

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>

Difensore civico della Regione Marche**Italo Tanoni**

Via Oberdan, 1
60122 - Ancona
071/2298483 fax 71/2298264
e-mail: difensore.civico@regione.marche.it
sito internet: <http://www.consiglio.marche.it/difensorecivico>
Altre sedi
Ascoli Piceno tel. 0736/342426 fax, 0736/341125
Pesaro tel. 0721/639173 fax. 0721/639174
Macerata tel. 0733/256432

Difensore civico della Regione Molise

Pietro De Angelis

Via Monte Grappa, 50

86100 Campobasso

0874 604670 -1 -2 fax 0874 604681

e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.molise.it

sito internet:

<http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1322>

Difensore civico della Regione Toscana (COORDINATORE NAZIONALE)

Lucia Franchini

Via dei Pucci, 4

50122 - Firenze

055/2387800 - 800018488 (solo dalla Toscana e dai cell.) fax: 055/210230

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

sito internet: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/difensore>

Difensore civico della Regione Valle d'Aosta

Enrico Formento Dojot

Via Festaz, 52

11100 - Aosta

0165/262214 - 0165/238868 fax: 0165/32690

e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.vda.it

sito internet: http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore_civico/default_i.asp

Difensore civico della Regione Veneto

Roberto Pellegrini

Via Brenta Vecchia, 8

30171 - Mestre - Venezia

telefono 041/23834200 – 201 fax: 041/5042372

e-mail: dc.segreteria@consiglioveneto.it

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

altre sedi:

Verona - tel. 045/8676560 fax. 045/8646562

Elenco Difensori Civici locali

Si riporta l'elenco dei Difensori civici in carica alla data della stampa della Relazione e le Convenzioni in atto dei Difensori civici provinciali alla stessa data

Difensori civici locali della provincia di Arezzo

Provincia di Arezzo

Federica Bartolini

Piazza Libertà, 3

52100 Arezzo

dir. 0575/392298 - 0575/392416, centr. 0575/3921, URP 0575/392278 n. verde 800296613

fax 0575/392434

e-mail: difensorecivico@provincia.arezzo.it

<http://www.provincia.arezzo.it/difensorecivico>

Difensori civici locali della provincia di Firenze

Comune di Fiesole

Luigi Sbolci

Via Portigiani, 3

50014 Fiesole

centr. 055/ 596111, URP 055/5961257 fax: 055/5961287

e-mail: difensore.civico@comune.fiesole.fi.it

<http://www.comune.fiesole.fi.it/contenuti/comune/dc/dc.htm>

Difensori civici locali della provincia di Livorno

Comune di Rosignano Marittimo

Marco Nuti

Via dei Lavoratori, 21

57016 Rosignano Marittimo (LI)

0586/724372 - 232 - 228 fax 0586/724276

e-mail difesacivica@comune.rosignano.livorno.it

<http://www.comune.rosignano.livorno.it/site4/pages/home.php?idpadre=10514>

Difensori civici locali della provincia di Lucca

Comune di Porcari

Felice Birra

P.zza F. Orsi, 1

55016 Porcari (LU)

0583/21181

e-mail: difensorecivico@comune.porcari.lu.it

http://www.comune.porcari.lu.it/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=108

Provincia di Lucca

Gabriella Moruzzi

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>

Difensori civici locali della provincia di Massa e Carrara

Unione Comuni della Lunigiana

Fernando Bertoli

Piazza Alcide de' Gasperi 17

54013 Fivizzano

0585/942024 - 0585/942088 fax 0585/948080

e-mail o.bertoncini@cmlunigiana.ms.it

Difensori civici locali della provincia di Pisa

Comune di Pontedera

Maria Anna Abbondanza

Corso Matteotti, 37

56025 Pontedera

dir. 0587/299257, centr. 0587/299111, URP 0587/299248, lavoro 0587/52672 fax:

0587/53292 e 0587/53686

e-mail difensorecivico@comune.pontedera.pi.it

http://www.comune.pontedera.pi.it/comune/istituzioni/difensore_civico

Comuni associati di San Miniato e Santa Croce sull'Arno

Mauro Scali

Comune di San Miniato

Via Vittime del Duomo, 8

56027 San Miniato (PI)

dir. 0571/406276, 0571/406290, centr. 0571/4061, URP 0571/406290 fax

0571/406298

e-mail urp@comune.san-miniato.pi.it

<http://www.comune.san-miniato.pi.it/index.php/il-sindaco/49-difensore-civico>

Provincia di Pisa**Lorenzo Stefani**

Via Vittorio Emanuele II, 14

56124 Pisa

050/929944 fax 050/929319

e-mail difensorecivico@provincia.pisa.it

http://www.provincia.pi.it/interno.php?given_alpha_id=28&lang=it

*Difensori civili della provincia di Prato***Provincia di Prato****Sergio Grandesso Silvestri**

Provincia di Prato

Via Ricasoli, 25

59100 Prato

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

e-mail difensorecivico@provincia.prato.it

*Difensori civili locali della provincia di Pistoia***Comune di Montecatini Terme****Paola Monti**

Viale Verdi, 46

51016 Montecatini Terme (PT)

Telefono 0572/9181, 800018962 fax 0572/918264

e-mail paola.monti@comune.montecatini-terme.pt.it

[http://www.comune.montecatini-](http://www.comune.montecatini-terme.pt.it/servizi/menu/dinamica.aspx?idArea=16293&idCat=16315&ID=28037)

[terme.pt.it/servizi/menu/dinamica.aspx?idArea=16293&idCat=16315&ID=28037](http://www.comune.montecatini-terme.pt.it/servizi/menu/dinamica.aspx?idArea=16293&idCat=16315&ID=28037)

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>

*Difensori civili locali della provincia di Siena***Comunità Montana e Unione Comuni val di Merse****Leonardi Brogi**

Comunità Montana

Via Tiberio Gazzei, 89

Via Cavour, 2

53030 Radicondoli

0577/790610 fax 0577/41023

e-mail ragioneria@valdimerse.si.it

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