

**REGIONE TOSCANA**



**IL DIFENSORE  
CIVICO  
DELLA TOSCANA**

Relazione 2017

Firenze, Marzo 2018

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

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

e-mail: [difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)  
pec: [difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it](mailto:difensorecivicotoscana@postacert.toscana.it)

Resta aggiornato seguendo i nostri canali



<https://www.facebook.com/difensorecivico.toscana/>



<https://www.youtube.com/channel/UCzwX23oorOlnsqrIGsuEAXw>



[www.difensorecivicotoscana.it](http://www.difensorecivicotoscana.it)

in copertina: opera di Talani "Cercatori di conchiglie" 2017

## Sommario

1	INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO .....	5
2	STATISTICHE PER SETTORI D'INTERVENTO .....	15
3	GRAFICI ATTIVITA' – SETTORI D'INTERVENTO.....	16
4	INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION .....	20
5	GRAFICO QUESTIONARIO .....	23
6	TWITTER ANNI 2015 2016 2017 .....	25
7	SETTORI D'INTERVENTO.....	26
	7.1 Attività Produttive .....	26
	7.1.1 Misure a sostegno di aziende agricole.....	27
	7.2 Istruzione Cultura Formazione.....	30
	7.3 Il Diritto di accesso.....	31
	7.3.1 Procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti ...	31
	7.4 Governo del territorio .....	35
	7.4.1 Regolarizzazione passi carrabili .....	35
	7.4.2 Quesito su interpretazione normativa su trasferimenti fondi agricoli.....	36
	7.4.3 Pagamento oneri di urbanizzazione .....	38
	7.4.4 Depositeria comunale.....	40
	7.4.5 Ambiente.....	41
	7.5 Immigrazione .....	43
	7.6 Lavoro .....	62
	7.6.1 Lavoro Pubblico.....	62
	7.6.2 Pensione e Previdenza.....	63
	7.7 Politiche sociali .....	64
	7.7.1 Caratteristiche Generali .....	64
	7.7.2 Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite (RSA)..	66
	7.7.3 Invalidità civile, Handicap, Barriere Architettoniche.....	68
	7.7.4 Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) .....	69
	7.8 Sanità .....	70
	7.8.1 Introduzione – il quadro normativo e statistico.....	70
	7.8.2 Percorsi assistenziali e particolari tipologie di prestazioni...	75
	7.8.3 Responsabilità professionale.....	79
	7.8.4 Danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati.....	82
	7.8.5 Assistenza protesica.....	83
	7.8.6 Recupero Ticket per dichiarazioni erronee e “malum” per mancata presentazione a visita .....	85
	7.9 Servizi pubblici .....	89
	7.9.1 Servizio idrico .....	89
	7.9.2 Energia Elettrica e Gas.....	97
	7.9.3 Poste .....	98
	7.9.4 Telefonia .....	99
	7.9.5 Trasporti.....	100
	7.9.6 Servizio raccolta rifiuti .....	101
	7.10 Tributi .....	104
	7.10.1 Tassa automobilistica regionale.....	105
8	ATTIVITA' DI CONCILIAZIONE SERVIZIO IDRICO .....	109

	8.1	Commissione conciliativa regionale. <i>Relazione 2017 (art. 30 decreto AIT 31 marzo 2014, n. 22)</i> .....	109
	8.1.1	<i>Introduzione</i> .....	109
	8.1.2	<i>La casistica</i> .....	112
	8.1.3	<i>L'attività presso i Gestori</i> .....	118
	8.1.3.1	Acque Spa.....	118
	8.1.3.2	Acquedotto del Fiora Spa.....	119
	8.1.3.3	Asa Spa.....	119
	8.1.3.4	Gaia Spa.....	121
	8.1.3.5	Geal Spa.....	123
	8.1.3.6	Nuove Acque Spa.....	124
	8.1.3.7	Publiacqua Spa.....	124
	8.1.4	<i>Ringraziamenti</i> .....	125
9		APPENDICE.....	127
	9.1.1	<i>Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso</i> .....	127
10		Un viaggio in compagnia dell'arte di Giampaolo Talani.....	132
11		Note Biografiche Giampaolo Talani.....	134
12		ELENCO DIFENSORI CIVICI.....	137
	12.1	Difensori civici regionali e delle Province autonome.....	137
	12.2	Difensori Civici locali della Toscana.....	140

## 1 INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO

**Ai Presidente della Giunta Regionale**

**Ai Presidente del Consiglio Regionale**

**Ai Consiglieri regionali**

### **Premessa**

**A relazionare l'attività svolta nel 2017 dal Difensore civico non è colui che ha ricoperto la funzione ma chi l'ha assunta nel febbraio del 2018. Accade così nei passaggi di consegne.** È, pertanto, mia cura illustrare, con l'ausilio degli uffici, quanto di buono ed efficace ha svolto chi mi ha preceduto nel ruolo. Lucia Franchini si è, infatti, molto adoperata nell'efficientamento informatico degli uffici, con il programma Diaspro, adottato da molti altri uffici di difesa civica regionale, e poi i proficui rapporti, prima europei, e a seguire internazionali hanno permesso di posizionare il Difensore civico e il Consiglio Regionale della Toscana faro di riferimento nel panorama degli Ombudsman. La guida nazionale dei Difensori civici, esercitata dalla Franchini, ha altresì rafforzato il Difensore toscano, rendendo onore alla nostra regione che, prima fra tutte, ha voluto e creduto in questa figura di garanzia tanto da inserirla nello statuto. Ho, dunque, l'onore e l'onere di proseguire nella strada ben intrapresa e ottimamente consolidata, in questi anni, in una funzione ricoperta da esponenti autorevoli e illuminati.

## **L'attualità dell'Ombudsman.**

Il Difensore civico non è un politico né un magistrato o avvocato ma certo nel momento in cui offre un servizio al cittadino e alla pubblica amministrazione, in particolare nella prevenzione di costosi contenziosi, impatta sia con la realtà politica sia con quella giudiziaria. **È uno strumento di accountability nel processo di costruzione della qualità della democrazia**, conteso tra la difesa del cittadino e la garanzia di buona amministrazione, un nodo flessibile e informale di collegamento per assicurare maggiore trasparenza dell'organizzazione amministrativa e consentire forme di comprensione e partecipazione aggiuntive a quelle tradizionali, in una concezione ormai consolidata di cittadinanza sostanziale quale effettivo godimento dei diritti e misura della qualità della democrazia di uno Stato e di una Regione. Tanto che **la presenza dell'Ombudsman è considerata uno dei parametri di democraticità e rispetto dei diritti fondamentali per l'ammissione di uno Stato nel Consiglio d'Europa o nell'Unione Europea.**

Ma nonostante la lunga tradizione dei Difensori civici regionali in Italia, prima fra tutte la Toscana, questa figura non è presente in cinque regioni e l'Italia è l'unico Paese europeo a non avere la figura nazionale. Come a dire che nonostante la forte tradizione culturale italiana per la difesa civica siamo gli unici a non aver compiuto il naturale processo di dotazione dell'Ombudsman in tutte le regioni e non essersi dotati di quello nazionale. Un ritardo increscioso, attenzionato in ambito regionale, europeo e internazionale meno sul livello nazionale. Da anni giace, infatti, una proposta di legge che rimbalza nelle diverse sedi istituzionali senza addivenire a una sintesi che eviterebbe **che l'Italia spicchi in maniera anomala come unico Paese europeo senza il Difensore nazionale.**

Non si tratterebbe dell'ulteriore ente da istituire nella pletera, già composita, della pubblica amministrazione ma della messa a regime di un organismo, non pesante ma snello, che svolgerebbe il ruolo di coordinamento e sintesi dell'azione dei difensori regionali e, soprattutto, curerebbe i conflitti tra cittadini e pubbliche amministrazioni di rilievo nazionale. Basti pensare ai malfunzionamenti dei servizi pubblici gestiti a livello centrale tanto che nei Paesi europei il difensore svolge, con successo, compiti di rilievo nella risoluzione delle controversie di livello nazionale. **La proposta di legge per l'istituzione di questa figura nazionale** c'è già, dovrà essere aggiornata, come i rapporti con gli attuali gruppi parlamentari, per farla divenire bipartisan e super partes, oltre a introdurre dei meccanismi di sinergia del difensore civico nazionale e di quelli regionali con alcune Authority di riferimento, quale quella delle Privacy e dell'Anticorruzione.

Inoltre, i Difensori civici regionali, con l'istituzione di quello nazionale, avrebbero un punto di riferimento gestionale per addvenire a procedure analoghe per la risoluzione dei conflitti ricorrenti. Come i Comitati regionali per le comunicazioni (Corecom), virtuoso esempio di decentramento amministrativo in tema di comunicazione in quanto organi regionali che svolgono anche sette funzioni delegate dall'autorità di riferimento, l'Agcom, così i difensori regionali non sarebbero orfani della loro Authority. E come possono affrontare la risoluzione dei conflitti dei cittadini nei servizi pubblici, sempre più organizzati, questi, in authority nazionali? Sarò pure condizionato dalla mia precedente esperienza al Corecom della Toscana ma **ritengo che il modello sistemico a rete rafforzi il decentramento e che il meccanismo dell'obbligatorietà della mediazione, basata sull'indennizzo economico, sia esportabile al Difensore civico**. E credo sia proprio così se negli ultimi tre anni chi mi ha preceduto ha ben impostato e messo a funzionamento, con l'Autorità idrica toscana, il

**meccanismo delle conciliazioni per la risoluzione delle controversie nel settore idrico.** La Toscana può divenire esempio di best practices nazionale con margini di crescita molto alti, considerato che, negli ultimi anni, il valore del contenzioso nel settore idrico è oscillato tra il mezzo milione e il milione di euro senza nessuna attività d'informazione. Con una compagna di comunicazione istituzionale ci sono ampi margini di crescita finalizzati a soddisfare anche l'utenza delle zone periferiche della regione, assieme al rafforzamento del decentramento delle commissioni conciliative idriche, presiedute dal Difensore civico regionale.

### **Andamento generale delle pratiche nel 2017**

**Nel 2017 sono stati gestiti quasi duemila procedimenti**, con una tenuta significativa considerata la vacatio degli ultimi tre mesi dell'anno del Difensore civico e la venuta meno di qualsiasi forma di promozione dell'attività dell'ufficio. I settori più rilevanti sono stati quelli del Difensore civico quale **Garante del contribuente** rispetto ai **tributi regionali** (che riguardano in massima parte la tassa di possesso degli autoveicoli), l'attività istituzionale che comprende anche le competenze del Difensore civico in caso di **diniego d'accesso agli atti** e tutto il **settore dei servizi pubblici (acqua, luce, gas, trasporti e telefonia), edilizia, urbanistica e sanità**. Per quanto attiene i servizi nelle **telecomunicazioni** il Difensore civico svolge un'attività di assistenza agli utenti nelle conciliazioni al Corecom.

Il settore d'intervento, come meglio specificato in seguito, destinato ad espandersi sarà quello della sanità, rilevato che il Difensore civico della Toscana è l'unico ufficio in Italia che affronta anche il tema della potenziale responsabilità professionale. Preme ricordare, infine, che nel **settore della responsabilità professionale in ambito**

**sanitario** dal 1991 al 2017 il Difensore civico ha gestito ben 2.112 procedure.

### **Il Difensore civico regionale nel sistema di relazioni.**

La figura del Difensore civico e delle sue potenzialità risolutive per i cittadini a garanzia di loro diritti fondamentali è correlata anche alla necessaria conoscenza dell'organismo. Se nella nostra regione la tradizione del ruolo, assieme al dinamismo della struttura e alla competenza dei funzionari, ha permesso un livello apprezzabile di funzionamento e di soddisfazione dell'esigenze, ci sono sempre rilevanti margini di crescita alla luce di una rivisitazione e rivitalizzazione del ruolo del Difensore civico viste, soprattutto, le maggiori esigenze dei cittadini per i servizi della pubblica amministrazione. Infatti, le disposizioni giuridiche sulla trasparenza amministrativa e l'accesso alle P.A. hanno innescato negli utenti un meccanismo di crescita della *customer satisfaction*.

Come ha spesso affermato il precedente Difensore civico regionale Lucia Franchini "*ciò che deve essere favorita è la diffusione capillare dell'attività della difesa civica*" e nelle precedenti relazioni ricorda le varie collaborazioni attivate con il sistema dell'associazionismo, nell'intento di rafforzare una comunicazione bidirezionale a favore delle categorie sociali svantaggiate. Sinergie attivate anche con Anci, Cescvot e Corecom Toscana e, poi, con il sistema scolastico regionale per promuovere la conoscenza del servizio della difesa civica agli studenti e alle loro famiglie ed anche educare alla conciliazione e alla risoluzione non conflittuale degli interessi.

Nelle diverse risoluzioni votate in Consiglio Regionale, a commento della presentazione in aula delle relazioni annuali del Difensore civico, il leit motiv è sempre stato quello - da un lato - di favorire l'attivazione di ogni iniziativa utile a rendere effettivo il processo di

decentramento delle funzioni della difesa civica regionale sull'intero territorio della Toscana e - dall'altro - di sostenere e rafforzare l'efficienza dell'ufficio garantendo il necessario sostegno in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie per implementare l'attività di comunicazione e conoscenza della funzione del Difensore civico.

Rimane, a detta di molti osservatori, l'annosa questione della conciliabilità del Difensore civico, configurabile come autorità indipendente, e la struttura burocratica, basti pensare, a titolo di esemplificazione, quando il Difensore è coinvolto nel controllo dell'attività della stessa Regione.

### **I dati del 2017, occasione per spunti programmatici.**

L'andamento delle pratiche gestite dall'Ufficio del Difensore civico regionale, se nel periodo 2012 al 2015 ha registrato una crescita di natura tendenziale in termini numerici assoluti, **dal 2015 al 2017 si è registrato una fase di assestamento**. Fermo restando che la natura delle pratiche e dei relativi procedimenti amministrativi presenta termini di lavorazione di diversa durata temporale, in base al grado di complessità derivante dal settore di riferimento; preme specificare che **negli ultimi anni il livello dell'utenza si è sostanzialmente attestato attorno al valore di 2.000 procedimenti**. Ciò nonostante la crescita del contenzioso con la pubblica amministrazione e con i concessionari dei servizi pubblici, registrata a livello nazionale, e dovuta a diverse motivazioni, quali la crescita delle utenze, il sopravvenire di nuove problematiche come quelle concernenti l'immigrazione e la maggiore attenzione e sensibilità dei cittadini. Inoltre, nell'ultimo citato periodo temporale la venuta meno della rete di difesa civica locale avrebbe fatto prevedere un significativo innalzamento delle pratiche al Difensore civico regionale quale naturale processo di avocazione delle problematiche dei cittadini toscani; in pratica il

Difensore civico regionale non ha assorbito l'utenza che prima si rivolgeva ai colleghi locali.

**Infine, l'utenza del Difensore civico regionale, dall'analisi dei dati degli ultimi sei anni e oltre, appare essere prevalentemente dell'area metropolitana centrale della Toscana tanto che la conoscibilità di tale ufficio si affievolisce nei cittadini gradualmente che ci allontaniamo dal capoluogo regionale.** E pensare che con i nuovi strumenti di comunicazione, web e social, esponenzialmente cresciuti in questi anni, la conoscibilità dei servizi gratuiti del Difensore civico regionale non è altrettanto cresciuta. Con i nuovi mezzi di comunicazione, quali l'accesso on line, avvalersi del Difensore civico è molto più agevole rispetto a sette anni fa, ma nonostante ciò gli utenti non sono aumentati in termini percentuali quanto avrebbero potuto.

**L'assenza di campagne di comunicazione istituzionale, da parte dell'Ufficio del Difensore civico regionale negli ultimi anni, può essere una delle cause della contenuta conoscibilità dell'istituzione nelle aree più periferiche della regione.** Occorrerà, pertanto, dare effettivo seguito alle diverse risoluzioni del Consiglio Regionale degli anni precedenti, sopra richiamate, ossia realizzare **campagne di comunicazione istituzionale del Difensore civico di natura generale e settoriale, specificando la sua funzione di Garante del contribuente, come previsto dall'art. 2 della l.r. 19/2009, e di Garante del diritto alla salute, come sostanzialmente previsto dagli artt. 15, 16, 17, 18 della l.r. 19/2009 e dalla l. 24/2017.**

Altro settore di forte espansione potrà essere quello nel settore idrico, ove il Difensore civico esercita da alcuni anni, come sopra ricordato, la funzione di conciliazione nelle commissioni regionali per la risoluzione delle controversie tra utenti e gestori (decreto A.I.T. 31 marzo 2014, n. 22). L'obiettivo è consolidare e ampliare il lavoro svolto in questi anni, grazie alla produttiva triangolazione

tra Autorità Idrica Toscana (A.I.T.), soggetti gestori del servizio idrico e Difensore civico, aggiornando la struttura e l'organizzazione dell'attività, amplificando le capacità di tutela a beneficio di quella quota di utenti - senza dubbio ancora consistente - che ad oggi non hanno piena consapevolezza delle potenzialità della conciliazione. Ciò in considerazione dell'ormai prossima estensione, anche al settore idrico, delle procedure di mediazione, già sperimentate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), nei settori dell'energia elettrica e del gas. Infatti, con deliberazione 1 febbraio 2018 n. 55/2018/E/IDR, ARERA ha approvato la "disciplina transitoria per l'estensione al settore idrico del sistema di tutele definite per i consumatori e utenti dei settori dell'energia elettrica e del gas regolati dall'Autorità". Il periodo transitorio che precede la piena applicazione al settore idrico della sopra richiamata disciplina (start up previsto per il 1 luglio 2019) sarà utile per ridefinire le modalità di funzionamento della Commissione conciliativa regionale e per proporre la nuova strutturazione agli utenti del servizio e ad ARERA.

Riguardo sempre alle conciliazioni nel **settore idrico**, nel corso degli ultimi anni, le procedure concluse si sono attestate su quasi 300, non considerando la fase d'interruzione nel 2017 a causa del periodo di vacatio del Difensore. **Le conciliazioni hanno esiti molto positivi** tanto che si raggiunge un accordo tra le parti nel 90% delle casistiche con un valore economico del contenzioso di oltre 500.000 euro nel 2017; mentre **per il 2018 è previsto un valore addirittura di oltre un 1.000.000 di euro**. Tale attività è svolta senza nessuna azione di comunicazione, ossia le richieste arrivano in automatico dagli utenti dei gestori dei servizi idrici, tramite A.I.T. **Gli spazi di crescita sono enormi**. Sempre con un'attività di comunicazione istituzionale le richieste possono aumentare in maniera esponenziale soddisfacendo le esigenze di risoluzione degli utenti toscani, assieme ad **un rafforzamento delle conciliazioni decentrate presso le sedi dei gestori del**

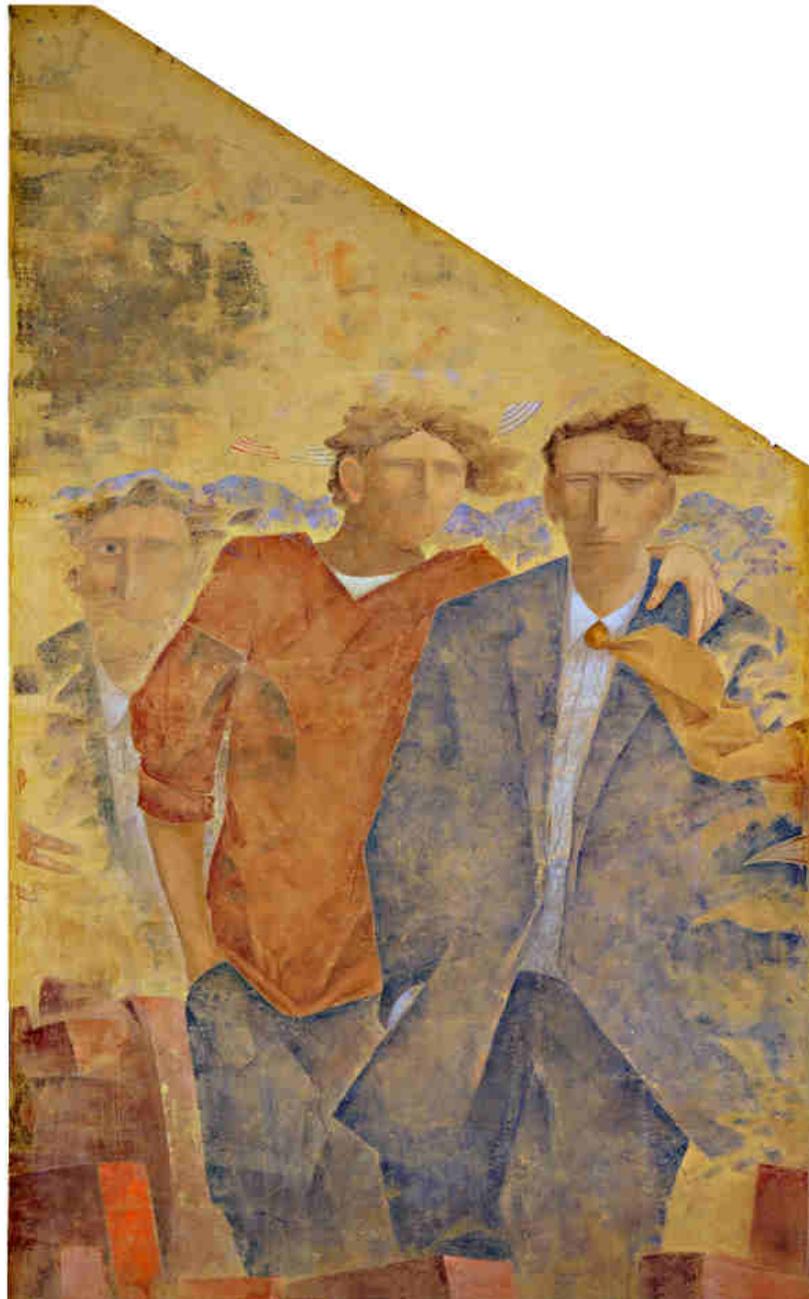
**servizio idrico**, dando una risposta e un servizio ai cittadini delle diverse aree geografiche della regione.

Infine, il settore della sanità ha margini di espansione non solo per le funzioni già attribuite dalla legge regionale al Difensore civico ma, soprattutto, per la previsione di poter affidare allo stesso le funzioni di Garante del diritto alla salute ai sensi della recente legge nazionale n. 24/2017. Oltre alle casistiche relative a disfunzioni organizzative (liste d'attesa, ticket, percorsi assistenziali), **il Difensore civico della Toscana è, al momento, l'unico ufficio in Italia che affronta anche il tema della potenziale responsabilità professionale. L'attualizzazione delle convenzioni in essere tra il Difensore Civico regionale e le aziende ospedaliere della regione potrebbe permettere di rafforzare l'attività di consulenza** nei vari settori specialistici in relazione ai reclami nei confronti di professionisti, che operano principalmente presso altre aziende sanitarie o ospedaliero universitarie, per trattamenti sanitari non correttamente eseguiti secondo l'utente.

Ma questi sono **alcuni spunti programmatici di prospettiva che dovranno essere oggetto di approfondimento con le commissioni consiliari competenti per essere, poi, sottoposte ad una riflessione consiliare con l'obiettivo di rendere sempre più qualificato l'ufficio di difesa civica della Regione Toscana**, virtuoso esempio nel panorama nazionale, merito di una Regione che ha sempre creduto in questo organismo inserito, tra l'altro, in un sistema regionale di pubblica amministrazione che presenta alti livelli di efficienza.

Il Difensore Civico Regionale  
Sandro Vannini

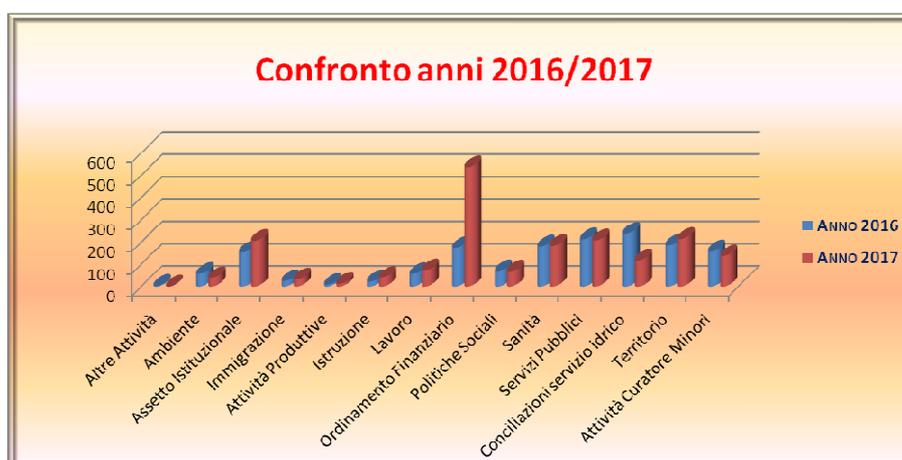




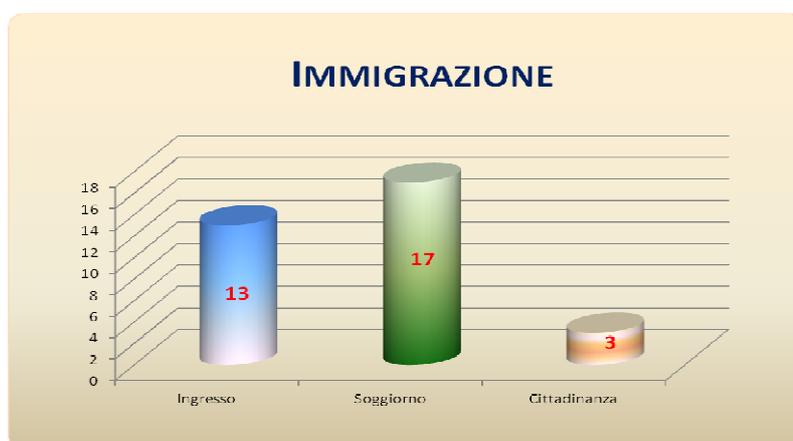
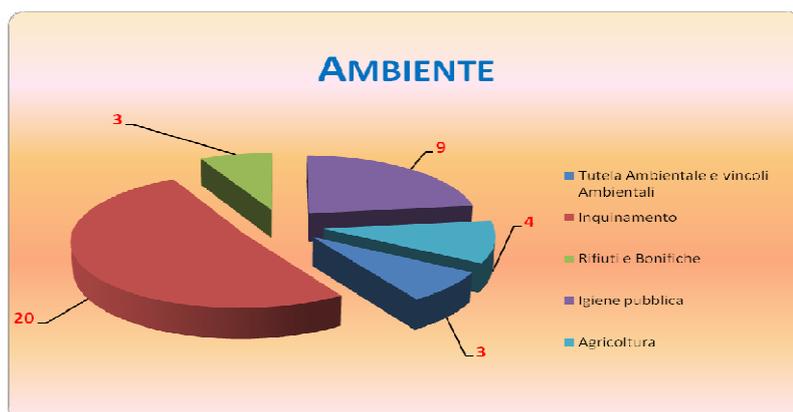
Giampaolo Talani **"PARTENZE"**, particolare Affresco  
Stazione di Santa Maria Novella Firenze

## 2 STATISTICHE PER SETTORI D'INTERVENTO

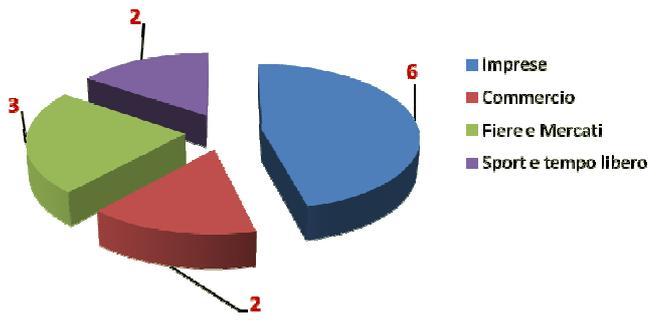
SETTORI DI INTERVENTO	2016	2017
Altre Attività	4	0
Ambiente	58	39
Assetto Istituzionale	155	206
Immigrazione	25	33
Attività Produttive	9	13
Istruzione	22	41
Lavoro	57	73
Ordinamento Finanziario	175	536
Politiche Sociali	69	68
Sanità	181	184
Servizi Pubblici	213	208
Conciliazioni servizio idrico	239	117
Territorio	186	214
Attività Curatore Minori	159	137
<b>TOTALE</b>	<b>1552</b>	<b>1869</b>



### 3 GRAFICI ATTIVITA' – SETTORI D'INTERVENTO



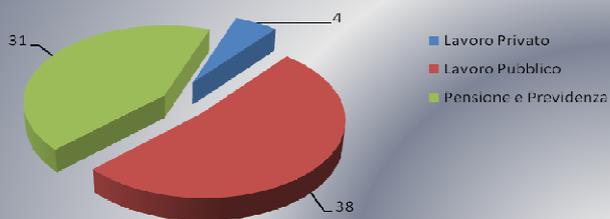
### IMPRESE E ATTIVITÀ PRODUTTIVE



### ISTRUZIONE, CULTURA E FORMAZIONE



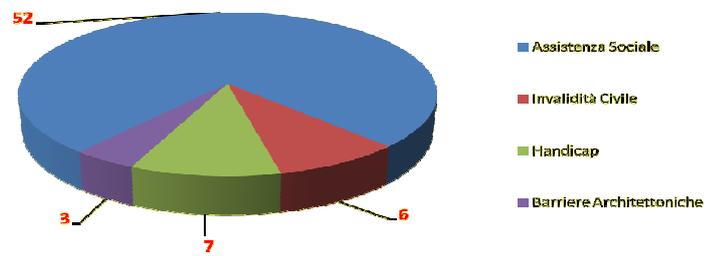
### LAVORO



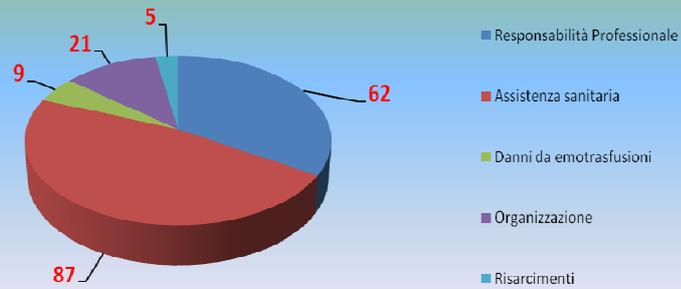
## ORDINAMENTO FINANZIARIO



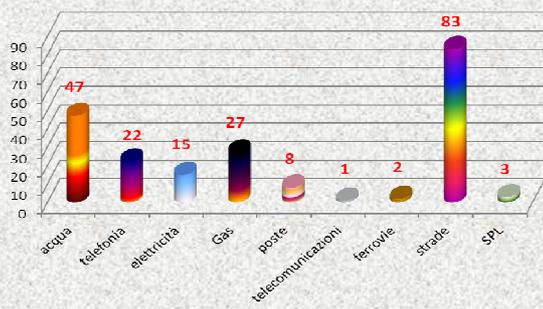
## POLITICHE SOCIALI



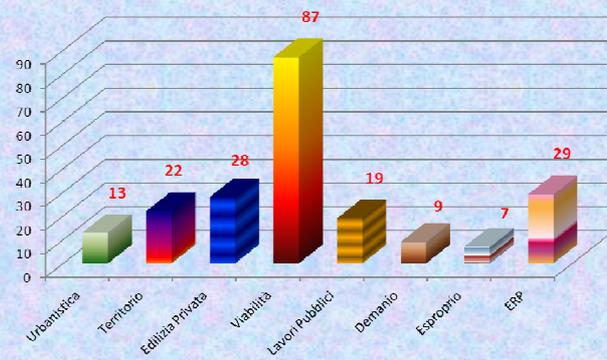
## SANITÀ



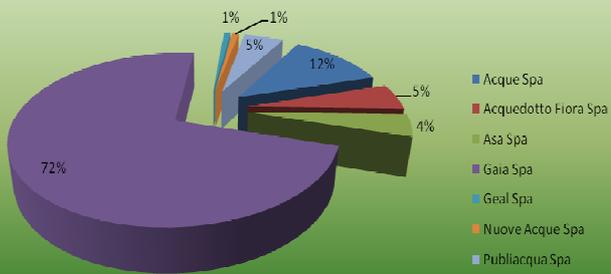
### SERVIZI PUBBLICI



### TERRITORIO



### Commissioni conciliative regionali



## 4 INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION



### Questionario di soddisfazione per l'utente

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

Si riportano di seguito tutti i commenti ricevuti dagli utenti nel corso del 2017, ricordando che si tratta di osservazioni formulate in modo del tutto autonomo e facoltativo e non necessariamente collegato alla compilazione delle voci standard del questionario di soddisfazione.

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

#### **Commenti dei cittadini :**

*Grazie per esserci!! Siete un punto importante di riferimento per i nostri problemi. Siamo abbandonati da tutte le istituzioni che ci dovrebbero tutelare ma non lo fanno.”*

*“Ringrazio per la professionalità e cortesia.”*

*“La risposta è pervenuta in tempi brevissimi, chiara e assolutamente perfetta. Non sono del tutto convinto delle motivazioni da voi esposte.”*

*“Eccellente servizio”.*

*“Ringrazio per il grande aiuto”.*

*“Grazie all'intervento del Difensore civico mi sono stati concessi i miei diritti.”*

*“Grande supporto al cittadino e necessità di sportelli sul territorio”.*

*“L'ufficio del Difensore civico si è subito attivato ma gli enti non sono stati veloci e non hanno saputo risolvere il problema!”*

*“Ringrazio tutto l'ufficio.”*

*“Assistenza superiore all'aspettative, suggerisco di incrementare la diffusione delle vostre competenze”.*

*“Servizio eccellente, veloce ed efficace, ufficio ben funzionante. Il Difensore civico è un'ottima risorsa per il cittadino”.*

*“Un supporto giuridico, casomai con il tesseramento annuale a costi contenuti, da poter usufruire. Ad esempio come nel mio caso di un legale che possa andare per me in commissione tributaria o altro”.*

*“il funzionario è stato gentile e disponibile”.*

*“Sono anziana e malata vi ringrazio per quello che fate per me”*

*“Confidavo in una vostra maggiore competenza decisionale nella assunzione di responsabilità tali da soddisfare la mia equa richiesta in prima istanza antepoendo il caso umano a codici e cavilli”.*

*“Esprimo il concreto riconoscimento all'Ufficio del Difensore civico per la tempestività e la qualità”.*

*“Pubblicate i vostri recapiti in tutti gli elenchi telefonici della Toscana.”*

*“Grazie.”*

*“Grazie non tanto per la risposta ma per l’attenzione dimostrata”.*

*“E’ sempre puntuale e professionale il lavoro del Difensore civico.”*

*“Il quesito non è stato risolto ringrazio però per la sollecitudine della risposta e il chiarimento della questione.”*

*“Sarebbe necessario un potere impositivo, con la collaborazione di un giudice.”*

*“La struttura del Difensore civico è indiscutibilmente sotto dimensionata in funzione al carico di lavoro che dovrebbe gestire”.*

*“Grazie per la celerità l’attenzione e l’imparzialità dimostrata.”*

*“La difesa del cittadino è nelle mani del Difensore civico, per cui occorre maggiore attenzione .”*

*“Ringrazio il Difensore civico, ho trovato un buon servizio e buona velocità di esecuzione. Tempestività e precisione.”*

*“Ho dovuto chiedere l’intervento del Difensore civico dopo mesi di inutile attesa di una risposta da parte del Comune. Sarebbe forse opportuno sensibilizzare i cittadini sull’obbligo che hanno gli enti pubblici di dare risposta alle loro richieste. Grazie per il vostro intervento”.*

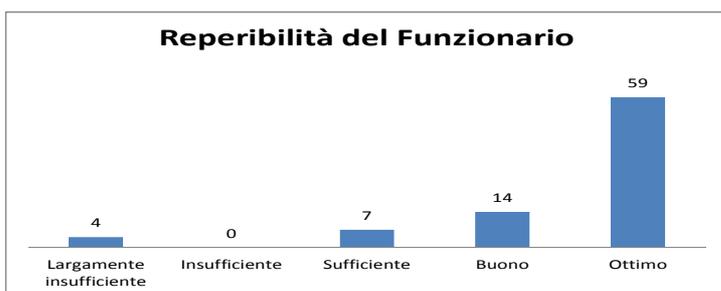
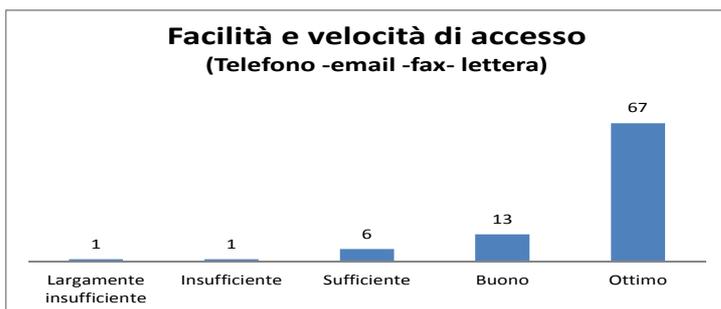
*“Il vostro ufficio è stato l’unico a dare una risposta degna di un paese che aspira ancora ad essere civile .”*

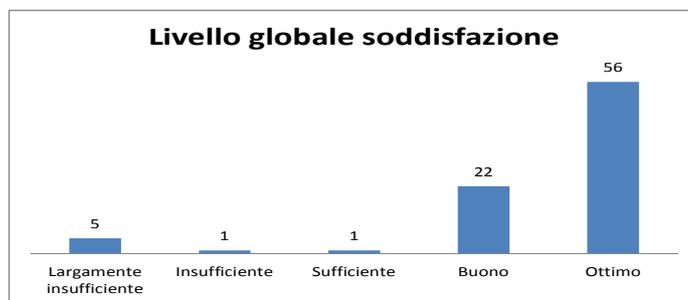
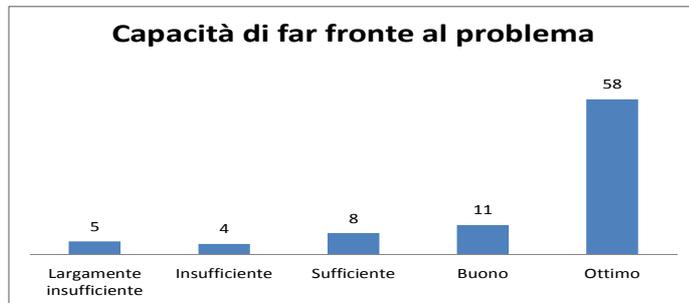
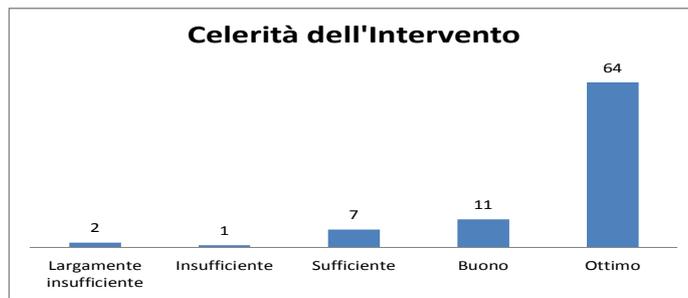
*“Alla fine la figura del Difensore Civico, forse può essere utile, solo quando l’amministrazione si rifiuta di fornire degli atti... ma devo dire che non ne capisco l’utilità”.*

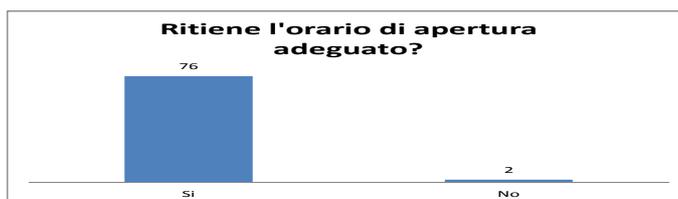
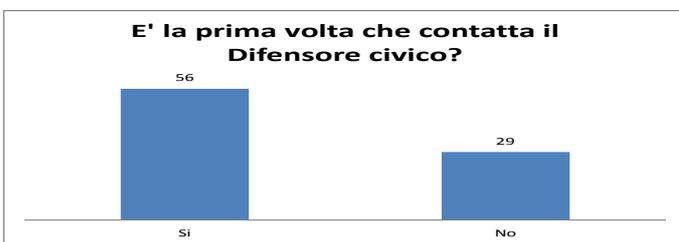
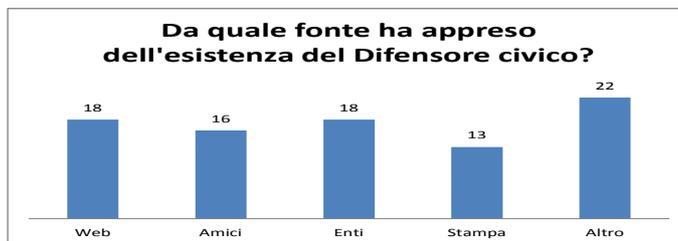
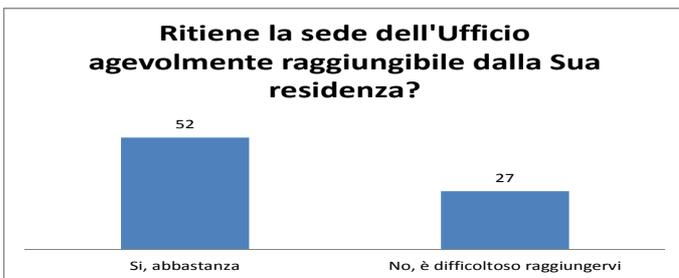
*“Segnalo che ho ricevuto un servizio celere, competente e tempestivo”.*

*“ Grazie di avermi risolto il problema”.*

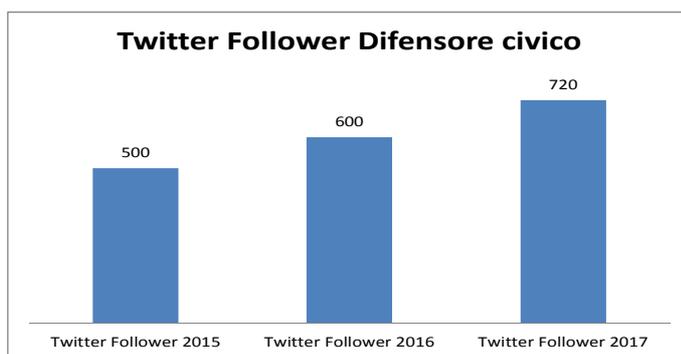
## 5 GRAFICO QUESTIONARIO







## 6 TWITTER ANNI 2015 2016 2017



## **7 SETTORI D'INTERVENTO**

### **7.1 Attività Produttive**

Nel corso dell'anno sono state presentate n. 13 istanze.

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

Nel 50% dei casi si è avuta la soddisfazione almeno parziale dell'utente, nel restante 50% l'Ufficio ha comunque ottenuto i chiarimenti e le informazioni necessari da mettere a disposizione degli istanti.

A titolo esemplificativo una questione trattata dall'Ufficio ha riguardato il caso specifico di un soggetto che svolgendo attività di commercio su area pubblica si è cancellato dal Registro Imprese per cessazione dell'attività e che successivamente si è nuovamente iscritto sempre per la stessa attività su aree pubbliche. La questione verteva su come dovesse essere valutata l'anzianità di iscrizione al Registro delle Imprese, ovvero se ai fini dell'anzianità R.E.A. la data da tenere presente fosse quella della prima iscrizione (anche se l'attività è poi successivamente cessata) o l'ultima iscrizione. Al riguardo la normativa a cui fare riferimento è l'Intesa sui criteri per l'assegnazione di posteggi sulle aree pubbliche, sancita in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni del 5 luglio 2012, pubblicata sulla G.U. n. 79 del 4 aprile 2013, in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e s.m.i.. In particolare, l'articolo 2, al fine di determinare le regole delle procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica, individua alcuni criteri di priorità da applicare nel caso di pluralità di domande concorrenti, tra i quali la maggiore professionalità acquisita, anche in modo discontinuo, nell'esercizio del commercio sulle aree pubbliche. Tale professionalità valutabile è riferita all'anzianità di esercizio dell'impresa, ivi compresa quella

acquisita nel posteggio al quale si riferisce la selezione. Tale anzianità di impresa è comprovata dall'iscrizione quale impresa attiva nel Registro delle Imprese. La scelta effettuata in sede di Conferenza Unificata ai fini del riconoscimento dell'anzianità di servizio per l'assegnazione dei posteggi, è correlata alla necessità di tenere conto della professionalità acquisita dal soggetto esercente l'attività su area pubblica. Pertanto, nel caso in cui un soggetto si sia cancellato per un periodo dal Registro Imprese e successivamente iscritto di nuovo per la medesima attività, poiché la finalità del criterio indicato al punto 2, lett. a) dell'Intesa è quella di riconoscere la qualificazione acquisita con la titolarità in termini temporali ma complessivi (in tal senso infatti si rinvia all'anzianità di iscrizione), è sostenibile tenere conto di ambedue i periodi che, nel caso di specie, possono essere sommati (anni e mesi dalla prima iscrizione alla cessazione più anni e mesi dalla seconda iscrizione al termine di valutazione dell'anzianità), escludendo però il periodo di inattività e, pertanto, non facendo semplice riferimento alla sola data di prima iscrizione.

#### *7.1.1 Misure a sostegno di aziende agricole*

In applicazione di quanto previsto dal Regolamento UE 1305/2013 e a seguito di bando emanato nel quadro del Programma di sviluppo rurale 2014 – 2020 della Regione Toscana, un'Azienda agricola ha presentato domanda di aiuto a valere sulla misura prevista a sostegno degli investimenti e per il miglioramento della redditività e della competitività. Nel contributo, che comunque risulta assegnato, non sono state considerate ammissibili le voci relative al tasso di contribuzione (cd. "maggiorazione giovane agricoltore").

La Regione ha considerato la maggiorazione del tasso di contribuzione del 10% non consentita poiché il richiedente era qualificato, al momento della presentazione della domanda di aiuto, come

imprenditore agricolo professionale a titolo provvisorio. Si è posta dunque la necessità di verificare la potenziale incoerenza tra quanto previsto dal bando di misura (nel quale era reso esplicito che la maggiorazione del 10% poteva essere concessa esclusivamente a favore del giovane agricoltore con capacità professionale dimostrata dal possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale a titolo definitivo) e quanto disposto nel Programma di sviluppo rurale 2014 – 2020 (Misura 4.1 - par. 8.2.4.3.1.8) e nella normativa di riferimento dell'Unione Europea (Reg. 1305/2013 e Reg. delegato 807/2014 della Commissione Europea).

Nel dettaglio, il par. 8.2.4.3.1.8 del PSR, nell'indicare le condizioni per la concessione della maggiorazione, esplicita che il giovane agricoltore deve "avere capacità professionale dimostrata dal possesso della qualifica IAP, con esclusione dello IAP provvisorio, durante i 5 anni precedenti la presentazione della domanda di aiuto nella sottomisura".

La disposizione è stata recepita dal bando di gara con esclusione dal beneficio della maggiorazione per i giovani agricoltori in possesso di qualifica IAP di natura provvisoria. Interpretazione che non era apparsa in linea con la ratio delle misure di aiuto, prioritariamente dirette a favorire l'avvio delle attività da parte dei giovani agricoltori: l'inciso riportato nel PSR avrebbe in effetti potuto essere interpretato nel senso di escludere l'imprenditore agricolo professionale di natura provvisoria dalla necessità di dimostrare la capacità professionale e non invece nel senso di escluderlo dall'accesso al contributo.

A sostegno di tale interpretazione è stato osservato che l'inciso ("con esclusione dello IAP provvisorio") sarebbe risultato ridondante nel caso in cui si fosse comunque considerato necessario il possesso della qualifica di IAP nei cinque anni precedenti la presentazione della domanda e ciò in quanto, ai sensi dell'art. 4 della L.R.T. 27 luglio 2007 n. 45, il riconoscimento della qualifica di IAP in via provvisoria è attribuito a

condizione che l'interessato si impegni a garantire, entro i successivi 24 mesi, la realizzazione dei requisiti mancanti per ottenere lo IAP definitivo. E di conseguenza la qualifica di IAP provvisorio non può essere tale per un periodo di cinque anni.

È stato inoltre rilevato che la stessa legge regionale sopra richiamata (Art. 4, comma 2) prevede che “gli strumenti di programmazione regionale che dispongono interventi finanziari in materia di agricoltura, foreste e sviluppo rurale possono stabilire che, per esigenze di pianificazione delle risorse finanziarie disponibili, nella formazione delle graduatorie dei beneficiari degli interventi, a parità del soddisfacimento delle condizioni di ammissibilità, sia attribuita priorità agli IAP rispetto agli IAP con qualifica provvisoria, ferma restando l'equiparazione nel caso di IAP provvisorio giovane agricoltore al primo insediamento”.

Per questo motivo era stato suggerito di considerare le due posizioni equiparate, anche perché la qualifica di IAP a titolo provvisorio non è necessariamente connessa al mancato possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate (di cui all'art. 2 comma 1 lett. a della legge regionale) potendo anche derivare dalla mancanza dei requisiti indicati dalle lettere b e c della medesima norma. In sostanza: un giovane agricoltore con qualifica di IAP a titolo provvisorio potrebbe avere le medesime conoscenze e competenze professionali di altro soggetto con qualifica di IAP a titolo definitivo. Alla luce delle sopra esposte considerazioni è stato chiesto di chiarire il motivo dell'esclusione.

La Regione – richiamata la definizione di “giovane agricoltore” (persona di età non superiore a quaranta anni al momento della presentazione della domanda, in possesso di adeguate qualifiche e competenze professionali e che si insedia per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda) – ha chiarito la distinzione tra le misure che riconoscono incentivi destinati ad aziende per le quali si insedia per la prima volta un giovane agricoltore con partita IVA

acquisita nei 12 mesi precedenti la presentazione della domanda di aiuto e che si impegna ad accrescere le proprie competenze professionali e le misure destinate a giovani agricoltori insediati nei cinque anni precedenti la presentazione della domanda di sostegno che abbiano già acquisito qualifiche e competenze professionali. Per questo motivo è stata prevista l'esclusione della qualifica di imprenditore agricolo professionale a titolo provvisorio ai fini dell'attribuzione della maggiorazione del 10% del contributo.

La Regione ha altresì chiarito di aver concertato le suddette disposizioni con gli uffici della Commissione Europea e che di conseguenza le riflessioni elaborate dal Difensore civico avrebbero potuto essere considerate come proposta alternativa per la verifica del soddisfacimento del requisito della capacità professionale, ma solo a seguito di una modifica della scheda del Programma di sviluppo agrario ove sono stabiliti i requisiti richiesti per accedere alla maggiorazione del contributo.

## **7.2 Istruzione Cultura Formazione**

Nel corso del 2017 sono state aperte 41 pratiche relative all'istruzione ed alla cultura. Nelle pratiche relative all'istruzione c'è stata una prevalenza di richieste sul problema delle vaccinazioni a scuola. In questo ambito il potere legislativo appartiene allo Stato che ha introdotto l'obbligo di dieci vaccinazioni per una maggiore tutela della salute. Nell'ambito dell'applicazione della nuova normativa ci sono stati alcuni problemi, segnalati dai genitori, in tema di privacy, ma, pur avvertendo alcune disfunzioni operative, crediamo, come ha confermato l'ufficio Scolastico Regionale, che i dati dei ragazzi iscritti a scuola, per una verifica della copertura vaccinale, possano essere trattati, negli ambiti di rispettiva competenza, dagli istituti scolastici, dalle aziende

sanitarie, dalle amministrazioni locali per le scuole dell'infanzia e i nidi.

Altri problemi sollevati sono quelli del Diritto allo studio universitario e dei riconoscimenti dei crediti formativi, in queste materie ci siamo avvalsi anche dell'aiuto del Garante dei Diritti degli Studenti , istituito dall'Università di Firenze.

Con riferimento alle richieste su problematiche relativa alla sicurezza degli edifici scolastici, alla mensa e al trasporto il nostro intervento ha dei limiti oggettivi ed è mirato a cercare di chiarire i problemi sollevati dai cittadini e invitare gli enti locali e le istituzioni scolastiche a dare risposte nel merito.

Un altro caso affrontato in una scuola media di Poggibonsi relativo all'operato di un insegnante, messo in discussione da alcuni genitori. Il Dirigente Scolastico ha risposto alla nostra richiesta di chiarimenti valutando positivamente il lavoro svolto dall'insegnante e i risultati complessivi raggiunti dalla classe interessata.

Un minor numero di istanze riguardano l'ambito culturale, i musei e le biblioteche per situazioni che vanno dall'erogazione dei contributi al riconoscimento della rilevanza regionale di musei o istituti culturali.

## **7.3 Il Diritto di accesso**

### *7.3.1 Procedimento amministrativo e diritto di accesso agli atti*

Nel corso del 2017 sono state aperte n.130 pratiche sulla categoria "Assetto istituzionale – Trasparenza e Privacy", nella quale rientra la gestione delle istanze concernenti le funzioni del Difensore Civico in materia di accesso documentale, di cui al comma 4 art. 25 L241/90, e di accesso civico e civico generalizzato, di cui al comma 8 art. 5 Dlgs 33/2013 come introdotto dal Dlgs 97/2016 (per la illustrazione delle novità normative, e della distinzione tra le varie fattispecie di diritto di accesso, v. Relazione 2016). Sotto tale categoria sono state ascritte

anche le istanze, nei confronti delle PPAA di riferimento, provenienti da consiglieri comunali, ossia afferenti all'esercizio delle prerogative dei medesimi, di cui al TUEELL. Anche per la natura dei nostri interventi in quest'ultimo ambito effettuati nel 2017, che son stati circa una dozzina (compresi i reclami per il mancato rispetto del termine per rispondere alle interrogazioni e mozioni), si deve rimandare a quanto specificato nella Relazione 2016.

Le procedure, come quelle sopra richiamate, il cui esercizio la legge deferisce al "Difensore civico", non hanno potuto trovare applicazione nel periodo di *vacatio* della figura, ossia a partire dal 18-10-2017 al 17-01-2018 compresi, date rispettivamente di scadenza della *prorogatio* del difensore civico in carica, e data di nomina del successivo, fino alla attribuzione formale dell'incarico.

Le procedure in esame, essendo descritte dalla legge e da norme regolamentari, sono dotate in certa misura di formalizzazione. In altre parole, di ciascuna istanza facente capo a tali norme, prima di effettuare la istruttoria per accertarne, nel merito, la fondatezza, occorre verificare la ricevibilità e ammissibilità, ossia la tempestività e la completezza. E' da sottolineare che il rispetto del termine di decadenza di cui alle nome di legge per la proposizione del ricorso alla Difesa civica avverso i provvedimenti, espressi o taciti, limitativi del diritto di accesso, è necessario per garantire al ricorrente, nel caso di mancata soddisfazione del diritto di accesso anche dopo l'intervento della Difesa civica, la facoltà di ricorrere in via alternativa al Tribunale Amministrativo regionale. E, in caso di ricorso fuori competenza (diniego di accesso pronunciato da amministrazione statale centrale o periferica) il rispetto del termine è altresì necessario affinché il medesimo possa sospendersi in attesa della *traslatio iudicii* dalla Difesa civica alla Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (o viceversa, come nel corso del 2017 è avvenuto in alcuni casi).

Invece, per ciò che riguarda le necessarie integrazioni documentali, questo ufficio, in ossequio alla LR19/2009, che stabilisce il principio della libertà di forma nel rivolgersi alla Difesa civica regionale, ha adottato la buona prassi di fare salvi, fin dove possibile ed entro il termine di decadenza, i ricorsi, sollecitando i ricorrenti a completare le proprie istanze, o ad effettuare le previste comunicazioni ai controinteressati.

In pressoché tutti i casi da noi ritenuti fondati e nei quali è stato emesso il provvedimento di richiesta di riesame del diniego di accesso (totale o parziale, espresso o tacito), la PA di riferimento ha accolto le nostre osservazioni ed ha concesso ai ricorrenti l'esercizio del diritto.

Si ritiene interessante segnalare nella presente relazione la novità normativa introdotta dall'art.52 del Dlgs174/2018, c.d. "Codice di Giustizia Contabile" (si tratta di uno dei decreti delegati emessi a seguito della L124/2015), il quale, disponendo l'obbligo di denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente del danno erariale per " i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti", i quali nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, ha stabilito che "le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate", talché può dirsi che la denuncia di danno erariale è oggi esclusa per legge dall'ambito di applicazione della L241/90. Inoltre, dal 29-12-2017 è in vigore la norma di cui all'art.54bis (introdotta dalla L179/2017) del Dlgs165/2001, in tema di tutela del pubblico dipendente che segnala illeciti d'ogni genere di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, la quale, tra l'altro, dispone che l'identità del segnalante non possa essere rivelata.



Particolare di **PARTENZE**, cartone preparatorio

## **7.4 Governo del territorio**

### *7.4.1 Regolarizzazione passi carrabili*

È stato esaminato un quesito relativo alla doverosità di regolarizzazione dei passi carrabili esistenti lungo la viabilità extraurbana e a tal proposito è stato chiarito trattarsi di adempimento richiesto ai sensi di quanto previsto dalle norme del Codice della Strada, oltre che dal Regolamento approvato dall'amministrazione locale e che la somma richiesta – una tantum – era destinata alla copertura degli oneri di istruttoria per le attività amministrative di “regolarizzazione” del passo e non invece riscossa a titolo di canone per occupazione di suolo pubblico.

La regolarizzazione è di conseguenza adempimento dovuto per i passi carrabili preesistenti e già autorizzati (per i quali è dunque necessario solo verificare la conformità con le norme introdotte dal codice della strada) mentre per quelli di nuova istituzione è doverosa la procedura di autorizzazione.

Ed in effetti, la disciplina dei passi carrabili presenta molteplici aspetti di interesse: per un verso si regolano le conseguenze dell'occupazione del suolo pubblico o anche della semplice limitazione dei diritti di soggetti terzi (ad esempio, impossibilità di parcheggio); per altro verso si impongono regole tecniche finalizzate a garantire la sicurezza della circolazione (modalità di realizzazione dei passi, distanza tra gli stessi, limitazioni in base alle caratteristiche delle strade ecc ...) per evitare che le manovre di ingresso o di uscita possano creare situazioni di pericolo.

In sostanza: tutti i passi carrabili devono avere una concessione perché l'Ente competente deve verificarne la compatibilità con le regole tecniche indicate dal Codice della Strada e dal Regolamento di attuazione. Nei casi in cui l'esistenza del passo carrabile comporti una modificazione del suolo pubblico o l'istituzione di un

divieto di sosta, viene richiesto anche il canone per l'occupazione.

La distinzione tra passi carrabili a raso e passi carrabili che comportano modifiche del piano stradale, così come la richiesta di istituzione del divieto di sosta in corrispondenza dell'accesso alla proprietà privata, non incide sulla doverosità dell'adempimento qualora si tratti di mera regolarizzazione finalizzata a garantire la sicurezza della circolazione in tutti i casi nei quali lungo le strade siano presenti passi carrabili che possano costituire elemento di potenziale pericolo per i veicoli in transito.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 22 del Codice della strada, gli accessi e le diramazioni esistenti, se provvisti di autorizzazione, devono essere regolarizzati. L'art. 44 del Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della Strada chiarisce che sono considerati "accessi" le immissioni su una strada ad uso pubblico da parte di veicoli provenienti da una strada privata o da un'area privata laterale. Qualora oltre alla regolarizzazione (concessione) venisse chiesto il pagamento del canone per occupazione del suolo pubblico troverebbero applicazione i principi – elaborati anche in giurisprudenza – che collegano la doverosità del canone all'esistenza di una limitazione dei diritti di godimento del suolo da parte dei terzi. E di conseguenza, nel caso in cui lungo la strada fosse previsto un divieto di parcheggio e l'accesso fosse a raso (senza opere) non sarebbe dovuto il pagamento del canone.

#### *7.4.2 Quesito su interpretazione normativa su trasferimenti fondi agricoli*

È stato posto un quesito inerente la corretta interpretazione dell'art. 76, commi 1 e 3 della LRT 65/2014, al fine di verificare la correttezza della risposta già fornita all'interessato dalla Regione. A tal fine è stato chiarito che il primo comma dell'art. 76 definisce il principio generale in base al quale è vietata, per i dieci anni successivi al

frazionamento dei terreni, la realizzazione di nuovi edifici in caso di trasferimenti parziali di fondi agricoli attuati al di fuori di programmi aziendali. La norma fa richiamo alla compravendita o ad "altro titolo che consenta il conseguimento di un titolo abilitativo", ossia ad un atto di trasferimento della disponibilità del terreno utile a legittimare il "cessionario" a chiedere il rilascio di un titolo abilitativo per la costruzione di nuovi edifici. Ciò che il legislatore ha inteso evitare è che attraverso il frazionamento dei terreni possano essere aggirate le disposizioni dettate in termini generali per le nuove costruzioni in zone agricole. Il terzo comma dell'articolo in esame altro non fa che specificare (con utilizzo della congiunzione "anche") che il divieto si applica agli affitti di fondi rustici "... nelle fattispecie in cui, ai sensi della normativa, sia consentito il conseguimento di un titolo abilitativo." In sostanza: qualora l'affitto legittimi l'affittuario a chiedere il rilascio di un titolo abilitativo, trova comunque applicazione il divieto; in tutti gli altri casi per l'affittuario risulterebbe comunque impossibile ottenere il titolo abilitativo per difetto di legittimazione. Con l'espressione "altro titolo che consenta il conseguimento di un titolo abilitativo" si fa dunque riferimento a qualunque atto negoziale (di conseguenza non solo la cessione di proprietà) che legittimi colui che acquisisce la materiale disponibilità del fondo a seguito di un atto di trasferimento, a chiedere il rilascio di un titolo abilitativo. La legge impone un divieto di nuova edificazione per il periodo di dieci anni successivi al frazionamento, indipendentemente dall'eventuale mutazione del soggetto fisico o giuridico legittimato ad acquisire il suddetto titolo abilitativo.

In riferimento allo specifico quesito proposto è stato chiarito che non viene posto un divieto nell'ipotesi di contratto di affitto anche senza conseguimento del titolo abilitativo poiché è del tutto evidente che in mancanza di titolo abilitativo – e, a maggior ragione, nei casi nei quali l'affittuario risulti privo di legittimazione per chiedere il rilascio di un titolo abilitativo – il problema della

potenzialità edificatoria non si pone, mancando, appunto, il titolo. Ed in effetti è necessario distinguere tra "titolo" (compravendita, affitto, usufrutto ecc ...) riferito al contratto regolato dalle norme del codice civile e titolo abilitativo (permesso di costruire) che viene rilasciato dal Comune a seguito di specifico procedimento.

#### *7.4.3 Pagamento oneri di urbanizzazione*

A seguito di presentazione di una SCIA per la realizzazione di un intervento di natura edilizia, una società si è vista chiedere dal Comune il pagamento degli oneri di urbanizzazione ai sensi degli articoli 183, 184 e 185 della LRT 65/2014 per cambio di destinazione d'uso da artigianale a direzionale di una porzione del fabbricato oggetto dell'intervento.

La questione si è posta in riferimento alla verifica della disciplina in vigore alla data di presentazione della variante di stato finale alla Scia e a tal proposito è stato fatto presente che la normativa statale (art. 17, comma 1, lettera n) del DL 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modificazioni in L. 11 novembre 2014 n. 164) ha introdotto nel corpo del DPR 380/2001 l'art. 23 ter, il cui terzo comma espressamente individua in 90 giorni il termine concesso alle Regioni per adeguare la propria legislazione ai principi dell'articolo stesso, termine decorrente dall'entrata in vigore della norma, ossia dal 12 novembre 2014. Di conseguenza la Regione aveva tempo sino al 9 febbraio 2015 per adeguare la propria normativa ed, in mancanza, non possono che trovare diretta applicazione - per il periodo transitorio e fino all'avvenuto adeguamento - le disposizioni dell'art. 23 ter che, alla lettera b del primo comma individuano un'unica categoria funzionale "produttiva e direzionale".

In sostanza, alla data di presentazione della variante, in assenza di intervento di adeguamento della normativa regionale, ad avviso del Difensore civico avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 23 ter del DPR

380/2001. La Regione Toscana, in effetti, ha in seguito provveduto a tale adeguamento, ma solo con L.R. 8 luglio 2016 n. 43, in vigore dal 14 luglio 2016. È stato altresì rilevato come la L.R.T. 65/2014 è stata pubblicata sul BURT in data 12 novembre 2014 (ossia lo stesso giorno di entrata in vigore dell'art. 23 ter) e quindi senza possibilità alcuna di poter recepire le indicazioni della novella legislativa statale, adempimento avvenuto solo nel luglio del 2016.

In riferimento al quesito proposto, l'amministrazione comunale ha tuttavia confermato il proprio orientamento, considerando la L.R.T. 65/2014 (che, come chiarito, è stata pubblicata lo stesso giorno dell'entrata in vigore della novella legislativa statale) idonea a dare attuazione, differenziando l'articolazione degli usi, alla disposizione di cui all'articolo. 23 ter sopra richiamato.

È stato quindi replicato che per quanto la normativa statale faccia salva la "diversa previsione da parte delle leggi regionali", tale condizione avrebbe dovuto realizzarsi nel termine indicato (90 giorni), decorso il quale si applica la normativa statale. Ed in tal senso, proprio la contestualità tra la data di entrata in vigore della normativa statale e di pubblicazione della normativa regionale appare incompatibile con una volontà, del legislatore regionale, di dare attuazione ai principi contenuti nella fonte statale. A conferma di ciò, del resto, risulta che la Regione abbia espressamente provveduto all'adeguamento solo in un tempo successivo, ossia con L.R.T. 8 luglio 2016 n. 43, in vigore dal 14 luglio 2016 e quindi in data successiva al deposito della variante finale. Assunto che del resto trova testuale conferma nella rubrica della stessa L.R.T. 43/2016 ove si richiama l'adozione di "misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale".

Al momento della pubblicazione della presente relazione non è ancora nota la risposta definitiva dell'amministrazione comunale.

#### *7.4.4 Depositeria comunale*

È stata esaminata una questione relativa agli orari di apertura di una depositeria comunale in riferimento alla possibilità di ottenere la tempestiva restituzione dei veicoli rimossi perché in sosta vietata. Nel caso oggetto di esame, la depositeria rimane chiusa la domenica e i giorni festivi, impedendo in tal modo all'interessato - il cui mezzo può essere stato lasciato in sosta vietata per pura disattenzione - di rientrare in possesso della propria auto dalle ore 19 del sabato sino alle ore 8 del successivo lunedì (se non festivo).

La violazione delle norme del codice della strada risulta già sanzionata con misure di natura economica e, nel caso di rimozione del veicolo, viene altresì applicata una tariffa giornaliera per il tempo di custodia. In tal senso appare dunque penalizzante che il proprietario non possa recuperare con tempestività la propria auto sia al fine di evitare l'addebito di ulteriori costi sia al fine di poterne fare uso per esigenze personali, talvolta anche inderogabili.

L'amministrazione comunale ha chiarito di aver deciso di non prevedere l'apertura della depositeria comunale con orario continuato per tutti i giorni dell'anno, a seguito di specifica analisi delle richieste di restituzione dei veicoli rimossi, ritenendo sufficiente garantire l'apertura degli uffici nelle fasce orarie in cui è previsto il servizio di pulizia delle strade (domenica dalle ore 00.30 alle ore 06.30) con conseguente rimozione dei veicoli in sosta vietata. È stato altresì spiegato che negli orari di chiusura della depositeria, in alternativa alla rimozione, è prevista l'applicazione del bloccaruote proprio per consentire ai trasgressori di rientrare tempestivamente in possesso del proprio veicolo. Infine, proprio per far fronte a situazioni di natura straordinaria (veicoli di persone non residenti che hanno necessità di rientrare a casa; veicoli che devono essere utilizzati, senza ritardo, per il trasporto di persone anziane o di minori; altre ipotesi di natura assolutamente eccezionale da valutare caso per caso) è stata altresì prevista la possibilità di

ottenere – con pagamento di un supplemento, la restituzione dei veicoli anche al di fuori dei normali orari di apertura.

#### *7.4.5 Ambiente*

Le istanze (31 nel complesso le pratiche aperte) di gran lunga in maggior numero hanno riguardato l'inquinamento acustico, quello che disturba il quieto vivere di chi risiede negli immobili confinanti la fonte sonora *fuorilegge* e a causa del frastuono dei locali (discoteche su tutti) ne risente pesantemente e vede lesa il diritto alla salute e al riposo. L'azione svolta dalla p.a. è apparsa nella quasi totalità dei casi posti all'attenzione della difesa civica insufficiente e con tempi non compatibili con l'urgenza di porre un limite o una radicale inibizione dell'attività disturbante.

Tra le istanze di rilevanza maggiore ancora quella del Comitato In mezzo all'Autostrada di Cafaggio, località in provincia di Prato, con la quale i componenti il Comitato avevano chiesto al Difensore civico fin dal 2016 di essere informati circa le modalità di realizzazione dell'ampliamento dell'A11, particolarmente nel tratto di loro interesse, quello che appunto attraversa l'abitato di Cafaggio. Il Comitato ha espresso preoccupazione temendo che gli interventi previsti possano non essere del tutto adeguati. Nello specifico, hanno manifestato perplessità soprattutto riguardo gli strumenti con i quali si dovrebbero minimizzare gli effetti dannosi prodotti dall'inquinamento sonoro e atmosferico. Dalle mappe e dalle fotografie pervenute è evidente che all'eccessiva vicinanza dell'autostrada alle abitazioni non si contrappongono attualmente accorgimenti tali da minimizzare gli effetti dannosi sopra accennati. Particolari timori sono stati espressi relativamente all'attraversamento autostradale che divide l'abitato di Cafaggio in due blocchi, sfornito di barriere fonoassorbenti e altro tipo di idonea mitigazione, anche arborea. Pure dal punto di

vista della sicurezza, a causa proprio di assenza di barriere di ritenzione di alcun tipo, il rischio che incidenti aventi origine nella sede autostradale possano trasferirsi fino alle abitazioni limitrofe è concreto, essendosi già verificati in passato incidenti con caduta di oggetti e di veicoli. Il Difensore civico ha chiesto ad Autostrade per l'Italia e al Comune di Prato delucidazioni al riguardo chiedendo che fossero approfonditi gli aspetti relativi alla sicurezza del tratto in questione, essendo ignote ai residenti, come detto, le concrete modalità dell'ampliamento di quel tratto, e dunque il tipo di pavimentazione, i materiali, i colori usati per le barriere, come pure il dato se sia in previsione la espropriazione di alcune aree (e quali), l'inizio dei lavori, la durata presunta.

L'ambiente, che fuor di discussione è di tutti, sembrerebbe talvolta interesse di pochi. Una semplice richiesta di informazioni a qualcuno può sembrare *indiscreta* e non si tratta della richiesta di un *semplice* cittadino ma di chi, come il difensore civico, svolge compiti istituzionali che tra le altre cose prevedono l'obbligo di collaborazione a carico degli amministratori pubblici chiamati a fornire delucidazioni. Non si può pertanto non segnalare ciò che (non) è accaduto relativamente alla richiesta di chiarimenti riguardanti l'esecuzione di lavori di bonifica nella fraz. di Ambra, Comune di Bucine, alla ex Toscana Tabacchi.

Non di sua iniziativa ma a seguito di istanza da parte di un cittadino residente in quella zona, a cui comprensibilmente premeva conoscere le ragioni del dilatarsi dei tempi necessari alla suddetta bonifica, dopo il parziale crollo della copertura in eternit, il difensore civico chiedeva al sindaco i necessari chiarimenti. Era stata difatti emanata un'ordinanza sindacale contingibile e urgente con la quale si ordinava ai soggetti responsabili la raccolta e la messa in sicurezza delle porzioni di lastre precipitate al suolo nonché di quelle parzialmente ancorate alla copertura tramite l'intervento di ditta autorizzata. Tale ordinanza era notificata alla Cassa di Risparmio dell'Umbria (Città di Castello) e all'Istituto

Vendite giudiziarie Tribunali di Arezzo. Successivamente, quest'ultimo aveva trasmesso al Comune di Bucine la nota inviata alla ditta Romana Maceri Centro Italia srl con la quale ordinava l'immediata esecuzione dell'intervento di bonifica dell'area. La risposta all'interrogazione consiliare concludeva: il Comune di Bucine rimane in attesa di ricevere informazioni in merito all'esecuzione immediata dei lavori di bonifica. Essendo trascorsi alcuni mesi da quell'ordinanza, comprensibile il disappunto del cittadino che in data 28/2/2017 così riferiva: nessun intervento ancora. *Prego pertanto voler comunicare con cortese urgenza, nel caso in cui in questo frattempo non sia stata eseguita la bonifica attesa, le ragioni del ritardo e di far sì che sia data attuazione in tempi rapidi alla predetta ordinanza.* Così concludeva la nota della difesa civica, priva di riscontro, come pure i due solleciti.

## **7.5 Immigrazione**

Nel corso del 2017 sono state aperte 33 pratiche in materia di immigrazione. Può dirsi che sia consolidato l'incremento, già riscontrato e illustrato nella relazione 2016, delle questioni relative alle richieste di visto di ingresso per ricongiungimento familiare, rispetto alle altre tematiche proprie della materia, che pure sono state sottoposte alla attenzione della Difesa civica. Infatti, le pratiche aperte nel periodo, relative al rilascio del visto d'ingresso, sono state 12, delle quali 11 per ricongiungimento familiare ed 1 per studio. E' da notare che, tra le 11 questioni riguardanti l'unità familiare, 10 ci hanno impegnato nei confronti della Ambasciata d'Italia a Nairobi, presso la quale è noto che il Governo ha a suo tempo istituito un servizio visti a favore dei cittadini somali. La maggior criticità risulta essere il tempo necessario alla esecuzione (per ricongiungimento coi figli minori e coi genitori, nonché col coniuge in presenza di figli) della prova del DNA, talché il nulla osta, ad un anno dalla emissione, non risulta più lavorabile presso le sedi

diplomatiche. Sovente abbiamo chiesto ai SUI il ripristino dei nulla osta, e abbiamo ritrasmesso in copia la documentazione. In alcuni casi abbiamo avuto conferma dell'effettivo rilascio dei visti d'ingresso. Per 6 casi siamo ancora in attesa di notizie. Tuttavia, il silenzio degli interessati fa presumere che le nostre richieste e sollecitazioni siano andate a buon fine.

Così non è stato per la questione relativa al rilascio del visto per studio, segnalata a questa Difesa civica dalla Segreteria Studenti Stranieri dell'Università degli Studi di Firenze (col quale siamo in contatto da anni e nel tempo abbiamo collaborato e risolto casi numerosi). L'interessato aveva ricevuto dall'Ufficio Visti dell'Ambasciata un provvedimento di diniego di rilascio del visto d'ingresso per studio, con la motivazione "il corso di studio per il quale ha richiesto il rilascio del visto non risulta avere alcuna continuità o coerenza con la formazione precedentemente acquisita nel proprio Paese". Tuttavia, risultava che la Commissione Didattica dell'Università degli Studi di Firenze (organo centrale statale con competenza esclusiva in materia di valutazione dei *curricula* ai fini della immatricolazione presso di sé, come del resto ciascun Ateneo) si era espressa positivamente sulla formazione seguita nel proprio Paese dallo studente interessato, tant'è che gli aveva rilasciato il nulla osta per la immatricolazione per l'A.A. 2017-2018 al corso di laurea magistrale di riferimento presso l'Ateneo fiorentino. A seguito del rilascio di tale nulla osta, la Segreteria Studenti Stranieri dell'Università degli Studi di Firenze aveva inserito lo studente in questione fra i candidati tenuti a superare la prova di conoscenza della lingua italiana fissata in data antecedente l'inizio dell'anno accademico per dare all'interessato la possibilità di immatricolarsi. Nel prospettare all'Ambasciata la necessità di riesaminare la decisione di diniego di visto per i motivi da noi illustrati, evidenziammo anche questo aspetto. Tuttavia, l'Ambasciata (dopo solleciti) ha confermato il diniego, con la giustificazione che "il diniego di visto per il cittadino ... è stato emesso valutando attentamente la sua

posizione e la sua richiesta ma ritenendo che ai sensi della normativa vigente non fossero soddisfatti dei requisiti determinanti", giustificazione che, come abbiamo fatto notare alla Ambasciata, lascia il provvedimento di diniego sostanzialmente privo di motivazione. Purtroppo, lo studente non ha potuto immatricolarsi.

Le restanti pratiche in tema di immigrazione hanno riguardato le questioni più varie, dalla necessità di fare istanza alle questure per l'ottenimento, nelle more del primo rilascio o rinnovo del titolo di soggiorno, di un titolo soggiorno provvisorio per necessità di effettuare temporaneo ritorno al Paese di origine, alle richieste alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale in merito allo stato degli atti delle procedure.

Interessante, e conclusosi positivamente, è stato il caso di uno straniero padre di minore cittadina italiana, al quale è stato consentito, su nostra indicazione, il rilascio di permesso di soggiorno (all.1) ai sensi della lett.d) comma 1 art.30 Dlgs286/98. Il possesso effettivo del titolo di soggiorno ha consentito al Servizio sociale del Comune di riferimento di ufficializzare la presa in carico del cittadino straniero in questione, e di formalizzarne l'inserimento in struttura specializzata, data la grave patologia cognitiva della quale è portatore.

E doveroso segnalare che la fine del 2017 ha visto la emanazione della sentenza della Corte Costituzionale n.258 del 7-12-2017, la quale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 10 L91/92 (nuove norme sulla cittadinanza) nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità. Tale sentenza risolve una volta per tutte il dubbio interpretativo suscitato dalla norma censurata, la quale, interpretata in modo non costituzionalmente orientato, ha causato negli anni il rigetto della domanda di concessione della cittadinanza nei confronti di coloro che, per i motivi più svariati, non erano nelle condizioni di prestare giuramento. Si ricordi il

caso trattato da questa Difesa civica (v. Relazione 2012), riportatoci dall'Ufficiale di Anagrafe del Comune di residenza degli interessati, che ci segnalò il "preavviso di diniego" ricevuto dal padre e tutore di un ragazzo diversamente abile e interdetto, in nome e per conto del quale il padre aveva a suo tempo presentato, presso la Prefettura di riferimento, domanda di concessione della cittadinanza italiana. In buona sostanza, la motivazione ritenuta dal Ministero dell'Interno ostativa all'acquisto della cittadinanza, era riconducibile alla circostanza che, rientrando la cittadinanza tra i diritti personalissimi, il cui esercizio non ammette rappresentanza, la domanda è valida solo se sottoscritta dal soggetto direttamente interessato, capace di agire e di esprimere la propria volontà di mutare il proprio *status civitatis*. In tale occasione intervenimmo dando pieno supporto alla serie di osservazioni che il padre e tutore aveva già svolto di propria iniziativa, con le quali, in sintesi, chiedeva al Ministero di rivalutare quanto esposto alla luce dell'art. 3 della Costituzione, delle norme che colpiscono le azioni discriminatorie, e dei principi di cui alla L104/92, ritenendo che un eventuale diniego sarebbe stato adottato, "sostanzialmente, sulla base del fatto che si tratta di una persona gravemente disabile". Effettuato il necessario approfondimento, aggiungemmo che, in caso del tutto analogo a quello prospettato, il Giudice Tutelare presso il Tribunale di Bologna aveva stabilito che "l'istanza per la concessione della cittadinanza può essere proposta dal tutore – in nome dell'interdetto – poiché la tutela è ipotesi di rappresentanza necessaria e negare la legittimazione del rappresentante in questo caso porterebbe a precludere l'esercizio di un diritto fondamentale della persona dell'interdetto". Del resto, rilevammo che il nostro ordinamento ha regolato espressamente fattispecie nelle quali è prevista la facoltà del tutore di rendere, in nome e per conto dell'interdetto, dichiarazioni di acquisto/riacquisto della cittadinanza italiana (v. combinato disposto comma 2 art. 17 e comma 1 art.2 DLgs23/1948, per i cittadini della ex Austria-Ungheria). In

tale senso, prevedendo altresì, per la impossibilità dell'interdetto di prestare giuramento, che il Procuratore della Repubblica possa esentare l'interessato, si era espresso a suo tempo il Consiglio di Stato in sede consultiva (v. Consiglio di Stato - parere sez. I del 13/3/1987). A fronte di tali considerazioni non ricevemmo alcun riscontro, né positivo né negativo, per cui decidemmo di investire della questione direttamente il Ministro dell'Interno, al quale prospettammo il caso, evidenziando la necessità di interpretare la norma in senso costituzionalmente orientato, o di intervenire a livello normativo per correggere un evidente caso di discriminazione dovuta allo stato di disabilità. Non avemmo riscontro nemmeno dal Ministero.

Si allega copia della sentenza.

**Data:** 7/12/2017

Sintesi della decisione:

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità.

L'esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal "tipo" di incapacità giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile e fermo restando il potere del Procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell'ufficiale di stato civile, ai sensi dell'art. 95, comma secondo, del d.p.r. n. 396 del 2000, in caso di distorta applicazione della disciplina sull'esonero dal giuramento. (Il citato art. 10, in seguito alla concessione allo straniero della cittadinanza italiana, avvenuta con decreto del Presidente della Repubblica sulla base dei requisiti previsti

dalla l. n. 91 del 1992, ne subordina la trascrizione nei registri dello stato civile alla prestazione del giuramento di esseri fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi).

*Corte costituzionale, 7 dicembre 2017, n. 258*  
(n. 303)

*Corte costituzionale, 7 dicembre 2017, n. 258*

**Massima e/o decisione:**

Svolgimento del processo

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della L. 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), dell'art. 7, comma 1 [recte: 2], del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della L. 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), e dell'art. 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), promosso dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena sul ricorso proposto da A. S. nella qualità di amministratore di sostegno di S. K., con ordinanza del 6 dicembre 2016, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

1. Il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della L. 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), dell'art. 7, comma 1 [recte: 2], del D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della L. 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), e dell'art. 25, comma 1, del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nelle parti in cui prevedono l'obbligo di prestazione del giuramento per l'acquisizione della

cittadinanza, anche laddove tale adempimento non possa essere prestato dalla persona affetta da disabilità a causa della sua condizione patologica. Le norme sono state impugnate in riferimento agli artt. 2 e 3, secondo comma, della Costituzione, all'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata e resa esecutiva con L. 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), nonché agli artt. 21 e 26 della Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975 [recte: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo con adattamenti il 12 dicembre 2007].

2. Nel giudizio principale A. S., amministratore di sostegno della figlia S. K., ha richiesto al giudice tutelare di autorizzare la trascrizione del decreto concessivo della cittadinanza a favore della figlia in assenza del prescritto giuramento, dato che la figlia non sarebbe in grado di prestare tale atto, in quanto affetta da "epilessia parziale con secondaria generalizzazione" e "ritardo mentale grave in pachigia focale". La giovane beneficiaria, ascoltata in udienza per saggiarne l'idoneità a prestare il prescritto giuramento, è apparsa del tutto disorientata nel tempo e nello spazio.

3. Poste tali premesse, il rimettente si sofferma sul quadro normativo della materia. In base all'art. 9, comma 1, della L. n. 91 del 1992, la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica. L'art. 10 della medesima legge dispone che il "decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere

fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato", mentre l'art. 23, comma 1, della L. n. 91 del 1992, dispone che le dichiarazioni per l'acquisto della cittadinanza "e la prestazione del giuramento previste dalla presente legge sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune dove il dichiarante risiede o intende stabilire la propria residenza, ovvero, in caso di residenza all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza". A sua volta, l'art. 7, comma 2, del D.P.R. n. 572 del 1993, prevede che "[i]l giuramento di cui all'art. 10 della legge deve essere prestato entro sei mesi dalla notifica all'intestatario del decreto di cui agli articoli 7 e 9 della legge" e l'art. 25, comma 1, del D.P.R. n. 396 del 2000, stabilisce che "[l]'ufficiale dello stato civile non può trascrivere il decreto di concessione della cittadinanza se prima non è stato prestato il giuramento prescritto dall'articolo 10 della L. 5 febbraio 1992, n. 91". Infine, l'art. 27 del D.P.R. n. 396 del 2000, prevede che "[l]'acquisto della cittadinanza italiana ha effetto dal giorno successivo a quello in cui è stato prestato il giuramento, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 10 e 15 della L. 5 febbraio 1992, n. 91, anche quando la trascrizione del decreto di concessione avviene in data posteriore". Da tale disciplina dovrebbe trarsi, ad avviso del rimettente, che il giuramento sia un adempimento determinante per l'acquisto della cittadinanza italiana, con la conseguenza di ostacolare detta acquisizione da parte della persona non in grado di prestare il prescritto giuramento a causa di infermità mentale. Si tratterebbe di una "lacuna normativa" ovvero di un "contrasto del tessuto normativo rispetto ai parametri costituzionali".

4. Il rimettente richiama alcune pronunce giurisdizionali che hanno tentato di affrontare la questione. Un primo decreto emesso dal Tribunale di Bologna, in data 9 gennaio 2009, ha esonerato dal giuramento l'incapace, applicando all'amministrazione di sostegno, ex art. 411 del codice civile, l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva con riferimento all'interdizione. A parere del Consiglio di Stato,

il giuramento non dovrebbe essere richiesto all'interdetto nei procedimenti per l'acquisizione della cittadinanza, in quanto atto personalissimo non delegabile al tutore (Consiglio d[i] Stato, sezione prima, parere del 13 marzo 1987, n. 261/85). In tale direzione, peraltro, si è espresso il Tribunale di Mantova con decreto del 2 dicembre 2010.

5. Il rimettente reputa tali soluzioni non convincenti, escludendo la possibilità di applicazione analogica dell'art. 411 cod. civ. per estendere all'amministrazione di sostegno effetti, limitazioni o decadenze previsti dalla legge per l'interdetto e l'inabilitato. La norma codicistica, nella specie, ammetterebbe l'estensione all'amministrazione di sostegno unicamente di istituti disciplinati espressamente dalla legge, e non da "atti amministrativi, quali sono i pareri espressi dal Consiglio di S[tato].

Ciò posto, le possibili soluzioni della quaestio iuris sarebbero due, "alternative l'una all'altra".

6. Secondo una prima prospettazione, il giuramento implicherebbe un impegno morale ed una partecipazione consapevole alla comunità statale da parte del dichiarante: l'assunzione dello status di cittadino implicherebbe una adesione consapevole e cosciente all'esercizio dei diritti e all'adempimento dei doveri. In tale prospettiva, posta la natura personalissima dell'atto, la cittadinanza non potrebbe essere acquisita da chi difetti della naturale capacità di comprenderne le conseguenze giuridiche e morali del giuramento, e il significato che tale atto assume di fronte alla collettività.

7. In base a una diversa prospettazione, il rimettente sottolinea come possa ipotizzarsi l'illegittimità costituzionale della normativa summenzionata, nella parte in cui non prevede deroghe all'obbligo della prestazione del giuramento, quale condizione per l'acquisizione della cittadinanza italiana, in presenza di "condizioni personali di infermità mentale in cui versì il futuro cittadino, impeditive [de]l compimento dell'atto formale in discorso".

La non manifesta infondatezza della questione emergerebbe dal contrasto con l'art. 2 Cost., che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo: "non permettere al disabile psichico l'acquisizione di un diritto fondamentale", qual è lo status di cittadino, "dal momento che non è in grado della prestazione dell'atto formale del giuramento, significherebbe, alla fin fine, non "garantire" tale diritto; escludendo, così, l'infermo di mente dalla nuova collettività in cui è nato e si è formato, solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale".

7.1. Il rimettente ipotizza poi un contrasto con l'art. 3, comma secondo, della Costituzione: l'impossibilità di prestare giuramento sarebbe infatti un "ostacolo" che impedisce la piena realizzazione della personalità del disabile affetto da malattia mentale. Vi sarebbe quindi una "disparità di trattamento tra cittadini sani e normali, [...] in grado di prestare giuramento, e quanti sani non siano in quanto affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo status civitatis".

7.2. Il Tribunale non manca di sottolineare come la normativa impugnata contrasti con "[i]l quadro legislativo sovranazionale, cui l'ordinamento dello Stato è tenuto a conformarsi". La normativa censurata contrasterebbe con l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, il quale disporrebbe che "il diritto alla cittadinanza non può essere negato e dunque i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità". La menzionata Convenzione individuerrebbe la condizione di disabilità "nell'esistenza di barriere di diversa natura e tipologia che possano ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nella società, in condizioni di uguaglianza con gli altri, per le persone che presentano delle durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali". Essa rievocherebbe "i principi enunciati anche dalla Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con

ritardo mentale del 1971, dalla Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975, dagli artt. 21 [...] e 26 [...] della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea di Nizza, resa vincolante dal Trattato di Lisbona del 2009". Proprio le disposizioni del diritto Europeo sottolineerebbero la centralità della tutela dei diritti della persona nella fase attuale dell'integrazione dell'Unione Europea e richiederebbero il riconoscimento della cittadinanza anche ai cittadini di paesi terzi.

7.3. In conclusione, il rimettente sottolinea come la normativa censurata, che considera il giuramento alla stregua di una condizione di efficacia per l'acquisizione della cittadinanza, anche laddove l'aspirante cittadino sia in uno stato di disabilità, lederebbe la legittima aspettativa del disabile a vedersi riconosciuta la cittadinanza italiana, in presenza dei requisiti oggettivi fissati dalla legge. Inoltre, "si affaccerebbe il rischio di lasciare lo straniero isolato da quella trama di relazioni di cui, ai fini dello status civitatis, costituisce il principale centro di imputazione di interessi".

#### Motivi della decisione

1. Il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena dubita della legittimità costituzionale degli artt. 10 della L. 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), 7, comma 1 (recte: comma 2), del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della L. 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza) e 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), nelle parti in cui non prevedono l'esenzione dall'obbligo del giuramento della persona affetta da disabilità la quale, per le sue condizioni, si trovi nell'impossibilità di adempiere tale obbligo.

2. Secondo il rimettente, in virtù delle norme censurate, il decreto presidenziale di concessione della cittadinanza non potrebbe essere trascritto nei registri

dello stato civile in assenza del giuramento: l'adempimento di tale obbligo sarebbe determinante ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, acquisto che non risulterebbe possibile nel caso in cui la persona non sia in grado di prestare il prescritto giuramento a causa di disabilità psichica. Le disposizioni censurate contrasterebbero, dunque, con l'art. 2 della Costituzione, perché "non permettere al disabile psichico l'acquisizione di un diritto fondamentale", quale sarebbe lo status di cittadino, significherebbe non "garantire" tale diritto, escludendo l'infermo di mente dalla collettività in cui è nato e si è formato, solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale.

2.1. Le norme impugnate violerebbero, poi, l'art. 3, secondo comma, Cost.: l'impossibilità di prestare giuramento costituirebbe infatti un "significativo "ostacolo"", che impedirebbe di fatto la piena libertà ed eguaglianza del disabile affetto da infermità psichica. Sussisterebbe, quindi, una disparità di trattamento tra individui sani, in grado di prestare giuramento, e "quanti sani non siano in quanto affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo status civitatis".

2.2. Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto anche con la disciplina internazionale e sovranazionale e, in particolare, con l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, ratificata e resa esecutiva con la L. 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), nonché con gli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (indicata, per mero errore materiale, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione come "Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975"),

proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.2.1. Il citato art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 dispone infatti che "il diritto alla cittadinanza non può essere negato e dunque i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità". La centralità della tutela dei diritti della persona sarebbe confermata dai richiamati artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che esigono il riconoscimento della cittadinanza anche ai cittadini disabili di paesi terzi.

3. Il giudice a quo ritiene di non potere offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate né fare proprio un orientamento della giurisprudenza di merito (è richiamato il decreto 9 gennaio 2009 del Tribunale di Bologna) che, sulla scorta di un parere emesso dal Consiglio di Stato con riferimento all'interdizione, ha ritenuto che l'interdetto non debba prestare giuramento (Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 13 marzo 1987, n. 261/85). Ad avviso del rimettente, osta a detta esegesi l'impossibilità di applicare per analogia l'art. 411, ultimo comma, del codice civile, il quale estende all'amministrazione di sostegno effetti, limitazioni o decadenze previste dalle norme che disciplinano l'interdizione e l'inabilitazione. La norma del codice civile - osserva il rimettente - renderebbe applicabile all'amministrazione di sostegno gli istituti disciplinati dalla legge, non da "atti amministrativi quali sono i pareri espressi dal Consiglio di Stato". Secondo il giudice a quo, il giuramento tradurrebbe un impegno morale ed una partecipazione consapevole alla comunità statale da parte del dichiarante: l'assunzione dello status di cittadino implicherebbe un'adesione consapevole e cosciente all'esercizio dei diritti e all'adempimento dei doveri. La natura personalissima del giuramento comporterebbe che la cittadinanza non potrebbe essere acquisita da colui il quale difetta della naturale capacità di comprendere le conseguenze

giuridiche e morali del giuramento, e il significato che tale atto assume di fronte alla collettività.

4. Preliminarmente, va ribadita la legittimazione del giudice tutelare, nei procedimenti di volontaria giurisdizione, concernenti l'amministrazione di sostegno, a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (sentenza n. 440 del 2005).

5. Va in proposito osservato che l'amministratore di sostegno ha richiesto al giudice tutelare di autorizzare la trascrizione del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza emesso a favore della figlia. Questa Corte ha già affermato che, nel giudizio in via incidentale, il riscontro della giurisdizione e della competenza dell'autorità rimettente - più in generale, dei presupposti di esistenza del giudizio principale - è riservato al giudice a quo nell'ambito della valutazione della rilevanza, e non è sindacabile dalla Corte a meno che detti presupposti non risultino "manifestamente o incontrovertibilmente carenti" (sentenza n. 262 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 34 del 2010, n. 241 del 2008, n. 163 del 1993), ciò che nella specie non è dato riscontrare.

6. La questione concernente gli artt. 7, comma 2, del D.P.R. n. 572 del 1993 e 25, comma 2, del D.P.R. n. 396 del 2000, è inammissibile, avendo ad oggetto disposizioni di rango regolamentare, prive di forza di legge, sottratte, quindi, al sindacato di legittimità di questa Corte (ex plurimis, ordinanze n. 254 e n. 81 del 2016, n. 156 del 2013).

7. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della L. n. 91 del 1992, sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., è fondata. Il citato art. 10, in seguito alla concessione allo straniero della cittadinanza italiana, avvenuta con decreto del Presidente della Repubblica sulla base dei requisiti previsti dalla L. n. 91 del 1992, ne subordina la trascrizione nei registri dello stato civile alla prestazione del giuramento di esser fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. L'acquisizione dello status di cittadino non risulta possibile, perciò, nel caso in cui la

persona non sia in grado di prestare detto giuramento a causa di grave disabilità psichica.

7.1. L'art. 54, comma primo, Cost., che impone al cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, trova concreta espressione, per lo straniero, nella prestazione del giuramento, manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani. Il giuramento richiesto dalla disposizione impugnata è quindi atto personale, che attiene direttamente al diritto costituzionale, in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione. In quanto tale, non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell'interessato, secondo le norme del codice civile.

7.2. Appare pertanto corretta la premessa del rimettente, secondo il quale non è possibile fornire della norma censurata un'interpretazione costituzionalmente orientata. L'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione deve, infatti, cedere il passo all'incidente di legittimità costituzionale, laddove essa sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione. Come questa Corte ha avuto modo di affermare, infatti, quando non sia in grado di "trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale" (sentenza n. 36 del 2016).

8. La natura del giuramento di cui all'art. 54 della Costituzione richiama direttamente i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. L'art. 2 Cost., nell'imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, "sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità", delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona. In coerenza con tale prospettiva, l'art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona. Tale lettura si collega, anche se non

espressamente evocato nell'ordinanza del rimettente, al primo comma del medesimo articolo che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle "condizioni personali". Come questa Corte ha già più volte statuito, sebbene l'art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero "quando trattisi di rispettare [...] diritti fondamentali" (sentenza n. 120 del 1967), ancor più quando, come nel caso di specie, trattasi di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l'acquisizione della stessa.

8.1. Fra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza si colloca indubbiamente la condizione di disabilità. Tale fenomeno è espressamente considerato dalla Costituzione: assume esplicito rilievo nell'art. 38 Cost. che, al primo comma, riconosce il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro, mentre al terzo comma riconosce agli "inabili" e ai "minorati" il diritto all'educazione e alla formazione professionale. I summenzionati principi sono stati attuati dalla L. 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che disegna il fondamentale quadro normativo in materia di disabilità, volto non solo a prestare assistenza ma anche a favorire l'integrazione sociale del disabile. Tale disciplina, come ha avuto modo di sottolineare questa Corte, ha segnato un "radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati [...] quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività" (sentenza n. 167 del 1999). Le condizioni invalidanti, come dispone l'art. 1 della citata legge, sono ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la "massima autonomia possibile" del disabile e il pieno esercizio dei diritti fondamentali. Su tale compito promozionale, imposto dalla Costituzione ai pubblici poteri, è tornata questa Corte la quale, con riferimento al diritto all'istruzione del portatore di disabilità, ha rimarcato

che sul tema della condizione giuridica dello stesso "confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale" (sentenze n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987), in vista del processo di inserimento nella società (sentenza n. 80 del 2010).

9. Tale inserimento, ove siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla legge che regola l'acquisizione della cittadinanza, è evidentemente impedito dall'imposizione normativa del giuramento alla persona che, in ragione di patologie psichiche di particolare gravità, sia incapace di prestarlo. La necessità di esso, e la mancata acquisizione della cittadinanza che, in sua assenza, ne consegue, può determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale. Può inoltre determinare una ulteriore e possibile forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità.

10.- L'esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal "tipo" di incapacità giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile e fermo restando il potere del Procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell'ufficiale di stato civile, ai sensi dell'art. 95, comma secondo, del D.P.R. n. 396 del 2000, in caso di distorta applicazione della disciplina sull'esonero dal giuramento. Sono assorbite le censure prospettate in relazione agli evocati parametri internazionali e sovranazionali.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della L. 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del D.P.R.

12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della L. 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza) e dell'art. 25, comma 1, del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127), sollevata dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2017.

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2017.



Giampaolo Talani "**Animali di battaglia**" 2003  
Olio su tela 200 x 150 cm.



Giampaolo Talani "**Frammenti di un viaggio**" 2007  
Olio su tela 200 x 130 cm.

## **7.6 Lavoro**

### *7.6.1 Lavoro Pubblico*

Nel corso del 2017 sono state aperte 42 pratiche in materia di lavoro "pubblico". In tale definizione rientrano tutti i casi in cui il datore di lavoro è una pubblica amministrazione menzionata nell'elenco effettuato dal comma 2 art.1 Dlgs165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), anche se, in quattro pratiche portate alla nostra attenzione, non si trattava di problematiche sorte in costanza di rapporto di lavoro alle dipendenze della PA, ma si è trattato, in buona sostanza, di richieste di assistenza effettuate da professionisti per il soddisfacimento del proprio credito per avere prestato la propria opera presso le amministrazioni di riferimento. Per la maggior parte, le segnalazioni hanno riguardato criticità afferenti la fase di instaurazione del rapporto di lavoro, in particolare le procedure concorsuali e selezioni pubbliche, i requisiti per la ammissione, i criteri di valutazione dei titoli per la formazione delle graduatorie. Un gruppo di pratiche ha avuto per oggetto questioni relative al rapporto di lavoro, con riferimento alla disciplina contrattuale di riferimento, talché si è trattato di questioni prettamente sindacali, concernenti la disciplina adottata dagli enti in questione nell'ambito degli istituti descritti solo in via generale dalle norme, come ad esempio la disciplina delle assenze dal lavoro per malattia, e delle modalità di certificazione delle assenze per grave patologia/terapie salvavita.

Caso interessante è stato presentato da una giovane medico che, poiché si trovava agli ultimi mesi di gravidanza, non aveva concluso in tempo utile la specializzazione, risultando impossibilitata a partecipare a una selezione pubblica per il conferimento di incarichi di

Dirigente medico nella disciplina oggetto della propria specialità. La esponente aveva conseguito la laurea di specializzazione dopo la scadenza del bando, essendo diventata madre e avendo dovuto attendere il compiersi del periodo di astensione obbligatoria. Tuttavia, se la ricorrente non si fosse trovata in detta situazione, avrebbe conseguito il titolo cinque mesi prima, come era accaduto ai suoi compagni di corso. La ricorrente aveva evidenziato che a suo parere quanto accaduto concretasse una ipotesi di discriminazione di genere, essendo il bando di concorso discriminatorio, poiché non conteneva alcuna disposizione (riapertura termini o quant'altro) che tenesse conto della situazione di fatto in cui la ricorrente si era trovata in quanto madre, costituita dalla impossibilità di conseguire il necessario titolo di studio in tempo per partecipare alla selezione. Abbiamo ritenuto l'istanza non priva di fondamento, e la abbiamo trasmessa alla Consigliera Nazionale di Parità, essendo utile, sul punto, un orientamento uniforme. Siamo ad oggi in attesa di un riscontro.

#### *7.6.2 Pensione e Previdenza*

Nell'ambito della previdenza ci sono state 31 istanze nell'anno 2017 che chiedono un aiuto per chiarire aspetti dei vari procedimenti in corso. Vorrei sottolineare, come elemento positivo, la collaborazione della Direzione Regionale dell'Inps , , nell'offrirci chiarimenti, risposte rapide e puntuali di fronte ad una materia complessa e difficile da comprendere per il singolo cittadino.

In alcuni casi si è verificato che i chiarimenti richiesti dai cittadini erano già stati forniti, in modo dettagliato, dall'Inps e quindi abbiamo potuto chiudere la pratica. In un altro caso, grazie al nostro intervento, si è potuto chiarire la situazione reale del debito con l'Inps relativa alla indennità di disoccupazione che da una nostra verifica puntuale è risultata minore di quanto inizialmente

richiesto dall'Istituto. Pertanto ha ottenuto una revisione dell'importo dovuto.

Il compito del Difensore civico è un ruolo di richiesta di chiarimenti che a volte diventa estremamente utile per una maggiore comprensione dei procedimenti attuati dall'Inps. Anche se non possiamo intervenire direttamente negli atti approvati dall'Istituto, comunque possiamo svolgere una funzione di supporto e di chiarimento che ha portato in alcuni casi a risultati positivi.

## **7.7 Politiche sociali**

### *7.7.1 Caratteristiche Generali*

Nell'anno 2017 sono state trattate 68 istanze, un dato che conferma i numeri degli anni precedenti per le problematiche di ordine sociale: 52 riguardano assistenza sociale, residenze sanitarie assistite e prestazioni alla persona, 6 per quanto attiene l'invalidità civile, 7 per handicap e 3 per le barriere architettoniche. A questi numeri si devono aggiungere almeno un 30% di attività informale, che non si è concretizzata con l'apertura di un fascicolo, perché l'attività si è limitata a interventi di consulenza e informazione, molto richiesti da questo tipo di utenza. Le istanze presentate hanno continuato ad evidenziare il fenomeno dello sviluppo di nuove vulnerabilità sociali, quali che hanno contribuito ad allargare l'utenza in condizione di disagio sociale.

Il settore delle Politiche sociali è uno dei più critici in questo periodo di forte crisi economica che, oltretutto, si accompagna spesso ad una riduzione delle risorse pubbliche da destinare a questo ambito di intervento, pertanto le amministrazioni locali si trovano a rispondere, con sempre maggiori difficoltà, alle richieste crescenti di aiuti sociali.

A volte il Difensore civico diventa anche uno sportello di ascolto del cittadino che si rivolge a noi per

lamentarsi di un abbandono istituzionale che avverte; spesso è importante anche questa funzione di ascolto di fronte a situazioni di emarginazione e forte isolamento sociale. Oggi questa funzione è aumentata con la cessazione della figura del difensore civico locale che rappresentava un punto di riferimento importante per gli ambiti territoriali in cui aveva sede.

Nel campo dell'erogazione dei servizi è sempre più necessario un'attenta valutazione del caso per 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.

Per quanto riguarda l'assistenza a soggetti disabili e non autosufficienti avvertiamo una difficoltà dei servizi pubblici di fornire risposte efficaci alle esigenze specifiche delle singole famiglie che si trovano in situazione di difficoltà.

Occorre anche segnalare la diversità degli utenti che si rivolgono all'Ufficio del Difensore civico per problematiche inerenti l'area socio – assistenziale. Spesso si rivolgono ai nostri uffici parenti od affini di anziani ultra ottantenni, quindi persone più giovani e con un livello culturale più elevato, che usano correntemente gli strumenti di comunicazione informatici, con la consapevolezza dei loro diritti e delle carenze da imputare alla pubblica amministrazione. In queste circostanze vengono presentate al Difensore civico istanze con richieste precise e documentate correttamente.

Diverso il caso di coloro che si sono rivolti direttamente ai nostri uffici avendo un'età più avanzata o con sindrome ansioso-depressiva, con forti difficoltà di comunicazione sia sotto l'aspetto di utilizzo delle nuove tecnologie che informativo. In questi casi l'attività del Difensore è risultata molto più laboriosa volta più che altro a ricercare presso gli uffici competenti tutte quelle informazioni necessarie per fare maggior chiarezza sulla situazione socio-sanitaria del soggetto richiedente.

Occorre acquisire dagli stessi uffici precisazioni tali che confermino non solo che i soggetti sono presi in carico dal servizio sociale, ma che, in molti casi, erano gli stessi soggetti che rifiutavano il servizio che gli veniva offerto o suggerito, anche sotto l'aspetto sanitario.

Un'altra difficoltà è trovare il referente giusto nell'ente locale o nell'azienda sanitaria per porre determinati problemi che spesso sono al confine tra l'ambito sanitario e quello sociale, ma non sempre si riesce a trovare un referente unico capace di affrontare e rispondere alla richiesta avanzata dal cittadino.

#### *7.7.2 Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite (RSA)*

Un problema crescente è rappresentato dalla mancata erogazione o dalla diminuzione di contributi assistenziali che, a causa dei tagli ai finanziamenti, che hanno aggravato la situazione di coloro che, pur avendo necessità di assistenza per quanto previsto dalla normativa vigente, si sono trovati loro malgrado ad essere esclusi da tali benefici. Sono state segnalate numerose situazioni di diminuzione del contributo che hanno posto il soggetto richiedente in condizione di difficoltà per il proprio sostentamento. E' stato necessario intervenire con i servizi sociali, come mediatori, per ristabilire il giusto equilibrio nel rispetto delle parti.

A volte sono le associazioni di volontariato che riescono a dare una prima risposta alle situazioni di emergenza sociale, con la loro presenza e diffusione capillare sul territorio.

Ci sono capitate situazioni di estremo disagio, quali quelli che vivono in strada e rischiano di perdere la residenza e di conseguenza anche l'assistenza sanitaria, con problemi complessi e difficili da risolvere. Ad esempio a Firenze, con la collaborazione degli uffici del Comune, siamo riusciti a risolvere un caso di una persona che viveva per strada, mentre adesso è inserita in una struttura di accoglienza, ha di nuovo la residenza e l'assistenza

sanitaria, ha cominciato un percorso di reinserimento sociale.

In un altro caso si è verificato un problema temporaneo relativo all'assistenza sociale nel Comune di Carrara a seguito del passaggio e trasferimento di competenze dal Comune all'Asl che ha interessato il personale con difficoltà di individuare il referente per i cittadini. Il problema è stato risolto ed è sempre stato garantito l'intervento dei servizi sociali nei casi di maggiore emergenza.

Un altro caso di difficile soluzione ha interessato il comune di Capraia e Limite, dove un cittadino ha avuto uno sfratto esecutivo e una difficile situazione economica. Il nostro interessamento ha portato alla luce una situazione di grave difficoltà dell'utente che non ha ancora trovato una soluzione sia per difficoltà oggettive sia per la mancanza di interventi attuabili da parte del Comune e degli operatori del volontariato. Permane il problema di trovare un'occupazione anche provvisoria a questo cittadino.

Anche la perdita del lavoro, su cui non abbiamo possibilità di intervenire, diventa spesso la causa di un ingresso in una situazione di forte disagio difficile da gestire per le istituzioni, che spesso si conclude con lo sfratto dall'appartamento in cui si vive. Una difficoltà ulteriore per gli enti locali che hanno, in generale, poca disponibilità di alloggi per l'emergenza casa e le situazioni di emergenza abitativa.

Nelle istanze sulle Residenze sanitarie è centrale l'argomento che riguarda la compartecipazione al costo della quota sociale per l'inserimento in RSA di persone non autosufficienti gravi e, in altri casi, emerge il ritardo nel riconoscimento da parte delle Aziende Sanitarie della relativa quota sanitaria con il permanere del cittadino in una lista di attesa.

Per alcune istanze la nostra sollecitazione ha portato al risultato di ottenere il riconoscimento della quota sanitaria prevista in tempi più rapidi. In altri casi la SDS competente ha dato la propria disponibilità a

rivedere il caso e la valutazione di gravità in un 'ottica di collaborazione con la famiglia dell'assistito. Resta il problema di rispettare budget di spesa complessivi nella sanità che hanno come conseguenza evidente un aumento della permanenza in lista di attesa, a seconda della gravità dei casi.

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

### *7.7.3 Invalidità civile, Handicap, Barriere Architettoniche*

Per quanto attiene all'invalidità civile e all'handicap sono state presentate istanze nel corso del 2017 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 della Commissione dell'UVM, in caso di mancata condivisione dei piani di intervento personalizzati.

Un altro elemento critico in tema disabili è il comportamento difforme attuato dalle diverse Società della Salute che provoca una risposta differente da parte delle istituzioni a seconda dei territori in cui si vive, pertanto sarebbe opportuno un intervento della Regione Toscana per promuovere criteri più omogenei e diffusi sull'intero territorio.

Per l'handicap si segnalano problemi di servizi adeguati nel trasporto pubblico nelle zone più periferiche, ad esempio nel Valdarno Aretino, ma dove il nostro intervento nei confronti degli enti locali e della Regione ha portato almeno a focalizzare un problema che resta di difficile soluzione. Restano le difficoltà nel parcheggio da parte dei disabili nei centri storici, dove, ad esempio a Pisa, non assegnando il posto per parcheggio disabili individualmente si creano notevoli difficoltà per chi ha la necessità di trasportare, oltre alla persona disabile, ausili sanitari ingombranti.

Un altro caso risolto è l'inserimento di una ragazza disabile, grazie anche al nostro intervento, in un centro con tempo prolungato nell'area fiorentina adatto alla sua età e non in un centro per anziani come inizialmente proposto.

#### *7.7.4 Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)*

Per quanto riguarda gli alloggi dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) ci sono state 29 istanze nel 2017 legate principalmente ai problemi di esclusione dalla graduatoria, mancanza di alloggi disponibili, costi condominiali, difficoltà di ottenere interventi di manutenzione con l'ente gestore. Spesso viene richiesto un nostro intervento per la mancata concessione da parte dei Comuni del contributo affitto.

In alcuni casi a Firenze il contributo affitto non può essere erogato se non si trova un appartamento disponibile, ma il problema viene risolto appena si trova un appartamento da affittare. Per esempio il Comune di Chiusdino ha fornito, con il nostro intervento, le informazioni relative ad un contributo affitto già erogato ad una cittadina, ma che era andato a coprire un debito esistente con la proprietaria dell'appartamento.

In un altro caso una cittadina comunitaria è stata esclusa dal bando per il contributo affitto del Comune di Firenze, perché non ha dichiarato di non possedere immobili nel paese di provenienza come richiesto dal bando. Il nostro intervento è quello di sollecitare una risposta dal Comune o dall'ente gestore per quanto riguarda i vari problemi sollevati. Relativamente al problema sfratti e all'emergenza abitativa non possiamo intervenire direttamente in questo ambito, ma soltanto sollecitare e stimolare un intervento pubblico nelle situazioni di maggiore difficoltà.

Ad esempio c'è un caso al Comune di Viareggio, dove una signora con tre figli minori ha ottenuto, dopo una lunga attesa, l'alloggio popolare risolvendo una

situazione di forte disagio sociale. A Follonica in un altro caso per risolvere un problema il Comune ha confermato la permanenza di una signora con i figli in una abitazione di emergenza casa per ulteriori due anni , non avendo la disponibilità di un alloggio sulla graduatoria di assegnazione di nuovi alloggi.

## 7.8 Sanità

### 7.8.1 Introduzione – il quadro normativo e statistico

Come già anticipato nella Relazione 2017 il 2017 ha visto finalmente l'adozione della Legge Nazionale 24/2017 che prevede, all'art. 2, la figura del Garante del Diritto alla Salute<sup>1</sup> e stabilisce che le Regioni e le province autonome possano attribuire al Difensore civico tale compito, ma lascia tuttavia non definito il quadro delle competenze del Garante del Diritto alla Salute. La legge è vaga nel definire i compiti specifici del Garante del Diritto alla Salute<sup>2</sup>. Quello che è certo e che si esplicita la possibilità del Difensore civico di accedere alla documentazione clinica, ipotizzando in tal modo

---

<sup>1</sup> “Art. 2. *Attribuzione della funzione di garante per il diritto alla salute al Difensore civico regionale o provinciale e istituzione dei Centri regionali per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente.*”

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono affidare all'ufficio del Difensore civico la funzione di garante per il diritto alla salute e disciplinare la struttura organizzativa e il supporto tecnico.
2. Il Difensore civico, nella sua funzione di garante per il diritto alla salute, può essere adito gratuitamente da ciascun soggetto destinatario di prestazioni sanitarie, direttamente o mediante un proprio delegato, per la segnalazione di disfunzioni del sistema dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria.
3. Il Difensore civico acquisisce, anche digitalmente, gli atti relativi alla segnalazione pervenuta e, qualora abbia verificato la fondatezza della segnalazione, interviene a tutela del diritto leso con i poteri e le modalità stabiliti dalla legislazione regionale.
4. In ogni regione è istituito, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il Centro per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente, che raccoglie dalle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private i dati regionali sui rischi ed eventi avversi e sul contenzioso e li trasmette annualmente, mediante procedura telematica unificata a livello nazionale, all'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità, di cui all'articolo 3.
5. All'articolo 1, comma 539, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: «d -bis ) predisposizione di una relazione annuale consuntiva sugli eventi avversi verificatisi all'interno della struttura, sulle cause che hanno prodotto l'evento avverso e sulle conseguenti iniziative messe in atto. Detta relazione è pubblicata nel sito internet della struttura sanitaria».

<sup>2</sup> Per un primo commento alla legge Cfr. l'e-book di *Quotidiano Sanità* AA.VV. *SICUREZZA DELLE CURE E RESPONSABILITÀ SANITARIA COLLANA MEDICINA Commentario alla legge 24/2017* [http://www.quotidianosanita.it/ebook\\_3.php](http://www.quotidianosanita.it/ebook_3.php)

implicitamente anche un'azione del Difensore civico nel settore della responsabilità professionale e non è un mistero che uno dei relatori abbia più volte affermato di essersi ispirato al modello toscano, dove il Difensore civico esercita storicamente, ancor prima che le Aziende Sanitarie diventassero Aziende Regionali un ruolo di tutela del diritto alla salute grazie alla L. R. 36/'83 che gli permetteva di "avvalersi della consulenza di sanitari" nell'esame delle pratiche e dove la Legge 19/2009 prevede espressamente un potere del Difensore civico esteso anche al settore della responsabilità professionale, pur non essendo al momento mai stato adottato il regolamento previsto dall'art. 33.2 della L.R. 19/2009<sup>3</sup>. In questo quadro normativo la Regione Toscana con l'adozione delle procedure di gestione diretta dei risarcimenti aveva affidato un ruolo ben preciso al Difensore civico anche nella fase di gestione diretta attraverso la D.G.R.T. 1034/2011 si affida al Difensore civico il compito di "favorire l'accordo fra le parti nella fase di gestione diretta del sinistro prima di giungere alle fasi della mediazione obbligatoria e di ricorso giurisdizionale. Gli utenti che lo desiderano possono quindi avvalersi dell'assistenza (che resta ovviamente super partes) del Difensore civico nella fase di negoziazione con l'Azienda in gestione diretta.

Alla fine del 2016 è intervenuta la D.G.R.T. 996/2016<sup>4</sup>, che di fatto fotografa la situazione preesistente che vede un doppio binario di tutela interna URP – Commissione Mista Conciliativa e affida al Difensore civico le vicende relative alla responsabilità professionale, depotenziandone l'attività di monitoraggio, integrata nei primi mesi del 2018 dalla D.G.R.T. 21/2018 che migliora parzialmente il quadro consentendo alla C.M.C. di

---

<sup>3</sup> Art. 33.2 L.R. 19/2009

"2.Fino all'entrata in vigore del regolamento previsto dall'articolo 15, comma 1, continuano ad eseguirsi, in quanto applicabili, le direttive approvate con deliberazione della Giunta regionale 17 maggio 2004, n. 462 (Direttive regionali per l'esercizio della tutela degli utenti del Servizio sanitario della Toscana) e successive modifiche"

<sup>4</sup> L'atto crea grosse perplessità in merito alla circostanza che in presenza di una disposizione esplicita come quella dell'art. 15.1 L.R. 19/2009 sia possibile superare con delibera di Giunta il disposto della precedente D.G.R.T. 462/2004, che la norma transitoria eleva di fatto a rango legislativo fino all'adozione del regolamento.

sperimentare forme di mediazione e conciliazione senza l'intervento collegiale dell'intera commissione.

Se è vero che nel corso del 2017 l'attuazione delle disposizioni normative della L. 24/2017 ha subito una battuta d'arresto, è opportuno riflettere sul fatto che l'affidamento al Difensore civico delle funzioni di Garante di Diritto alla Salute (che di fatto in Toscana il Difensore civico già esercita, ma che sarebbe opportuno fossero oggetto di uno specifico atto normativo, anche tramite un mero esplicito richiamo all'esercizio di tali funzioni con un'integrazione delle specifiche disposizioni della L.R. 19/2009) può fare emergere un quadro completamente diverso dal precedente regime della L.R. 19/2009 che cercava di armonizzare i compiti del Difensore civico con le disposizioni emergenti dal quadro normativo che, ormai dal 1995 si inseriva nel contesto delle "Carte dei Servizi" per le Amministrazioni che erogavano servizi pubblici<sup>5</sup>. C'è infatti da chiedersi se una disposizione che incentra la tutela in sanità sul Garante del Diritto alla Salute non consenta di considerare implicitamente superato un quadro normativo basato su atti regolamentari nazionali che la nuova disposizione di rango superiore agli stessi di fatto supera ed abroga.

Permane purtroppo l'idea di un'azione su tavoli separate, come conferma la scelta del legislatore regionale che nella recente riforma della L.R. 75 "Disposizioni in materia di partecipazione e di tutela dell'utenza nell'ambito del servizio sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005", ha respinto l'idea di prevedere per il Difensore civico la possibilità di consentire anche al Difensore civico la partecipazione al Consiglio dei Cittadini per la Salute, che la legge prevede a livello

---

<sup>5</sup> La riforma amministrativa iniziata con il D. Lgs. 29/93 portava avanti un disegno complessivo di riforma dell'amministrazione intesa come servizio, che proseguiva con le Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 e dell'11 ottobre 1994, che dettavano precise direttive in merito ai parametri per le amministrazioni che erogavano servizi; il successivo Decreto Legge 163 del 12 maggio 1995, convertito in legge 273 dell'11 luglio 1995 introduceva il concetto di "Carta dei Servizi pubblici", prevedendo all'art. 2, che con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri fossero emanati gli schemi generali di riferimento di carte dei servizi pubblici predisposte, d'intesa con le amministrazioni interessate, dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Per quanto riguarda il settore dei Servizi Sanitari, lo schema generale di riferimento è stato dettato con D.P.C.M. 19 maggio 1995; su queste linee guida le singole Aziende Sanitarie Locali ed Ospedaliere erano tenute ad adottare una propria "Carta dei Servizi", sulla base anche di Direttive regionali

Regionale, rifiutando l'idea di dare al Difensore civico la possibilità di conoscere in quella le proposte delle associazioni di utenti, le loro osservazione sugli atti di programmazione di area vasta, sui contributi che questi forniscono agli organismi di governo clinico e su altre iniziative di tipo culturale o di studio e di ricerca, proprio per potere conoscere e confrontarsi su eventuali criticità e per potere fornire il proprio contributo alla luce della casistica che viene presentata all'ufficio. Ciò non far venire ovviamente meno l'azione di raccordo che il Difensore civico sempre più ha con le Associazioni di tutela e partecipazione in sanità, ma di fatto la rende meno organica.

Le principali criticità riscontrate nel 2017 riguardano le problematiche che ancora permangono nel settore della responsabilità professionale, mentre le segnalazioni più rilevanti sono quelle relative ai percorsi assistenziali, con particolare riferimento alle criticità che si verificano quando vi è contraddizione fra specialisti ospedalieri di riferimento e strutture aziendali sul territorio, alle modalità di recupero dell'evasione del ticket, rispetto alla quale all'inizio del 2018 si sta prospettando una nuova modalità di collaborazione con l'Azienda Sanitaria Centro.

<b>SANITÀ</b>	
<b>Responsabilità professionale</b>	<b>62</b>
<b>Assistenza Sanitaria</b>	<b>87</b>
<b>Danni da emotrasfusioni ed emoderivati</b>	<b>9</b>
<b>Organizzazione e procedimenti</b>	<b>21</b>
<b>Intervento nel procedimento risarcitorio</b>	<b>5</b>
<b>Totale</b>	<b>184</b>

Per quanto attiene il dato statistico riepilogato nella tabella sopra si sono aperte in totale nel 2017 184 pratiche, suddivise nelle sottocategorie visualizzate nella tabella. Il calo delle pratiche è legato sia alla mancata trasmissione al Difensore civico della casistica in materia di responsabilità professionale, sia alla generale flessione delle pratiche negli ultimi mesi del 2017 con mancanza del Difensore civico regionale.

Si rinvia al paragrafo successivo e all'appendice statistiche per l'analisi della casistica legata alla responsabilità professionale.

Con la sottocategoria assistenza sanitaria (87 pratiche) si evidenziano invece quelle che sono le criticità classiche legate alle lamentele in sanità, dalle liste d'attesa alle modalità di ottenimento di farmaci, assistenza protesica e prestazioni all'applicazione del ticket, fino a criticità nei percorsi assistenziali o nella gestione di determinati servizi ospedalieri o ambulatoriali. Anche se il numero non è particolarmente significativo, significative sono spesso le problematiche generali che emergono. Ad esempio le segnalazioni relative a criticità sulle modalità di recupero ticket e malum (18 delle 87 pratiche sopra esaminate) hanno consentito all'ufficio di avviare un confronto costruttivo con l'Azienda Sanitaria Centro e con la Regione e di affrontare una serie di problematiche generali per le quali si rinvia al paragrafo ad hoc. Anche le pratiche su criticità legate alla modalità di erogazione presidi e ausili, nonostante numericamente si contino sulla punta delle dita, hanno fatto emergere un problema generale per la quale si rimanda al paragrafo dedicato.

In riferimento alle liste di attesa si evidenzia che le segnalazioni non riguardano tanto lamentele sui tempi di attesa per le prestazioni ordinarie delle quali spesso si sentono lamentare gli utenti anche sulla stampa, ma che le segnalazioni sono legate a problematiche connesse con particolari tipi di percorso assistenziali, rispetto ai quali si rinvia al paragrafo più sotto.

Per quanto attiene la sottocategoria danni da trasfusioni ed emoderivati si rimanda all'apposito paragrafo.

Con la voce organizzazione e procedimenti ci si riferisce a questioni apparentemente di natura più burocratica, ma che in sanità sono strettamente collegate alla prestazione sanitaria. La casistica è la più varia e va dalle problematiche legate alla concessione di patenti speciali, alla presa in carico di utenti stranieri o di

italiani all'estero (un caso relativo alla peculiare modalità di applicazione del ticket modérateur<sup>6</sup>, che è all'attenzione del Défenseur des droits<sup>7</sup> per il tramite della rete degli agenti di collegamento con il Mediatore Europeo<sup>8</sup>) alla problematica cui abbiamo già accennato nella relazione 2016 ed alla quale si rinvia delle modalità di motivazione dei verbali per le visite di invalidità e di handicap, fino alle problematiche legate alla scelta del Medico di Medicina Generale.

Con intervento nel procedimento risarcitorio ci si riferisce a quelle cinque pratiche in cui nel 2017 al Difensore civico è stato richiesto di "favorire l'accordo fra le parti" ai sensi della normativa sulla gestione diretta, per la quale si rinvia al quadro generale sopra descritto, al paragrafo relativo alla Responsabilità professionale e all'appendice statistica.

### *7.8.2 Percorsi assistenziali e particolari tipologie di prestazioni*

Anche nel corso del 2017 si è assistito ad una serie di criticità nel raccordo fra specialisti e territorio nei percorsi assistenziali per particolari patologie.

Un primo aspetto di queste criticità riguarda differenti giudizi rispetto alla possibilità di erogare un determinato farmaco a carico del Servizio Sanitario con riferimento a due tipologie di casistiche.

La prima casistica riguarda determinate tipologie di farmaci che, grazie ad un provvedimento della Regione risalente ormai al 2001 (D.G.R.T. 493/2001) possono essere concessi anche se non a carico del S.S.N. in casi di

---

<sup>6</sup> A differenza di quanto avviene in Italia in Francia, dove vige ancora il sistema delle casse mutue, se un utente è ricoverato in un ospedale paga a titolo di ticket modérateur una somma intorno ai 100€ al giorno. Alcune casse mutue assorbono questo costo, che resta però interamente a carico dell'utente se è proveniente da un altro paese UE.

<sup>7</sup> Il nome del Difensore civico in Francia.

<sup>8</sup> Il Mediatore Europeo ha attivato una rete di funzionari presso tutti gli uffici nazionali e presso tutti gli uffici regionali del Difensore civico in Europa che, oltre a confrontarsi e a ricevere formazione ed informazione sulle vicende legate al Diritto dell'Unione Europea e a confrontarsi su temi di interesse comune, hanno la finalità di facilitare la trasmissione delle pratiche di competenza fra uffici nazionali, senza lasciare quest'onere all'utente. Un cittadino italiano o residente in Italia può quindi rivolgersi al Difensore civico del paese dove si è verificato il problema senza bisogno di farlo direttamente. In Italia dove manca il Difensore civico nazionale l'agente di collegamento per l'Italia ha sede presso il Coordinamento dei Difensori civici Regionali (attualmente presso la Vicepresidenza nella Provincia Autonoma di Trento) e ovviamente il Difensore civico della Toscana che riceve un'istanza procede a raccordarsi anche con quest'ultimo.

particolare e certificata impossibilità di usare quelli a carico del S.S.N. o alla possibilità di concedere per particolari patologie presidi normalmente a carico dell'utente. In questo contesto non è infrequente assistere da un lato all'indicazione da parte dello specialista che questi farmaci sono "insostituibili" e "indispensabili" (spesso limitandosi all'uso di tale apodittica espressione senza alcuna motivazione clinica). Al momento in cui l'utente si rivolge alla Commissione Aziendale appositamente costituita sul territorio trova un'indicazione di non utilità e/o di sostituibilità rispetto all'indicazione dello specialista.

La seconda problematica riguarda la diversa posizione fra specialista di riferimento e medico di medicina generale sull'applicabilità di una nota AIFA ad un determinato utente<sup>9</sup>.

Se la dialettica fra sanitari in una materia priva di certezze come la medicina è un elemento che non può e non deve essere limitato e se la differenza di opinioni cliniche costituisce una ricchezza per la medicina e non certo un limite.

Il limite che da anni il Difensore civico chiede che sia superato e che il legittimo, confronto fra specialisti di riferimento e medici sul territorio (siano essi il medico di medicina generale che non condivide l'applicabilità di una nota AIFA ad un determinato paziente o la Commissione che non ritiene fondate le argomentazioni degli specialisti) avvenga in modo diretto e non mediato attraverso il paziente che si trova da un lato il parere dello specialista di riferimento, dall'altro la risposta negativa sul territorio, senza un confronto diretto, ma mediato attraverso l'utente.

Rispetto al primo problema (Delibera 493/2001) infatti una circolare interpretativa della Regione risalente ormai al 2009 si limitava ad invitare le Commissioni ex D.G.R.T. 493/2001 a coinvolgere anche gli specialisti prescrittori in caso di diniego (adempimento non facile

---

<sup>9</sup> Alcuni farmaci sono oggetto di specifiche prescrizioni da parte dell'Agenzia Italiana per il Farmaco (AIFA) presso il Ministero che prevede che quel tipo di farmaco possa essere erogato (o erogato con costi a carico del Servizio Sanitario) solo ai malati con particolari patologie o ai portatori di una certa tipologia con particolari caratteristiche specifiche.

quando questi come sovente avviene appartengano ad Azienda diversa o ad un'Azienda Ospedaliero Universitaria), mentre sul secondo problema legato alle modalità interpretative delle note AIFA c'è solo una circolare ministeriale<sup>10</sup> nella quale si ribadisce che "è importante che le predette aziende, nell'attività di controllo sulla conformità delle prescrizioni alle condizioni ed alle limitazioni previste dalle "NOTE CUF", provvedano anche a favorire comportamenti che non ingenerino negli assistiti sensazioni di contraddittorietà - se non addirittura di conflittualità - fra medici convenzionati e medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale."

È del tutto evidente come il richiamo da parte del Difensore civico alle Aziende all'osservanza di queste disposizioni nell'esame della casistica senza che intervengano disposizioni regionali che impongano o facilitino questi passaggi rischia di essere vano, se non interverrà una disposizione quadro regionale o comunque un'attività di verifica e supervisione da parte della Regione dei casi in cui le diverse posizioni provengano da strutture aziendali diverse (es. un'Azienda Ospedaliero Universitaria ed un'Azienda Sanitaria).

Un secondo aspetto di criticità nei percorsi assistenziali nei percorsi assistenziali è la mancata applicazione di una deliberazione ormai risalente al 2005, ma tuttora attuale che spesso alimenta le criticità legate alle liste d'attesa. Non è infrequente infatti che lo specialista prescriva accertamenti diagnostici senza preoccuparsi dei tempi necessari alla loro esecuzione, lasciando all'utente l'onere di ottenere la prescrizione nei tempi che gli sono stati indicati e che spesso l'utente non riesca neppure a prenotare l'esame in quei termini. Anche in questo caso va rilevato che la Delibera di Giunta 1038/2005, sempre attuale, prevede espressamente che lo specialista si preoccupi di provvedere "ad attivare il percorso di prenotazione nelle

---

<sup>10</sup> CIRCOLARE 23 ottobre 1996, n. 15 Applicazione del comma 4, art. 1, della legge 8 agosto 1996, n. 425 "Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica", che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 20 giugno 1996, n.323.

modalità indicate dall'Azienda come previsto al punto 2, accertando la compatibilità dei tempi di attesa proposti con il quadro clinico dell'utente, utilizzando, se disponibili, i canali preferenziali previsti [...] al fine di assicurare la massima tutela e rassicurazione al cittadino".

Questo tipo di criticità si inserisce solo indirettamente nella problematica generale delle liste di attesa, perché quando l'utente si reca al CUP per prenotare l'esame necessario per approfondire il proprio percorso diagnostico o per verificare se la situazione della sua patologia abbia subito modifiche nel tempo spesso si verificano due tipi di criticità:

1. La prima è che l'utente deve tornare dallo specialista avendo eseguito determinati accertamenti e gli vengono prospettati tempi di attesa più lunghi rispetto all'appuntamento già fissato.
2. La seconda è legata alle modalità con cui vengono prenotate alcune prestazioni proprio per evitare tempi di attesa di anni ovvero offrendo agli utenti un numero di prenotazioni per una determinata prestazione (es. ecografia) all'inizio di ogni mese, modalità che mette nell'incertezza un utente che abbia ricevuto dallo specialista di verificare l'evoluzione del quadro clinico con un'ecografia dopo sei mesi dalla visita o dall'intervento chirurgico.

Da segnalare come nota positiva che nel corso del 2017 per quanto attiene il percorso oncologico un apposito atto regionale ha previsto uno specifico percorso per gli esami e le prestazioni, dedicato a coloro che sono affetti da patologie tumorali.

### 7.8.3 *Responsabilità professionale*

In questo settore si continua a registrare un flusso discontinuo di dati dalle Aziende Sanitarie, rispetto al quale si spera che sia possibile uniformare le procedure.

I reclami tecnico professionali al Difensore civico dovrebbero infatti seguire un doppio binario quello degli utenti che si rivolgono direttamente all'ufficio e quello degli utenti che inviano il reclamo all'URP dell'Azienda Sanitaria. Anche in questo caso al Difensore civico dovrebbe essere trasmesso il reclamo, ma l'ufficio interviene solo se l'utente si dichiara insoddisfatto della risposta ricevuta in sede Aziendale. Tuttavia come già evidenziato più volte non tutte le Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitario inviano al Difensore civico i reclami tecnico professionali, rendendo i flussi discontinui e non chiari.

Tale discontinuità è oggi aggravata da un'ambigua espressione della D.G.R.T. 996/2016 che prevede che al Difensore civico siano inviati i dati sui conflitti anziché i singoli reclami in violazione del disposto di cui alla L.R. 19/2009. Il paradosso è che nel corso del 2017 questa discontinuità si sta verificando fra Aree Territoriali della stessa Azienda Sanitaria. C'è poi da fare un'ulteriore distinzione fra quelle Aziende che inviano i reclami al momento in cui lo ricevono dall'utente (consentendo al Difensore civico di interloquire con l'utente ed informarlo anche direttamente del ricevimento del reclamo e della sua presa in carico per gli aspetti generali al di là di una richiesta di riesame) e ed altre Aziende che pur inviando i reclami al Difensore civico lo fanno ad istruttoria già conclusa, di fatto rendendo impossibile l'istruttoria e l'informativa all'utente, salvo richiesta di riesame.

Permane la criticità legata alla circostanza che il Difensore civico ha al momento attiva solo una collaborazione con l'Istituto di Medicina legale dell'Università di Firenze mentre analoghi accordi di collaborazione sottoscritti con l'Azienda Ospedaliero Universitario Pisana e da ultimo con l'Azienda Ospedaliero

Universitaria Senese, ancora non sono operativi. Restano ancora in attesa di un'indicazione tutti gli utenti che hanno casistiche tecnico professionali aperte con le due Aziende afferenti l'Università di Firenze ovvero l'Azienda Ospedaliera di Careggi ed il Meyer.

Inoltre il sistema delle consulenze si basa su un riscontro documentale che indica all'utente che si è rivolto al Difensore civico l'opportunità di approfondire la questione nelle sedi opportune e rende critico al Difensore civico intervenire ai sensi della D.G.R.T. 1234/2011 per "favorire l'accordo fra le parti" privo di qualsiasi indicazione sul "quantum" di un eventuale risarcimento ed a rischio che l'Azienda coinvolta non condivida le conclusioni medico legali dei consulenti del Difensore civico.

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

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

dell'offerta iniziale alla luce di considerazioni che l'utente porta in sede di gestione diretta del reclamo, ma il Difensore civico non dispone di parametri per esprimersi sulla quantificazione del danno, salvo rarissime ipotesi. Sarà pertanto necessario ripensare nel 2018 alle modalità di gestione delle consulenze medico legali, proseguendo le riflessioni già avviate nel 2017.

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

Ulteriore esigenza che si torna a sottolineare è l'esigenza di allineamento degli archivi dato che al momento abbiamo l'archivio della casistica del Difensore civico, per il quale si rinvia all'appendice statistica, l'archivio delle richieste risarcitorie gestito dalle Aziende e dalla Regione, l'archivio degli eventi avversi e degli eventi sentinella presso il Centro Regionale per il rischio clinico e l'archivio dei reclami URP. Le Aziende Sanitarie ed ospedaliere universitarie spesso ignorano se una stessa vicenda sia stata oggetto di reclamo, poi di esame da parte del Difensore civico e successivamente di richiesta risarcitoria ed è quindi necessaria una maggiore integrazione tra gli archivi.

Prosegue la collaborazione con il Centro Regionale per il rischio clinico, che la normativa nazionale rafforza e valorizza ed, in continuità con la collaborazione in essere con il precedente Difensore civico c'è già stato un primo incontro per proseguire la collaborazione anche formalizzando un rapporto convenzionale nel corso del 2018.

#### *7.8.4 Danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati*

La possibilità di un contagio da HIV o HCV o altre forme di epatite è ormai un'ipotesi estremamente remota ed i casi che l'ufficio tratta si riferiscono ad episodi di contagio ormai risalenti agli anni '80. Tuttavia ancora oggi l'ufficio tratta un numero di casi limitato, ma significativo per constatare che ancora oggi ci sono persone che ignoravano la possibilità di presentare domanda di indennizzo o che hanno ricevuto informazioni sbagliate in passato.

Si ribadisce quanto evidenziato nelle precedenti che si torna a riassumere:

1. L'elevato numero di persone che ancora oggi dichiarano di ignorare la legge, imporrebbe una riflessione sull'esigenza di una riapertura dei termini (tre anni dalla presa coscienza del contagio) per presentare domanda di indennizzo;
2. Il criterio della L. 210/'92 è quello di inversione dell'onere della prova. Se una persona ha subito una trasfusione o la somministrazione di un emoderivato e il servizio pubblico non riesce a dimostrare che i donatori oggi sono sani si presume che il contagio sia determinato dalla trasfusione. Tuttavia talvolta l'utente cui è stato riconosciuto l'indennizzo fa anche causa civile per danni ed in realtà i presupposti sono diversi (ai sensi del 2043 C.Civ. l'utente dovrebbe dimostrare che proprio l'evento trasfusionale o la somministrazione dell'emoderivato ha provocato l'infezione e non altri eventi). Quindi sarebbe opportuna l'alternatività fra azione risarcitoria ed indennizzo, magari rendendo l'indennizzo più dignitoso.
3. L'indennizzo è determinato sulla base delle tabelle legate agli invalidi di guerra, ancora legata ad un concetto di danno di guerra

che è inadeguato anche per i nostri stessi militari (si pensi ai danni da uranio impoverito), mentre le manifestazioni dannose soprattutto dell'HCV solo nell'evoluzione eventuale della patologia comportano danni fisici al fegato, ma comunque presentano aspetti di natura psicologica e limitazioni di comportamento non indifferenti e quindi sarebbe opportuna una revisione delle tabelle.

Uno dei casi esaminati ha riguardato un aspetto particolare della L. 210/'92 ovvero quello relativo alle malformazioni da talidomide assunta dalla madre in gravidanza. Anche qui la normativa prevede che si dia la prova della somministrazione del farmaco alla madre, in un periodo (anni 60) in cui non sempre i farmaci erano somministrati con prescrizione del medico (peraltro difficilmente rintracciabile a distanza di anni). Anche qui non ha purtroppo avuto seguito (mentre era in corso un contenzioso giurisdizionale, dal momento che in sede amministrativa la Commissione era vincolata dal dato normativo che chiede la prova della somministrazione) la richiesta del Difensore civico di una rinuncia al contraddittorio da parte del Ministero, considerata la circostanza che purtroppo il danno da talidomide è particolarmente evidente in una persona e non è confondibile con altri tipi di patologie.

#### *7.8.5 Assistenza protesica*

Due pratiche relative ad un'Azienda Sanitaria, hanno fatto emergere un problema generale legato alla fornitura di ausili, con particolare riferimento alla fornitura della carrozzina elettrica.

Si tratta di un tipo di presidio particolare, perché comunque non essendo un veicolo ai sensi del Codice della Strada, la carrozzina elettrica consente all'utente di

muoversi a velocità moderate, ma più elevate rispetto ad un mezzo manuale e l'utilizzatore che non sia in grado di manovrarla può provocare a sé stesso o ad altri danni.

In assenza di una disposizione normativa nazionale la Regione Toscana ha adottato un Decreto Dirigenziale (4028/2016) nel quale si precisa che "La prescrizione della carrozzina elettrica deve essere accompagnata da una relazione dettagliata sulla valutazione della capacità all'uso dei comandi e sulla verifica delle abilità di manovra dell'ausilio, anche in riferimento all'integrità neuropsicologica e visiva dell' utilizzatore."

L'Azienda Sanitaria in questione ha interpretato questa disposizione nel senso di richiedere al richiedente (peraltro anche in sede di sostituzione della carrozzina usata con un modello nuovo) l'accertamento dei requisiti di "integrità neuropsicologica" attraverso due visite specialistiche distinte ovvero attraverso la richiesta di una visita specialistica oculistica e di una visita neuropsicologica. Ad aggravare il quadro tali visite specialistiche erano state richieste all'utente nel corso della visita fisiatrica preliminare alla fornitura del presidio, ponendo a carico di quest'ultimo l'onere di acquisire le impegnative e prenotare le due visite specialistiche. Successivamente alle proteste delle persone interessate e all'intervento del Difensore civico l'Azienda interessata ha proceduto all'integrazione dei percorsi, includendo tali visite nell'ambito dell'iter per l'erogazione del presidio.

Tuttavia resta aperta la problematica generale legata al fatto che l'indicazione generica legata all'accertamento dei requisiti non implica automaticamente la circostanza che questi debbano essere accertati con visite specialistiche, a meno di motivati dubbi del medico circa l'effettiva sussistenza di queste capacità al momento della visita fisiatrica. La posizione del Difensore civico era che in assenza di motivati dubbi la richiesta della visita era un aggravio immotivato del procedimento amministrativo, mentre l'utente reclamava che soprattutto la richiesta di visita

neuropsicologica il trattamento era discriminatorio nei suoi confronti quale portatrice di handicap.

Il problema concreto che riguardava due casi nella stessa Azienda si è risolto positivamente con la fornitura del presidio senza la necessità delle visite specialistiche, ma si è ancora in attesa di un riscontro da parte della Regione in merito alle modalità con le quali il decreto debba essere interpretato e si osserva che, trattandosi di un atto amministrativo facilmente modificabile forse sarebbe opportuno renderlo maggiormente esplicito, anche perché si ignora cosa sia successo in quell'Azienda agli utenti che non si sono rivolti al Difensore civico e quale siano le modalità seguite dalle altre Aziende Sanitarie.

#### *7.8.6 Recupero Ticket per dichiarazioni erronee e "malum" per mancata presentazione a visita*

Le Aziende Sanitarie, hanno sistematizzato l'attività di recupero somme per evasione ticket legate ad erronee dichiarazioni della posizione reddituale al momento della prestazione. Come è noto infatti in Toscana il ticket per una prestazione non è uguale per tutti, ma varia al variare della situazione di reddito dell'assistito, fino ad arrivare all'esenzione totale. Oggi la fascia di reddito è legata in automatico alla tessera sanitaria, ma in passato si basava su autocertificazione dell'utente. Non è infrequente che tale certificazione non fosse veritiera, perché l'utente interpretava in modo erroneo i parametri di autocertificazione. Ad esempio moltissimi hanno confuso l'essere "disoccupato" come l'utilizziamo nel gergo comune con l'essere disoccupato per perdita del posto di lavoro in senso tecnico e quindi hanno dichiarato di essere disoccupati essendo in realtà inoccupati per non avere mai lavorato o per avere lavorato solo saltuariamente, come frequentissimo il caso in cui hanno fatto riferimento al proprio reddito e non al reddito del nucleo familiare di appartenenza che è quello al quale la

legge fa riferimento. A distanza di anni alle Aziende Sanitarie sono arrivati dall'anagrafe tributaria i flussi relativi alle posizioni reddituali degli assistiti e le Aziende hanno operato le relative verifiche, provvedendo come dispone la legge a recuperare le somme evase e ad applicare le sanzioni previste dalla legge<sup>11</sup>.

Analogo discorso vale per le cd richieste di "malum" per quegli utenti che non si sono presentati a visite o esami prenotati senza disdire con anticipo, rispetto ai quali la normativa prevede che sia applicata una sanzione pari all'ammontare dell'importo del ticket a chi non si presenta ad una visita senza disdire quarantotto ore prima.

Nel corso del 2017 con gli interventi del Difensore civico in questo settore le Aziende hanno modificato la propria prassi, verificando ad esempio se l'utente a cui veniva inviata la richiesta di malum fosse ricoverato al momento in cui doveva usufruire della prestazione.

Inoltre sono state riviste prassi restrittive che interpretavano le 48 ore di anticipo per la disdetta in senso letterale (non due giorni prima, ma quarant'otto ore esatte dall'ora dell'esame con il risultato che l'utente che attendeva il rientro da lavoro alle 14,00 ed aveva l'esame alle 11,00 di mattina veniva considerato sanzionabile).

L'Azienda Sanitaria Centro ha attivato un servizio di faq e di riesame in autotutela, prevedendo una specifica modulistica per presentare scritti difensivi da parte degli utenti che interrompono l'applicazione della sanzione. Alla luce di tale procedura il Difensore civico ha concordato con gli uffici competenti di attendere l'esito dell'istruttoria sugli scritti difensivi prima di approfondire eventuali istanze relative a sanzioni legate al recupero ticket o malum e di invitare gli utenti a presentare gli scritti difensivi prima di procedere a chiedere chiarimenti.

A fronte di questa buona prassi si evidenzia che per le altre due Aziende Sanitarie (Nord Ovest e Sud Est) non è

---

<sup>11</sup> Trattandosi di sanzioni amministrative queste sono purtroppo applicate anche se l'utente era in buona fede, talvolta dichiarando di avere agito sulla base di indicazioni fornite dall'addetto amministrativo della USL al quale aveva chiesto come compilare il modulo di autocertificazione.

stata attivata alcuna procedura che sistematizzi l'invio di scritti difensivi da parte dell'utente<sup>12</sup> ed in tal senso si torna ad interpellare la Regione sull'opportunità di dare direttive generali.

Resta aperto il problema generale legato alla circostanza che gli accertamenti, per motivi legati ai tempi di trasmissione dei dati dall'anagrafe tributaria giungono a distanza di anni, con il risultato che l'utente che ha sbagliato in buona fede a dichiarare la propria posizione reddituale ha magari ripetuto l'errore anche gli anni successivi a quello oggetto dell'accertamento. Su quest'ultimo punto, siamo tornati ad interpellare la Regione e le Aziende coinvolte per capire se, a fronte di una verifica e di una sanzione, sia possibile per l'utente sanare la propria posizione per gli anni successivi a quello oggetto della sanzione, procedendo a pagare i ticket nella misura corretta, magari con i soli interessi di mora senza dovere attendere l'iter degli accertamenti e le sanzioni anche per gli anni successivi a quello oggetto dell'accertamento stesso, a fronte di una prima risposta negativa ricevuta nel corso del 2016.

---

<sup>12</sup> È del tutto evidente che la presenza di un modulo in parte pre-compilato per la presentazione di scritti difensivi da parte dell'Azienda Sanitaria Centro facilita un utente che voglia contestare una sanzione, cosa possibile anche per le altre due Aziende, ma senza avere uno schema di riferimento.



Particolare di **PARTENZE**, cartone preparatorio

## **7.9 Servizi pubblici**

### *7.9.1 Servizio idrico*

Nel corso del 2017 sono state esaminate in totale 47 richieste di assistenza aventi ad oggetto questioni inerenti la fornitura del servizio idrico. Un valore dunque inferiore rispetto a quello registrato negli ultimi anni, probabilmente in conseguenza del fatto che non si sono proposte problematiche di natura generale e tali da interessare una molteplicità di utenti quali, a mero titolo di esempio, le casistiche relative all'applicazione delle partite pregresse, alla restituzione delle quote di fognatura e depurazione indebitamente corrisposte, l'applicazione di un nuova articolazione tariffaria con introduzione di nuovi parametri, non sempre di immediata comprensione da parte degli utenti.

Le questioni esaminate sono state risolte e concluse entro l'anno solare per una percentuale di poco inferiore all'80%, percentuale che supera il 94% se si prendono in considerazione anche i primi due mesi del 2018. Alla data del 28 febbraio 2018 (riferimento per l'estrazione dei dati statistici) risultano ancora in istruttoria tre pratiche, tutte comunque ormai in via di definizione.

Con maggior ricorrenza le richieste esaminate hanno avuto ad oggetto richieste di allaccio di nuove utenze idriche o di scarichi al sistema fognario (8) e la verifica della correttezza di fatturazioni di importo molto elevato, recanti consumi considerati anomali o comunque non chiare in tutti i suoi elementi (14). A tal proposito si segnala che nel corso del 2017 è stata nuovamente esaminata la problematica relativa alla fornitura idrica a servizio dell'abitato dell'Isola di Giannutri, con esiti inevitabilmente coerenti con l'ampio e approfondito lavoro di approfondimento e di mediazione svolto nei mesi precedenti.

Si annota che uno dei problemi ricorrenti in merito alle fatturazioni è connesso ai tempi di consegna delle bollette, in particolar modo laddove le stesse siano inviate con i tradizionali sistemi postali. Come noto, in effetti, dalla data di emissione della fattura l'utente dispone di trenta giorni per provvedere al pagamento e il ritardo nel versamento di quanto dovuto, soprattutto se prolungato nel tempo, espone a responsabilità sia per la prevista applicazione degli interessi di mora, sia perché comporta l'interruzione della fornitura idrica. Il termine ultimo entro il quale deve essere effettuato il pagamento è indicato sulla bolletta e di conseguenza assume rilevanza la tempestività di ricezione della stessa da parte dell'utente. In molte circostanze – in particolar modo nei casi di mancata adesione da parte dell'utente all'invio elettronico della fattura – i Gestori si affidano alle Poste o a società specializzate nel settore, con la conseguenza che rimane spesso complessa la prova dell'avvenuta consegna della fattura all'indirizzo del destinatario (non trattandosi di posta trasmessa per raccomandata) ed è questa una situazione che rischia di generare contenzioso.

Sono state esaminate istanze connesse all'aggiornamento delle tariffe e all'introduzione della nuova struttura dei corrispettivi (4). Nel dettaglio è stato oggetto di approfondimento la distinzione di tariffa, all'interno della tipologia d'uso domestica, tra residenziale e non residenziale, con conseguente aumento dei costi per le utenze destinate a seconda casa. E, proprio in tema di residenza, una delle tematiche ricorrenti è quella relativa all'applicazione di una tariffa non corrispondente alla reale iscrizione anagrafica dell'utente: il problema si pone in conseguenza del fatto che il Gestore, nell'impossibilità di avere accesso diretto, costante ed aggiornato ai dati anagrafici comunali, non può che attribuire all'utente l'onere di segnalare eventuali dati non esatti riportati sulla bolletta in modo da procedere alla correzione degli errori accertati. E a tal proposito risultano essere state attivate, da parte dei Gestori, campagne di

comunicazione che prevedono comunque un comportamento diligente dell'utente nella consultazione della fattura di pagamento.

Non sono mancate questioni relative alla segnalazione di infiltrazioni in locali di proprietà privata, derivanti da rotture verificatesi in tratti della rete di adduzione di competenza dei Gestori, così come segnalazioni di perdite occulte con richiesta di applicazione degli sgravi previsti (con modalità finalmente non più differenziata) nei regolamenti del servizio idrico integrato. Per avere accesso alla cd. "depenalizzazione", è necessario che l'utente inoltri specifica istanza al Gestore utilizzando la modulistica ad hoc, nel rispetto delle modalità e delle tempistiche previste dalle norme di regolazione. Danno diritto allo sgravio le sole perdite di natura "occulta", ossia verificatesi in luoghi non direttamente visibili né ispezionabili: in termini generali – e fatte salve casistiche del tutto particolari - si fa dunque richiamo a perdite che hanno interessato tubazioni murate o interrate.

Una tematica di rilievo è inoltre quella connessa al riconoscimento delle agevolazioni tariffarie (cd. bonus acqua) per utenze deboli, ossia per singoli o nuclei familiari in condizioni di certificato disagio economico e/o sociale. Le richieste di assistenza esaminate dall'Ufficio nel corso del 2017 non sono numerose (solo 2), a fronte tuttavia di un fenomeno che senza dubbio è più esteso di quello che risulta dal mero riscontro numerico delle istanze formalizzate.

In qualche caso è stata chiesta la verifica del corretto funzionamento del contatore in conseguenza della registrazione di consumi anomali o comunque non corrispondenti alle medie storiche della medesima utenza. In tali casi è prevista l'effettuazione della prova di taratura: operazione che tuttavia prevede l'addebito dei costi a carico dell'utente nel caso in cui le prove confermino la regolarità di funzionamento del misuratore. Al contrario gli oneri dell'intervento rimangono a carico del Gestore nel caso in cui emergano anomalie oltre i

limiti di tolleranza definiti nei Regolamenti del servizio idrico.

Sono infine ricorrenti le questioni di carattere amministrativo, quali ad esempio l'addebito di spese ed interessi per tardivo pagamento, la richiesta di restituzione di somme che l'utente ritiene di aver indebitamente corrisposto, la presentazione di richieste di risarcimento per danni derivanti da impianti nel controllo del soggetto gestore, la richiesta di svincolo da garanzie fideiussorie definite in occasione dell'esecuzione dei lavori.

Le istanze esaminate nel corso del 2017 hanno avuto per lo più esito positivo. In particolare, sul totale dei 36 procedimenti conclusi nell'anno solare, in 26 occasioni (pari ad oltre il 72%) la richiesta formulata dal Difensore civico ha trovato pieno accoglimento e in altre 3 occasioni accoglimento parziale. In quattro circostanze l'Ufficio ha fornito consulenza all'utente, chiarendo il significato delle voci riportate in tariffa ovvero illustrando la normativa di riferimento, e in un solo caso la richiesta non ha trovato accoglimento da parte dell'interlocutore. Relativamente ad una richiesta di assistenza non è stata completata l'istruttoria avendo l'utente chiesto di interrompere la verifica.

Segue l'approfondimento di alcune delle questioni di maggior interesse esaminate nel corso dell'anno 2017.

#### Agevolazioni tariffarie

Nel 2017 ha trovato attuazione il Regolamento dell'Autorità Idrica Toscana avente ad oggetto le agevolazioni tariffarie di natura sociale previste per l'erogazione del servizio idrico integrato. Si tratta dunque della definizione di una disciplina unitaria valida sull'intero territorio regionale e finalizzata al riconoscimento di rimborsi tariffari a favore degli utenti che versano in condizioni economiche e sociali di particolare disagio.

È prevista l'istituzione, per ognuno dei Soggetti Gestori, di un fondo di solidarietà destinato al finanziamento delle suddette agevolazioni e ripartito a beneficio dei Comuni, chiamati poi ad individuare gli

aventi diritto alle agevolazioni. L'erogazione del contributo è competenza dei Gestori del servizio idrico.

Le risorse dei Fondi di ciascun Gestore sono ripartite tra i Comuni appartenenti alla Conferenza territoriale sulla base di parametri preventivamente individuati e periodicamente aggiornati dall'Autorità idrica Toscana, tra i quali ad esempio l'ammontare dei contributi di cui storicamente hanno usufruito gli utenti del Comune e il censimento della popolazione residente, anche in considerazione della situazione reddituale. In base della quota del fondo che entro il 30 aprile di ogni anno AIT provvede ad assegnare, ciascun Comune individua gli utenti che hanno diritto alle agevolazioni (bonus acqua).

Il beneficio di natura economica si traduce in concreto in un rimborso tariffario che il Gestore riconosce all'utente a seguito dell'assegnazione dell'agevolazione e alla definizione degli importi da parte del servizio sociale del Comune per ciascuno degli aventi diritto. Ai Comuni è attribuita totale autonomia nella determinazione della quota di agevolazione da riconoscere a ciascuno dei beneficiari, in genere a seguito di formazione di specifica graduatoria e nel rispetto dei parametri definiti dal bando: la misura dell'agevolazione in ogni caso non può essere superiore alla spesa idrica che l'utente dimostra di aver sostenuto nell'anno precedente, al lordo degli eventuali contributi assegnati in tale periodo e neppure deve, di regola, essere inferiore ad un terzo dell'importo annuale dovuto dall'utente al Gestore per l'anno solare precedente, sempre al lordo di eventuali contributi ricevuti in tale anno.

Per quanto lo schema previsto dal Regolamento definisca con precisione competenze e ruoli, problemi sono stati in qualche caso segnalati per la riferita complessità nella compilazione dei moduli predisposti per la formalizzazione della domanda di agevolazione tariffaria nonché a causa di un coordinamento non sempre perfetto tra flussi informativi delle amministrazioni comunali e dei gestori.

In particolare, per le utenze aggregate il Regolamento prevede l'erogazione dell'agevolazione con deduzioni inserite nelle bollette intestate alla stessa utenza aggregata o, se rientrante tra le modalità concordate tra Comuni e Gestori, con assegno o bonifico direttamente intestato al beneficiario. Non sempre gli utenti – ed in particolare coloro che avrebbero diritto al beneficio in quanto in condizioni economiche e sociali riconosciute di specifico disagio – hanno facilità nell'individuazione del modulo corretto per la presentazione della domanda e l'errore nell'invio dell'istanza rischia di determinare la successiva esclusione dal beneficio pur sussistendo di fatto i requisiti sostanziali per il riconoscimento del contributo.

All'interno dei condomini, in particolare, non sempre si ha chiara percezione della differenza tra il contatore generale con il quale il Gestore conteggia il consumo dell'utenza raggruppata e i contatori divisionali che servono esclusivamente a ripartire lo stesso consumo sulla base dell'utilizzo effettivo di ciascuna delle utenze. Il Gestore riconosce dunque un unico rapporto contrattuale (ad esempio con l'amministratore del condominio) ma non anche le utenze intestate ai singoli condomini. E di conseguenza, poiché tra i requisiti dei bandi pubblicati dai Comuni per l'erogazione del beneficio è previsto – a pena di esclusione – la titolarità di un contratto di fornitura domestico residente o, in alternativa (proprio per le utenze raggruppate), la residenza all'indirizzo di fornitura del condominio, la non corretta indicazione della tipologia di utenza determina incoerenze tra i dati forniti e le anagrafiche degli utenti sulla cui base può essere calcolata ed erogata l'agevolazione.

Ed in effetti, trattandosi di un fondo di importo definito che viene articolato in considerazione del numero degli aventi diritto per ciascun Comune, risulta difficoltoso intervenire a posteriori per la correzione di eventuali errori che hanno determinato l'esclusione dal beneficio. A tal proposito appare dunque di evidente rilievo la capacità

degli operatori che ricevono le domande nel controllare la correttezza dell'inserimento dei dati all'interno della modulistica predisposta e nell'orientare l'utente per la compilazione dello stesso.

Ed è in effetti accaduto che un'utente abbia perso il diritto ad ottenere l'agevolazione avendo inserito nella domanda i dati della propria utenza (ossia il numero cliente riportato nella fattura emessa dalla ditta lettrista) e non invece i dati del contatore condominiale, unico effettivamente riconosciuto da parte del soggetto gestore. Ed in tal senso, l'articolazione dei bandi comunali – inevitabilmente fiscali nel considerare non sanabili gli errori di compilazione e nel sanzionare con la non ammissibilità al contributo gli errori stessi – impone la massima attenzione al momento della compilazione dei moduli. Per questo motivo, nei casi in cui vi è stata possibilità, tali informazioni sono state fornite agli utenti, evidenziando anche disponibilità del personale dell'Ufficio a fornire supporto per la formalizzazione della domanda di agevolazione tariffaria.

#### Fatturazione e scaglioni di consumo

Le modalità di fatturazione dei consumi nel servizio idrico trovano fondamento nei provvedimenti di regolazione adottati dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Servizio Idrico (dal 1 gennaio 2018 ARERA) e, per quanto di più specifico interesse, dall'Autorità Idrica Toscana oltre che, ovviamente, nelle previsioni dei Regolamenti del servizio idrico integrato.

Si tratta di operazioni di calcolo che non sempre risultano chiare, soprattutto per le utenze raggruppate con fatturazione affidata ad una ditta lettrista poiché in questi casi la ricostruzione della quota di consumo assegnata a ciascuno scaglione tariffario può risultare in alcuni casi complessa.

E' stato dunque spiegato agli utenti che i consumi sono fatturati sulla base del cd. metodo "pro die" che consente di distribuire nel corso dell'anno i costi della fornitura e di evitare l'emissione di bollette di importo progressivo e crescente, posto che il costo dell'acqua

non è sempre uguale ma varia con l'aumentare del consumo. In sostanza, la quantità di metri cubi annuale prevista per ciascuno degli scaglioni tariffari viene divisa per i giorni dell'anno, al fine di ottenere un media giornaliera teorica di consumo riferito ad ogni scaglione. E così ad esempio, se il primo scaglione copre il consumo da 0 a 30 metri cubi, per ogni giorno il consumo assorbito dalla prima fascia è pari a circa 0,08 mc ( $30/365$ ) e per i consumi eccedenti trovano immediata applicazione, pro quota, gli scaglioni successivi. In fattura sono dunque indicati gli scaglioni di consumo in riferimento alle fasce previste, in considerazione del periodo (numero di giorni) oggetto di fatturazione. Trattandosi di mera proiezione e non di consumo effettivo, viene effettuato un conguaglio in occasione di ogni fatturazione emessa su consumo reale: tale sistema consente di assorbire eventuale picchi di consumo all'interno del semestre.

Con il metodo pro die viene dunque calcolata la media giornaliera, stimato il consumo (ipotetico) nel corso dell'anno solare e poi suddiviso il consumo del trimestre in riferimento alla quota da attribuire a ciascuna fascia. In sostanza, si divide la dotazione contrattuale delle singole fasce per i giorni dell'anno (365) moltiplicando il risultato ottenuto per il numero di giorni oggetto della fatturazione. In questo modo si determina prima la quota di consumo giornaliera che rientra in ciascuna fascia e poi si moltiplica tale valore per il numero dei giorni oggetto di fatturazione. Si tratta di sistema in uso in via generalizzata e quindi non suscettibile di variazioni per decisione dei singoli Gestori.

Il qualche occasione è stato necessario illustrare nel dettaglio tale modalità di calcolo perché non è sempre agevole per l'utente comprenderne la logica. E ciò è vero soprattutto per la prima bolletta emessa nell'anno solare in quanto in tal caso può accadere che il consumo registrato nel trimestre non superi la soglia del primo scaglione tariffario a fronte di una fatturazione che – sulla base del metodo sopra illustrato - distribuisce ugualmente il consumo in fasce di importo crescente.

### 7.9.2 *Energia Elettrica e Gas*

Frequenti i casi di coloro che hanno ricevuto telefonate da parte di una sedicente ENEL che chiedeva se avessero ricevuto una comunicazione sull'imminente nascita di un "Servizio Elettrico Nazionale" subentrante ad ENEL. Chi, sollecitato a farlo, ha fornito il proprio indirizzo e comunicato il POD (luce) e il PDR (gas) ha poi appreso che il numero chiamante era stato oggetto di tantissime segnalazioni e denunce che riguardavano manipolazioni di dati, truffe, tentativi di truffa. In questi casi è stata inoltrata segnalazione al Garante affinché intraprendesse le azioni ritenute più opportune, al fine di tutelare gli istanti e contrastare il fenomeno in questione.

Il libero mercato nel settore dell'energia elettrica ha complicato la vita di molti utenti allettati da un teorico risparmio ritrovatisi invece a fare i conti con fatture di importo maggiore di quelle precedenti, per cause spesso imputabili al prolungato addebito di consumi presunti e non reali.

Il problema non sempre si risolve comunicando l'autolettura del contatore al servizio clienti. Alcuni utenti infatti segnalano il mancato recepimento di esse.

Si pensi inoltre alla difficoltà di chi magari è anziano e solo e non si accorge della necessità di richiedere un conguaglio, così che i tempi si prolungano, anche di oltre un anno. Sarebbe dunque opportuno che i consumi fatturati solo eccezionalmente fossero stimati e che per regola si fatturassero i consumi reali.

Alcuni casi hanno riguardato fatture contenenti richieste di pagamento per consumi relativi a oltre 5 anni prima. Pare che l'invio di fatture del genere sia stato frequente di recente. Nei casi sottoposti all'attenzione della difesa civica fatture relative a consumi risalenti anche al 2008. Operando il termine prescrittivo in cinque anni dalla data di scadenza del pagamento della fattura (purché in assenza di atti interruttivi della prescrizione), il diritto a pretendere il pagamento della fattura è estinto. Spetta peraltro all'utente eccepire e far valere l'avvenuta

prescrizione. Necessario inoltrare al fornitore una comunicazione che contesti il diritto al pagamento non avendo provveduto a fatturare consumi per oltre cinque anni. In proposito, l'art. 2948 del codice civile dispone che si prescrivano in cinque anni gli interessi e in generale tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi.

39 le pratiche aperte nel corso del 2017.

### 7.9.3 Poste

Diffuse le lamentele riguardanti la consegna della corrispondenza, non più giornaliera e neppure a giorni alterni ma con ritardi considerevoli che si sono ripercossi sui pagamenti delle bollette, pervenute talvolta anche oltre i termini di pagamento.

Il suggerimento in questi casi è di effettuare la domiciliazione bancaria delle utenze che garantisce puntualità dei pagamenti e dunque elimina il rischio di ritardi nella consegna o sempre possibili dimenticanze. Peraltro sembra non sia la soluzione migliore e più corretta quella di indurre le persone ad avvalersi della domiciliazione, non per libera scelta ma per scongiurare il rischio di spese aggiuntive. E non si creda che il suddetto disservizio sia marginale e riguardi zone montane sperdute, stiamo parlando di reclami di residenti a Firenze in via Guelfa o in Borgo Ognissanti. Un istante ha dichiarato che la consegna sarebbe stata effettuata solo una volta nel corso del mese di febbraio 2017. Ora, anche considerando che quel mese ha 28 giorni e che nella migliore ipotesi sia stata fatta la consegna il 31/1, il 14/2 e il 1/3, 15 giorni senza corrispondenza sono comunque davvero troppi. Chi si è rivolto al Difensore civico ha lamentato pure la pratica impossibilità di ottenere informazioni. Riguardo al disservizio, Poste Italiane ha risposto ammettendo l'esistenza di un *rallentamento* nella consegna.

Relativamente al caso più recente, quello di un avviso di raccomandata in giacenza per assenza del destinatario, non ritirabile prima di 7 (sette) giorni, Poste Italiane ha risposto che *a partire dal 10.04.2017, a seguito di una riorganizzazione aziendale, assunta con l'obiettivo di rendere più agevole il ritiro della corrispondenza inesitata in uffici ubicati in prossimità delle abitazioni dei Clienti...*

Va accentuandosi dunque il processo di evoluzione/involuzione (a seconda dei punti di vista), da anni in corso, riguardante il servizio postale, che sempre più sta smarrendo la connotazione di un tempo per trasformarsi in altro.

8 pratiche aperte.

#### *7.9.4 Telefonia*

Confermata la difficoltà degli utenti nel colloquiare con i call center, i cui operatori sembrano non ricevere un'adeguata formazione. Chi si è rivolto al Difensore civico (22 le pratiche aperte, anche se i contatti informali, specie telefonici, per restare in tema) sono stati numerosi e tesi a informare della possibilità di attivare una procedura conciliativa. Apprezzata la possibilità di delegare un funzionario dell'ufficio a rappresentare gli utenti presso il CoReCom, per la comodità di non doversi muovere da casa o assentarsi dal lavoro e raggiungere un accordo soddisfacente, al quale avrebbero magari rinunciato a priori, per l'esiguità dell'importo in contestazione.

Alcuni utenti preferiscono intervenire personalmente in conciliazione, affiancati però dal funzionario, in tal modo sentendosi maggiormente tutelati, seppure il conciliatore dia adeguate garanzie in tal senso.

Per quanto riguarda le tipologie dei disservizi segnalati, nulla di nuovo. Il disservizio più frequente riguarda la linea fissa ed è il ritardo nella riparazione di un

guasto. La voce in fattura più contestata riguarda invece i servizi impropriamente addebitati in assenza della relativa richiesta da parte di chi non ricorda di avere mai dato il proprio assenso all'attivazione di un certo servizio.

#### *7.9.5 Trasporti*

Il rapporto tra i clienti Ataf e i controllori dei titoli di viaggio non sembra volgere al bello, dato che anche nel corso del 2017 molte sono state le rimostranze in proposito.

Relativamente alle risposte di Ataf inviate agli utenti è stato osservato che respingere i ricorsi, quale che sia la motivazione di essi, con la medesima generica formula: le motivazioni addotte non sono giuridicamente idonee a ritenere infondato quanto risulta dal verbale evita di entrare nel merito del ricorso, che in sostanza è rigettato immotivatamente, non fornendo alcun chiarimento.

E' stato perciò chiesto di riconsiderare la formulazione con cui i ricorsi sono rigettati.

Varie le segnalazioni. Si va dalla corsa saltata alla Carta Agile, di cui ancora una volta si critica la logica di (mal)funzionamento.

In aumento invece le critiche alle modalità di acquisto del titolo di viaggio tramite sms, legato alla necessità improvvisa di utilizzare tale modalità, poco compatibile con i tempi necessari a ricevere l'sms di conferma che costituisce il vero e proprio titolo di viaggio. In pratica accade che al momento della verifica del titolo di viaggio l'sms con la richiesta sia stato inviato ma non sia ancora pervenuto l'sms di conferma. Il che si traduce in una sanzione, benché l'sms di richiesta rechi orario anteriore a quello della verifica. A tale difficoltà si aggiunge quella dell'acquisto del biglietto a bordo (al costo di due euro), essendone gli autisti assai spesso, per quanto è dato sapere, sprovvisti. Visti anche i recenti preoccupanti fenomeni di aggressione agli autisti la reintroduzione di una figura simile a quella dell'addetto

alla vendita dei biglietti a bordo non sarebbe, come potrebbe pensare qualcuno, dissennata.

81 le pratiche riguardanti il trasporto su gomma, in larghissima maggioranza riguardanti Ataf.

Poche, pochissime (2 le pratiche aperte) le segnalazioni pervenute da parte degli utenti del servizio ferroviario. Piace pensare che ultimamente il servizio sia migliorato anche se i disservizi riportati dai media e quelli palesati alla fine di febbraio 2018 a seguito di eventi meteo attesi e tutt'altro che estremi dicono che molto ancora va fatto per garantire sempre condizioni di viaggio accettabili

#### *7.9.6 Servizio raccolta rifiuti*

3 pratiche aperte nel 2017, di queste un paio particolarmente interessanti.

Una residente a Empoli ha segnalato che il servizio di smaltimento rifiuti fino a poco tempo fa, con la gestione Publiambiente, consentiva a tutti gli utenti, indistintamente, titolari di utenze telefoniche fisse o mobili, la fruizione di un numero verde gratuito per comunicare all'Azienda le necessità che di volta in volta si presentavano.

Per chi come la istante è disabile il ricorso al telefono per contattare il gestore del servizio è assai più frequente rispetto ad altri, per ragioni intuibili.

Il nuovo gestore (ALIA) pare stia praticando una disparità di trattamento tra utenti con telefono fisso (che continuano a usufruire del numero verde gratuito) e utenti di telefonia mobile (che utilizzano un numero a pagamento).

E' stato chiesto sia ad ALIA che al Sindaco di Empoli un chiarimento.

Il Sindaco non ha risposto e la risposta di Alia non risolve il problema.

Non si può peraltro non notare che proprio Alia aveva di recente assicurato in una nota inviata a tutti gli

utenti al momento del subentro a Publiambiente che i canali di *comunicazione che ogni utente avrà a disposizione sono in diretta continuità con i vecchi gestori*. Non sembra sia stata coerente.

L'altra istanza di un certo interesse è quella di un cittadino di Montespertoli che ha lamentato la violazione del diritto alla privacy. Egli ha dichiarato di essere nella condizione di dover chiedere ad ALIA, che gestisce la raccolta di rifiuti porta a porta nel Comune di Montespertoli (dove risiede con il padre), le agevolazioni previste per risultanze sanitarie (nella fattispecie pannoloni per adulti). Il Regolamento di ALIA prevede per la raccolta di tale tipo di rifiuti un bidoncino con tappo arancione. Il bidoncino, pur non essendo nominativo, viene però collocato all'esterno in prossimità della propria abitazione e quindi è di fatto riconducibile a quella determinata utenza.

Il Garante per la protezione dei dati personali fin dal 2005 ha detto chiaramente che le lettere d'amore, le bollette, gli estratti conto, le confezioni medicinali che decidiamo di buttare nei nostri rifiuti non devono finire nelle mani di chiunque o essere esposti a sguardi indiscreti perché sono tutte informazioni che fanno parte di noi, della nostra identità. Da esse si può capire molto dei nostri gusti, delle nostre preferenze, dei nostri stili di vita, del nostro stato di salute. (...)

Sembrerebbe preclusa ogni indebita invasione nella privacy.

Il suggerimento ad ALIA è stato quello di modificare la modalità di smaltimento.



Giampaolo Talani "Un giorno di nebbia" 2001  
Olio su tela 187 x 100 cm.

## 7.10 Tributi

Nel corso dell'anno sono state presentate 96 istanze, che hanno riguardato: l'ICI, l'IMU, la TASI, la TARI, la TOSAP o COSAP, l'imposta comunale sulle affissioni, il contributo di sbarco, il contributo di bonifica, l'imposta regionale sulle concessioni demaniali, il canone RAI ed altro relativamente a tributi statali.

Per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, si riscontra una ripartizione tendenzialmente equa fra le province della Toscana.

Ci limitiamo qui ad indicare le tematiche affrontate con maggiore frequenza.

Per le istanze riguardanti l'ICI e l'IMU, molteplice è la casistica che i contribuenti hanno sottoposto all'Ufficio, con particolare riferimento alle agevolazioni, esenzioni e riduzioni diversamente previste e regolate dalle Amministrazioni comunali interessate, od anche al regime dei suddetti tributi previsto dalla normativa nazionale.

Con riferimento alle istanze per la tassa rifiuti, le problematiche sottoposte all'attenzione dell'Ufficio sono state svariate, dalle cause di esonero dell'applicazione della tassa, alle agevolazioni previste nei vari regolamenti comunali, ai casi di contestazione delle modalità di applicazione della tassa alle utenze domestiche non residenti, alla fatturazione delle prestazioni del servizio laddove è prevista la tariffa corrispettiva, alla modalità di calcolo della tassa per le locazioni turistiche. In tema di TARI un caso esemplificativo trattato dall'Ufficio ha riguardato l'ipotesi di un'abitazione principale costituita da due unità immobiliari catastalmente distinte, comunicanti, con ingresso unico, con un'unica utenza di gas, di luce e di acqua, di fatto, non a disposizione per un uso autonomo; la problematica verteva sul fatto se fosse

corretto richiedere due od una sola quota variabile della tariffa Tari parametrata al numero dei componenti la famiglia. Da premettere è che la Tari è una tassa correlata all'erogazione del Servizio "Smaltimento rifiuti e spazzamento delle strade", dove la destinazione d'uso e le modalità di utilizzo degli immobili occupati e suscettibili di produrre rifiuti risultano determinanti ai fini dell'imposizione tributaria, sia sotto il profilo della tariffa differenziata e sia in termini di esenzioni e/o esclusioni. L'utenza domestica si riferisce all'abitazione principale dell'intestatario che giuridicamente ed in termini generali può essere costituita da più unità immobiliari adibite a civile abitazione. Inoltre, sussiste distinzione tra il concetto giuridico di "utenza domestica a disposizione", intesa come civile abitazione con un utilizzo eventuale, discontinuo e comunque autonomo (come nel caso tipico delle "seconde case") ed il concetto giuridico di "abitazione principale" dell'occupante, in relazione all'unità immobiliare aggiuntiva sotto il profilo catastale ma adibita ad abitazione principale. Pertanto, ai fini Tari l'abitazione occupata deve essere considerata come un'unica abitazione per la determinazione della Tariffa rifiuti, anche se costituita da più "u.i.u. catastali", purché l'unificazione sia stata fatta nel rispetto della normativa urbanistica e l'abitazione risulti unica nei registri anagrafici.

#### *7.10.1 Tassa automobilistica regionale*

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

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 delle segnalazione ricevute dai contribuenti sia notevolmente aumentato.

Le istanze relative al bollo auto formalmente aperte nel 2017 sono state n. 435. Si segnala tuttavia che, al di là dei fascicoli formalmente aperti, vi è stata da parte dell'Ufficio un consistente lavoro di consulenza fatto a favore di quei contribuenti che hanno telefonato o si sono presentati di persona presso l'Ufficio stesso.

Con riguardo alle istanze formalmente ricevute, nel 75% dei casi si è ritenuto opportuno fare un intervento presso gli Uffici regionali; nella restante percentuale si è proceduto o con l'espressione di un parere con cui si è confermata la correttezza dell'avviso bonario giunto o con il rilascio di informazioni all'interessato circa le problematiche sottoposte.

Riguardo le casistiche affrontate, queste sono variegate: si va da quella dell'errore nel periodo tributario dovuto; alla rottamazione tardiva o vendita non registrata tempestivamente; alla qualificazione del veicolo come storico; ai casi di furto o incendio non denunciati; ai casi di veicolo sottoposto a cd. fermo amministrativo; alle richieste di rimborso della tassa; alle informazioni circa la rateizzazione; alle problematiche inerenti il contenzioso a seguito della formazione del ruolo; al riconoscimento o meno dell'esenzione dal pagamento della tassa in favore di soggetti disabili.

Si ritiene opportuno evidenziare la problematica affrontata dall'Ufficio a fronte della specifica campagna di recupero della tassa automobilistica avviata dalla Regione Toscana per i veicoli che, rispetto all'anno di imposta 2015, mostravano un'anzianità compresa fra i 20 e 30 anni (c.d. "ventennali"). A fronte delle migliaia di avvisi recapitati ai contribuenti per insufficiente/tardivo versamento, innumerevoli sono stati i reclami ricevuti con istanza o solo verbalmente dai cittadini, in particolare da parte di coloro che avevano la scadenza del bollo auto in gennaio o febbraio del 2015, i quali avevano ottemperato al pagamento recandosi presso l'ACI o

accedendo al sistema di pagamento on line della Regione o comunque attenendosi alla normativa ed alle tariffe allora vigenti, non potendo quindi che ritenere corretto quanto avevano erogato. E' opportuno precisare che a fine dicembre 2014 (entrata in vigore il 29/12/2014) è stata approvata la legge statale n. 190/2014, che all'art. 1, co. 666, ha modificato radicalmente, a partire dal 1° gennaio 2015, la tassazione dei suddetti veicoli ventennali. In particolare, tale modifica ha di fatto abrogato il previgente regime di tassazione "favorevole" (tassa forfettaria pari a 63 € fissi per gli autoveicoli e a 26,25 € per i motoveicoli), stabilendo che i veicoli ultraventennali sono assoggettati alla tassa automobilistica ordinaria. L'Amministrazione regionale ha recepito le disposizioni della suddetta normativa nazionale, con effetto dal 1° gennaio 2015, mediante l'adozione della legge regionale 27 marzo 2015, n. 37 (entrata in vigore a fine marzo 2015) introducendo al contempo, per tali veicoli, una riduzione del 10% del tariffario e stabilendo che le tasse automobilistiche ordinarie dovute per le scadenze di gennaio e febbraio 2015 potevano essere versate entro il 30 settembre 2015 senza applicazione di sanzioni ed interessi. Di ciò l'Amministrazione regionale ha dato notizia sul sito istituzionale e con comunicati stampa. L'Ufficio tuttavia ha valutato tale misura non sufficiente a raggiungere tutti i potenziali interessati e pertanto ha ritenuto di accogliere la motivata protesta e la richiesta di intervento dei contribuenti con scadenza della tassa in gennaio/febbraio 2015 ai quali è stato contestato l'insufficiente versamento; ha quindi inviato formali note di intervento presso l'Amministrazione regionale ed ha promosso una serie di confronti con la stessa chiedendo la rettifica degli avvisi bonari per tutti i soggetti coinvolti (istanti e non) mediante la decurtazione degli importi relativi alla sanzione ed agli interessi ed il rimborso d'ufficio delle relative somme per coloro che avevano già effettuato il pagamento dell'avviso. L'Amministrazione regionale non ha dato un positivo riscontro alla soluzione sollecitata dall'Ufficio, ma per i soggetti tenuti al

versamento dell'integrazione a seguito dell'entrata in vigore della norma regionale ha accolto almeno la richiesta della concessione di una proroga di due mesi del termine per il pagamento di quanto richiesto nell'avviso, inizialmente previsto per 31/01/2017 e quindi posticipato al 31/03/2017. Di tale esito, maturato a seguito di un incontro fra il Difensore civico Lucia Franchini e l'Assessore regionale Vittorio Bugli avvenuto in data 7 febbraio 2017, si è dato conto per iscritto individualmente agli istanti ed in apposito comunicato stampa congiunto.



Giampaolo Talani "**Viaggio di tre ombre bianche**" 2011  
Affresco 90 x 100 cm.

## **8 ATTIVITA' DI CONCILIAZIONE SERVIZIO IDRICO**

### **8.1 Commissione conciliativa regionale. Relazione 2017 (art. 30 decreto AIT 31 marzo 2014, n. 22)**

#### *8.1.1 Introduzione*

Nell'ottobre del 2017, la cessazione del mandato della Dott.ssa Lucia Franchini ha determinato l'interruzione delle attività della Commissione conciliativa regionale che, di conseguenza, per qualche mese non ha avuto possibilità di essere convocata proprio perché presieduta dal Difensore civico regionale. Per questo motivo, sin dai primi giorni del mio mandato – che ha avuto inizio in data **1 febbraio 2018** mi sono immediatamente attivato per garantire la tempestiva ripresa dei lavori della Commissione, anche in considerazione del numero di domande pervenute durante il periodo di *vacatio*.

Tra le funzioni attribuite al Difensore civico regionale, considero prioritaria l'attività di conciliazione non solo, per quanto in questa sede di specifico interesse, ossia in relazione al settore idrico ma in termini più generali in riferimento all'erogazione dei pubblici servizi, poiché si tratta di strumento funzionale a favorire la ricerca di soluzioni efficaci, tempestive e senza dubbio meno onerose rispetto alle tradizionali forme di gestione del contenzioso. Strumento dunque perfettamente coerente con la dinamicità delle relazioni che intercorrono tra utente e gestore, relazioni che si fondano su un rapporto di natura continuativa, destinato a proseguire nel tempo e che di conseguenza devono trovare alimento nella fiducia e nel reciproco riconoscimento tra le parti piuttosto che nell'accettazione di una soluzione imposta per decisione di un giudice. In questo senso la conciliazione – lavorando sulla relazione e non soltanto sull'oggetto della lite – si propone quale ideale supporto

per la soluzione dei contenziosi relativi all'erogazione dei pubblici servizi.

È dunque mio prioritario intendimento non soltanto consolidare il lavoro svolto in questi anni grazie alla produttiva triangolazione tra Autorità Idrica Toscana, Soggetti Gestori del Servizio Idrico e Difensore civico regionale, ma altresì intervenire, laddove possibile, per aggiornare la struttura e l'organizzazione del servizio, amplificandone le capacità di tutela a beneficio di quella quota di utenti – senza dubbio ancora consistente – che ad oggi non hanno piena consapevolezza delle potenzialità della conciliazione.

Un primo elemento da valutare è senza dubbio connesso alla ormai prossima estensione, anche al settore idrico, delle procedure di mediazione già sperimentate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) nei settori dell'energia elettrica e del gas. Ho preso visione del lavoro di approfondimento che è stato svolto presso codesta Autorità in merito ai documenti di consultazione elaborati da ARERA e, come noto, sono già state poste le base per la definizione di iniziative comuni. Iniziative che potranno essere avviate con la stesura di una nuova convenzione tra Difensore civico e Autorità Idrica Toscana, al fine di individuare gli obiettivi di sviluppo dell'attività di conciliazione nel settore.

Con deliberazione 1 febbraio 2018 n. 55/2018/E/IDR, ARERA ha approvato la “disciplina transitoria per l'estensione al settore idrico del sistema di tutele definite per i consumatori e utenti dei settori dell'energia elettrica e del gas regolati dall'Autorità”, disciplina che fa seguito alla deliberazione 209/2016/E/com recante “adozione di testo integrato in materia di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori o gestori nei settori regolati dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico - Testo integrato conciliazione (TICO)”. Proprio tale ultimo documento, già in vigore per il settore energia e gas, prevede l'esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione presso un organismo ADR iscritto nell'elenco degli

organismi ADR dell'Autorità (ai sensi di quanto previsto dalla deliberazione 620/2015/E/com del 17 dicembre 2015, istitutiva dell'elenco), come condizione di procedibilità per la proposizione dell'azione giudiziale.

Il periodo transitorio che precede la piena applicazione al settore idrico della sopra richiamata disciplina (start up previsto per il 1 luglio 2019) sarà utile per ridefinire le modalità di funzionamento della Commissione conciliativa regionale e per proporre la nuova strutturazione agli utenti del servizio e ad ARERA.

Ed in effetti la Commissione conserva elementi di specificità utili a differenziarla dal Servizio conciliazione messo a disposizione dell'Autorità, con specifico richiamo alla possibilità di effettuare conciliazioni accogliendo le parti intorno ad un tavolo e non dinanzi ad un monitor con modalità telematiche e connessione da remoto. Il confronto diretto tra le parti, in questo senso, rappresenta senza dubbio un vantaggio rispetto ad un sistema che si fonda essenzialmente sulla conferenza audio/video.

Nel confronto con ARERA sarà ovviamente preliminare definire in quale rapporto la Commissione conciliativa regionale dovrà porsi rispetto alla mediazione offerta dal Servizio conciliazione dell'Autorità: quale ulteriore e distinta possibilità di confronto e di tutela (e in questo caso l'aver esperito un precedente tentativo di conciliazione non dovrà rappresentare ostacolo all'accesso al tentativo di conciliazione obbligatorio) ovvero quale ipotesi alternativa, e quindi necessariamente escludente, rispetto al servizio offerto da ARERA. In tale ultimo caso, sarebbe ovviamente necessario individuare un organismo di conciliazione che possa ottenere l'iscrizione negli elenchi dell'Autorità e strutturare l'offerta di mediazione in termini di obbligatorietà e di pregiudizialità rispetto alla proposizione dell'azione legale. L'indicazione che si desume dall'analisi delle deliberazioni sopra richiamate sembrerebbe condurre a tale ultima ipotesi, posto che si prevede la convocazione di un tavolo tecnico per *“approfondire le modalità di trasformazione degli organismi di*

*conciliazione attualmente operativi a livello locale – diversi dalle conciliazioni paritetiche – in organismi ADR di cui al codice del consumo”.*

Si tratta ovviamente di tematiche che, già a partire dalle prossime settimane, saranno oggetto di confronto con l’Autorità idrica Toscana e con ARERA.

### *8.1.2 La casistica*

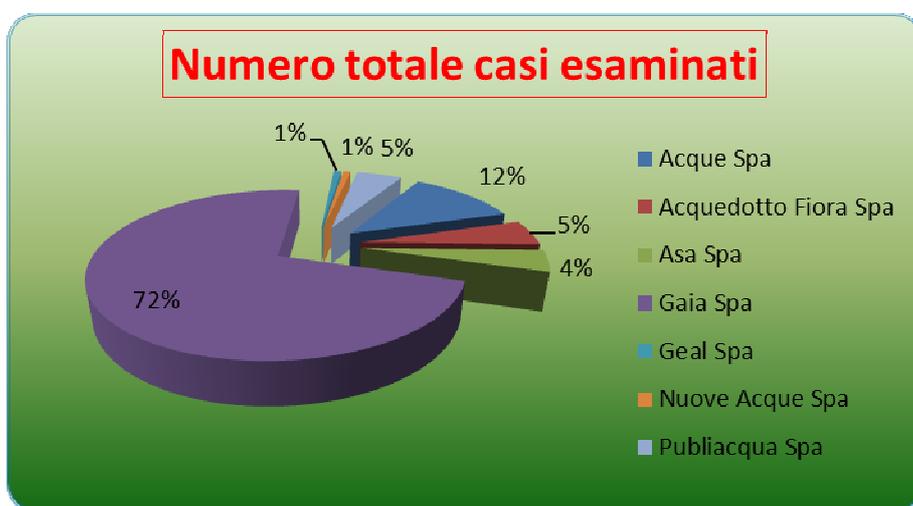
Il numero di conciliazioni concluse nel corso dell’anno 2017 è pari a 117 procedure, valore dunque inferiore rispetto a quello registrato nel più recente passato. Il calo, tuttavia, non appare conseguente ad un numero ridotto di istanze di conciliazione presentate dagli utenti – che al contrario sono rimaste più o meno costanti nel tempo – quanto invece alle riferite difficoltà di convocazione della Commissione, conseguenti all’interruzione dell’attività negli ultimi mesi dello scorso anno.

Ed in effetti, tra tutti i Gestori, alla data del 31 dicembre 2017 sono rimaste da esaminare 108 domande, così suddivise: Gaia: 56; Publiacqua: 19; Acque Spa: 18; Acquedotto del Fiora: 8; Asa Spa: 3; Nuove Acque: 2; Geal Spa: 2. Numero che, sommato alle conciliazioni portate a definizione, ripropone un valore totale in linea con i volumi di attività del 2016 e del 2015. E’ utile inoltre ricordare che in alcuni casi (che di conseguenza non rientrano neppure in questa statistica) è stato possibile – e per questo si ringraziano i Gestori per la disponibilità dimostrata – lavorare le richieste di conciliazione senza convocazione della Commissione. Ciò ha permesso di contenere il numero di istanze in attesa di definizione e allo stesso tempo di venire incontro alle esigenze dell’utenza, individuando soluzioni soddisfacenti e fornendo risposte tempestive. Già da febbraio 2018 è stato garantito il ripristino della normale attività di conciliazione e all’atto di stesura della presente Relazione

risulta per buona parte recuperato l'arretrato di cui si è sopra riferito.

Come noto, ai sensi del Regolamento di tutela dell'utenza, l'attività di valutazione di ammissibilità della domanda di conciliazione viene svolta direttamente dai Gestori e, di conseguenza, nel computo sopra evidenziato, non sono neppure comprese le istanze dichiarate non procedibili perché relative a materie espressamente escluse o anche perché aventi ad oggetto richieste medio tempore accolte dal Gestore.

Permane – ed è questa ormai una costante – un significativa prevalenza del numero di conciliazioni svolte presso il Gestore Gaia Spa (72% del totale) rispetto a quelle svolte presso tutti gli altri Gestori.



Le questioni esaminate nel corso del 2017 hanno registrato un esito positivo nella quasi totalità dei casi, con una percentuale del 90,6% sul totale (comprensivo quindi delle 10 domande in attesa di definizione) e del 99,1% calcolando la percentuale sulle sole procedure concluse. In buona sostanza, è stato sempre trovato un accordo tra utente e gestore e, anche per le richieste rimaste sospese per acquisizione di maggiori informazioni vi sono presupposti per ipotizzare che possa essere raggiunta un'intesa tra le parti.

Gestore	totale	esito positivo	esito negativo	in attesa	% di esito positivo	% positivo su concluse	% esito negativo
Acque Spa	14	14	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Fiora	6	6	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Asa Spa	5	4	0	1	80,0%	100,0%	0,0%
Gaia Spa	84	74	1	9	88,1%	98,7%	1,2%
Geal Spa	1	1	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Nuove Acque	1	1	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
Publiacqua	6	6	0	0	100,0%	100,0%	0,0%
<b>TOTALE</b>	<b>117</b>	<b>106</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>90,6%</b>	<b>99,1%</b>	<b>0,9%</b>

È, a tal proposito, utile chiarire che si tratta pur sempre di un'attività di conciliazione e che di conseguenza l'accordo - e quindi la conclusione positiva - si qualifica come punto di incontro tra le aspettative dell'utente e le pretese del soggetto gestore e non necessariamente come completo accoglimento delle richieste dell'utente anche perché le fattispecie nelle quali emerge con chiarezza la ragione di quest'ultimo vengono di norma risolte in fase di risposta al reclamo e non arrivano neppure in conciliazione. La Commissione esamina per lo più casistiche che necessitano di approfondimento e di confronto diretto tra le parti per far emergere - ad integrazione dei meri dati formali che si rivelano talvolta insufficienti - le specificità del caso concreto, utili ad una considerazione più articolata di situazioni complesse e quindi ad un'applicazione delle norme di regolazione meno rigida, facilitata appunto dalla natura conciliativa del confronto. La finalità è quella di evitare che il contrasto degeneri in contenzioso e in questo senso la possibilità di ascoltare in presa diretta le ragioni dell'utente aiutano ad individuare soluzioni che difficilmente possono essere anticipate già in risposta al reclamo.

A mero titolo esemplificativo - benché si tratti di evenienza comunque ricorrente in sede di esame in Commissione - si può far richiamo all'intervenuta

decadenza per l'esercizio di un diritto ovvero al mancato pagamento di una fattura nei termini di regolamento. Per un verso è chiaro che si tratta di regole di comportamento che devono essere rispettate dagli utenti al fine di garantire la normale funzionalità di erogazione del servizio. Per altro verso la sede conciliativa consente di prendere atto dell'esistenza di un impedimento di natura oggettiva che, ad esempio, rende giustificabile un ritardo. E così può essere riconosciuta la non applicazione delle spese amministrative e degli interessi di mora nei casi in cui l'utente rappresenti la sussistenza di un giustificato motivo che non ha reso possibile procedere al tempestivo versamento di quanto dovuto; o ancora può essere concessa la rimessione in termini per la richiesta di depenalizzazione per perdita occulta laddove il ritardo nella presentazione della domanda risulti conseguente a circostanze al di fuori del controllo da parte dell'utente (ad esempio, in caso di impedimento fisico o di ricovero ospedaliero).

Si tratta dunque di questioni che possono trovare soluzioni soddisfacenti per entrambe le parti a seguito di un esame specifico e accurato della fattispecie concreta, tale da andare oltre la mera applicazione del paradigma normativo, inevitabilmente generale e astratto. Ed in questo senso non posso che rilevare la disponibilità ampiamente dimostrata dai Soggetti Gestori nell'esame delle pratiche.

Affinché tuttavia la pur necessaria e apprezzabile flessibilità di valutazione non dia luogo a disparità di trattamento tra gli utenti, appare a mio avviso utile definire linee guida comuni, condivise e riconosciute da tutti i Gestori, per l'individuazione di parametri di definizione delle casistiche che si presentano con maggior ricorrenza. Senza naturalmente con ciò arrivare ad irrigidire le potenzialità di conciliazione, posto che la più grande risorsa di cui dispone la Commissione è proprio la capacità di pensare soluzioni utili per il caso concreto, seppure nel rispetto del principio della parità di trattamento tra utenti.

Di seguito si propone una tabella riepilogativa degli esiti delle conciliazioni effettuate negli ultimi tre anni, a conferma della capacità della Commissione di far emergere elementi utili a valorizzare le aspettative dell'utente, con individuazione di soluzioni che consentono di raggiungere un accordo – seppure nei termini precisati – nella sostanziale totalità dei casi. Esito che del resto rappresenta il fine ultimo dell'attività di mediazione, che non è diretta ad attribuire ragioni e torti ma a trovare un'intesa che soddisfi entrambe le parti.

							 %	 % /conclude	 %
<b>2017</b>	117	108	225	106	1	10	90,60%	99,10%	0,90%
<b>2016</b>	239	0	239	168	16	55	70,30%	91,30%	6,70%
<b>2015</b>	236	0	236	192	23	21	81,40%	89,30%	9,70%

Per quanto riguarda gli argomenti trattati, e per rimanere coerenti con la suddivisione già utilizzata in occasione delle precedenti relazioni, trova ancora una volta conferma la netta prevalenza delle richieste aventi ad oggetto il riconoscimento della depenalizzazione per perdite occulte (o comunque la contestazione di consumi considerati anomali). L'esame in Commissione di tali tipologie di istanze, in effetti, ha un senso pratico in quanto una soluzione può essere individuata a seguito di un esame non solo formale della correttezza e della completezza della pratica presentata dall'utente.

Le altre tematiche che si sono proposte all'attenzione della Commissione con maggior ricorrenza sono connesse a problematiche di fatturazione e a procedure di carattere amministrativo.

Gestore	amministrative	contrattuali	fatturazioni	Impianti	Perdite/consumi	Totale
Acque Spa	1	1	2	0	10	14
Fiora Spa	2	0	0	1	3	6
Asa Spa	2	1	0	0	2	5
Gaia Spa	4	2	8	0	68	84
Geal Spa	0	0	1	0	0	1
Nuove Acque	0	0	1	0	0	1
Publiacqua Spa	1	1	4	0	0	6
<b>TOTALE</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>83</b>	<b>117</b>
<b>%</b>	<b>9%</b>	<b>4%</b>	<b>14%</b>	<b>1%</b>	<b>71%</b>	

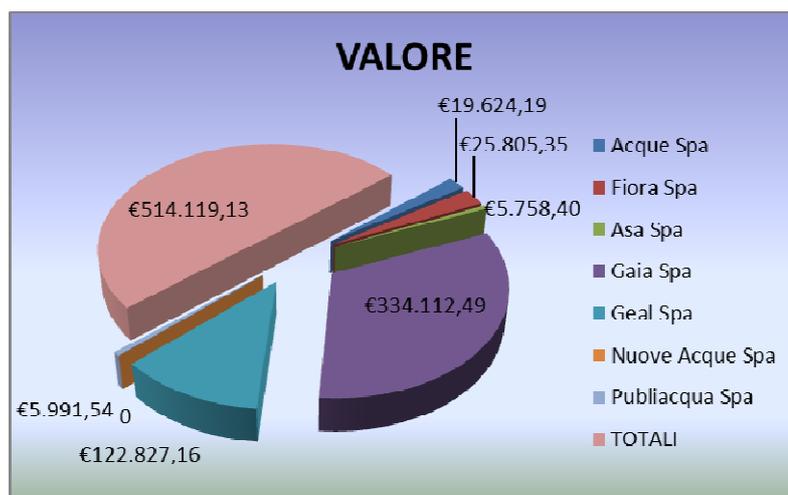
Per concludere, si da conto del valore economico del contenzioso trattato, elaborato in riferimento al dato di partenza, ossia agli importi delle fatture in contestazione (laddove presenti) ovvero delle richieste di riconoscimento di indennizzi. A differenza di quanto avvenuto negli anni precedenti, in questo caso il valore è completo poiché riguarda tutte le istanze di conciliazioni esaminate, anche se – per ovvi motivi – per alcune questioni non sussiste la possibilità di estrarre un valore di natura economica, avendo quest'ultima ad oggetto l'esecuzione di prestazioni di natura amministrativa o la realizzazione di interventi sugli impianti (verifiche, sostituzioni ecc ...).

Nella tabella che segue sono indicati, in riferimento a ciascun Gestore, i valori economici delle pratiche oggetto di procedura di conciliazione.

GESTORE	VALORE
Acque Spa	€ 19.624,19
Fiora Spa	€ 25.805,35
Asa Spa	€ 5.758,40
Gaia Spa	€ 334.112,49
Geal Spa	€ 122.827,16
Nuove Acque Spa	-----
Publiacqua Spa	€ 5.991,54
<b>TOTALI</b>	<b>€ 514.119,13</b>

In sostanza: su un totale di **117 conciliazioni**, il valore economico del contenzioso esaminato è pari ad **€ 514.119.13**. Il confronto con le procedure svolte nel 2016 – utile per valutare il rapporto in termini di valore medio tra

numero di casi trattati e importi oggetto di mediazione – sembra confermare il trend già evidenziato nei mesi scorsi.



### 8.1.3 L'attività presso i Gestori

#### 8.1.3.1 Acque Spa

Sono state esaminate **14** richieste di conciliazione, tutte concluse con esito positivo. Per lo più le questioni affrontate hanno avuto ad oggetto domande di depenalizzazione per perdita o verifica di consumi considerati anomali (10). Due invece le istanze relative all'applicazione della tariffa domestico residente (in effetti poi riconosciuta) e una ciascuna relativamente a problemi di taratura del contatore e di richiesta di voltura. Richieste dunque in sostanziale aumento rispetto ai dati rilevati negli anni immediatamente precedenti, e ciò anche in considerazione degli effetti dell'interruzione dell'attività che non ha consentito di esaminare ulteriori 18 istanze. In totale dunque sono state presentate dagli utenti 32 istanze alla commissione conciliativa regionale, a fronte delle 15 del 2015 e delle 8 del 2016.

Il valore economico del contenzioso esaminato è pari ad **€ 19.624,19**.

### *8.1.3.2 Acquedotto del Fiora Spa*

Tutte le istanze di conciliazione esaminate (6) si sono concluse con un accordo tra l'utente e il Soggetto Gestore. Le questioni hanno avuto ad oggetto ancora una volta la richiesta di sgravio per perdita occulta (3), la doverosità di pagamento della quota fissa, la domanda di spostamento del contatore e la verifica delle cause di un consumo particolarmente elevato e senza apparente motivazione. Ulteriori otto istanze non sono state trattate in conciliazione per le ragioni più volte richiamate: il numero complessivo delle richieste pervenute nel corso del 2017 si attesta dunque sulla media rilevata negli ultimi anni.

Il valore economico delle questioni esaminate è pari ad **€ 25.805,35**.

### *8.1.3.3 Asa Spa*

Sul totale di 5 richieste di conciliazione esaminate, in quattro occasioni è stato raggiunto un accordo tra le parti e un'ultima istanza (della quale si darà di seguito conto) è ancora sospesa in attesa di definizione. Le questioni affrontate - per un valore economico totale di € 5.758,40 - hanno avuto ad oggetto la contestazione dei consumi rilevati, l'applicazione della quota fissa a utenti non residenti, la richiesta di sgravio per perdita occulta, l'addebito delle quote connesse alle cd. partite pregresse e, infine la prescrizione.

Proprio in merito a tale ultima questione, ed in considerazione delle diverse posizioni emerse in sede di Commissione, è stato posto un quesito ad AIT al fine di avere indicazioni in merito alla definizione della data di decorrenza della prescrizione per la richiesta, da parte del Gestore, del pagamento di crediti relativi a periodi antecedenti i cinque anni.

Nel dettaglio, la problematica si è posta in riferimento alla volontà dichiarata dal Gestore di recuperare importi insoluti anche oltre il periodo di prescrizione, poiché relativi a fatture emesse a conguaglio dopo lungo periodo di mancanza di letture. In sostanza: il Gestore ha ritenuto di poter individuare la

decorrenza della prescrizione dalla data della fatturazione a congruaggio poiché solo quest'ultima definisce l'esatta quantificazione dell'importo dovuto. I pagamenti delle fatture in acconto rappresenterebbero una forma implicita di riconoscimento del debito da parte dell'utente, interrompendo in tal modo il decorso del termine di prescrizione.

Differente la posizione espressa dal Difensore civico regionale, secondo il quale nel caso di specie non appare configurabile l'interruzione del termine di prescrizione in quanto, per definizione, non può esservi alcuna forma di riconoscimento, con specifica intenzione ricognitiva, di un debito del quale – in attesa della lettura effettiva – l'utente non conosce la consistenza. E, del resto, neppure è certo il rapporto debito/credito intercorrente tra le parti posto che la fattura di congruaggio potrebbe risultare con credito a favore dell'utente. Le letture stimate prevedono pagamenti in acconto senza tuttavia fornire elementi certi per la stima del saldo.

Poiché dunque il riconoscimento del debito – ai fini dell'interruzione della prescrizione – presuppone che sia noto al debitore l'ammontare esatto del debito, ad avviso del Difensore civico appare escluso che il pagamento delle fatture in acconto possa essere considerato ai fini del riconoscimento del saldo che dovrà essere poi fatturato con fattura a congruaggio.

E' presumibile si faccia confusione con la diversa fattispecie del pagamento in acconto. Nel caso in esame, in effetti, si tratta di fatturazione in acconto (e non di pagamento in acconto) posto che non è il debitore che intende pagare solo una parte (indirettamente riconoscendo un importo totale di valore superiore) ma è il Gestore che fattura su consumo stimato con pagamento che viene invece effettuato per intero e non in acconto rispetto a quanto richiesto.

#### *8.1.3.4 Gaia Spa*

In totale sono state esaminate 84 istanze di conciliazione delle quali 74 (ossia circa il 90% del totale) risolte con esito positivo e una sola con esito negativo. In 9 casi la procedura non è ancora conclusa per la necessità di acquisire ulteriori elementi utili all'esame della richiesta ovvero perché in attesa di verificare l'accettazione, da parte dell'utente, della proposta formulata dalla Commissione. Si tratta dunque di ipotesi che, in caso di adesione dell'interessato alla soluzione individuata, potrebbero portare la percentuale di esito positivo quasi al 100% delle questioni esaminate.

Le questioni esaminate hanno avuto ad oggetto problematiche di natura contrattuale, attività di recupero crediti, contestazioni di fatture, perdite occulte, pratiche di natura commerciale, addebito di spese amministrative in fattura, verifica del contatore, accertamento della tariffa applicata. I Comuni per i quali sono state registrate il più alto numero di richieste sono Massa, Camaiore, Forte dei Marmi, Carrara e Massarosa

Il valore economico del contenzioso oggetto di valutazione è pari ad € 334.112,49.

Una delle tematiche di maggior ricorrenza nell'attività della Commissione è senza dubbio connessa alla valutazione delle richieste di sgravio per perdite occulte. In merito a ciò si è posto il problema di garantire la corretta applicazione delle norme di regolazione della materia, a seguito della rielaborazione delle stesse. Ora il Regolamento opportunamente distingue tra segnalazione di perdita occulta e presentazione della documentazione completa di foto e della relazione di riparazione: ed in effetti, una delle criticità segnalate con maggior frequenza dagli utenti risulta proprio connessa alla difficoltà di produrre, con la dovuta tempestività, tutto quanto necessario per l'avvio della pratica di sgravio in quanto non è raro che l'individuazione del punto di perdita – proprio perché occulto – richieda tempo. È senza dubbio condivisibile l'aver consentito all'utente di tutelarsi con una segnalazione, rinviando ad un momento

successivo l'integrazione della documentazione necessaria al Gestore per la valutazione della natura occulta del danno.

Ciò premesso, si è tuttavia posto un problema di natura interpretativa: non è chiaro se la prima segnalazione – la cui data di presentazione permette di verificare se la richiesta può considerarsi tempestivamente formulata – deve essere presentata in forma scritta (a fini probatori, appunto) ovvero se può essere rappresentata in via informale allo sportello o anche ad un operatore di call center. Qualora dovessero considerarsi utilizzabili tali ultime modalità, si dovrebbe tuttavia garantire una forma adeguata di tracciamento della segnalazione, al fine di evitare contenziosi. Non è raro che l'utente riferisca di aver parlato con un operatore e di essersi comportato in coerenza con le indicazioni ricevute ma poi rivela non corrette. Ed è chiaro che l'utente non può essere penalizzato con dichiarazione di improcedibilità della domanda se tale esito è conseguente ad ipotesi di errore da parte di operatore del Gestore. Si pone tuttavia il problema della prova in quanto del colloquio telefonico viene registrata solo una traccia generica che non consente di accertare se le indicazioni fornite dagli operatori sono corrette o meno.

Sempre in riferimento all'entrata in vigore della nuova disciplina per il riconoscimento delle perdite occulte si è posta la necessità di chiarire – in particolare modo relativamente ai mesi a cavallo tra le due differenti regolazioni – l'evento cui far riferimento per individuare la norma da applicare alla fattispecie concreta. Ciò in quanto la fattura segue il consumo, talvolta anche di diversi mesi, e l'utente ha possibilità di accorgersi di una perdita occulta spesso solo a seguito del ricevimento della bolletta. Definita dunque la data di entrata in vigore del nuovo regolamento, si è posto il problema di stabilire se dovesse farsi richiamo al periodo nel quale si è verificato il consumo, alla data di fatturazione ovvero alla data di presentazione della domanda. In diritto

amministrativo la disciplina degli atti viene regolata sulla base della normativa in vigore al momento in cui l'atto viene posto in essere. Per la gestione delle pratiche della Commissione ed in considerazione della sede conciliativa si è deciso di dare applicazione alla disciplina di maggior favore per l'utente e quindi, nel caso di specie, di far riferimento al periodo nel quale si è verificato il consumo anomalo, riconoscendo dunque la "depenalizzazione" sulla base dei parametri definiti con il precedente Regolamento.

#### *8.1.3.5 Geal Spa*

È stata trattata in Commissione una sola richiesta di conciliazione inerente tuttavia una questione di rilevante interesse, non solo per il valore del contenzioso (pari a € 122.827,16) ma altresì per la natura della questione esaminata. La problematica è nota in quanto per la soluzione della stessa la Commissione ha ritenuto opportuno coinvolgere l'Autorità Idrica Toscana che ha individuato i parametri per la soluzione del contenzioso. Se ne riferisce dunque per brevi cenni.

L'utente, titolare di un'attività produttiva, ha contestato la variazione tariffaria applicata dal Gestore, evidenziando un contrasto negli atti di regolazione di AIT e di AEEGSI e la non corretta applicazione da parte di Geal Spa della parte variabile della tariffa.

L'applicazione del nuovo piano tariffario e la contestuale modifica della categoria di inquadramento della Società (inserita nell'uso produttivo), ha comportato per l'utente un aumento della tariffa in misura superiore al 100% di quanto sino ad allora corrisposto per la fornitura idrica. È stata dunque sostenuta la violazione delle prescrizioni dettate dal Metodo Tariffario Idrico (delibera AEEGSI 643/2013/R/IDR del 27 dicembre 2013) che, in caso di modifica della struttura dei corrispettivi, imponeva (art. 39 comma 5) di non superare, per ciascuna categoria di utenza, il 10% in aumento (o diminuzione).

In sostanza, la riconduzione dell'attività industriale all'interno della nuova categoria d'uso "produttiva", ha

fatto venir meno la tutela connessa al vincolo del 10% di massimo aumento con effetti gravemente penalizzanti per la società interessata.

La soluzione per la definizione di un accordo è stata individuata grazie alla collaborazione di AIT. La proposta formulata muove dalla presa d'atto che, in riferimento all'ambito territoriale di riferimento, la razionalizzazione delle categorie tariffarie ha comportato, per un numero esiguo di utenze (15) il passaggio ad una tipologia d'uso decisamente più onerosa rispetto a quella nella quale tali utenze risultavano inquadrare, con gli effetti sopra descritti in termini di raddoppio della tariffa applicata.

#### *8.1.3.6 Nuove Acque Spa*

È stata esaminata una sola richiesta di conciliazione, avente ad oggetto l'addebito di spese e interessi in più di una fattura. La Commissione ha ravvisato la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento degli indennizzi automatici previsti dalla Carta del Servizio e ha riconosciuto sgravi parziali delle somme addebitate.

Altre due richieste di conciliazione presentate nel corso del 2017 sono state esaminate nel mese di febbraio del 2018, a seguito del ripristino della normale regolarità di funzionamento della Commissione.

#### *8.1.3.7 Publiacqua Spa*

Nel 2017 sono state esaminate in totale 6 istanze di conciliazione, tutte positivamente risolte: in cinque occasioni la proposta formulata in sede di Commissione è stata accettata dall'utente. In un caso la pratica è stata risolta nelle more di fissazione della data della seduta e di conseguenza è stato preso atto della positiva definizione e la questione è stata archiviata. Come già indicato sopra, negli ultimi mesi dello scorso anno non è stato possibile esaminare ulteriori 19 richieste di conciliazione: il totale delle istanze presentate (25) risulta dunque superiore sia a quello del 2016 (11) sia a quello del 2015 (17) trattate presso lo stesso Gestore.

Per quanto riguarda le questioni trattate, in quattro casi sono state proposte richieste aventi ad oggetto problemi di fatturazione, in un caso una istanza di pagamento in ratei mensili senza applicazione di interessi e in altro caso problematiche inerenti la corrispondenza tra tariffa applicata e servizi effettivamente erogati (è stato disposto un sopralluogo, alla presenza dell'utente, per l'accertamento del recapito delle acque in fognatura e successivamente in depurazione).

Sotto il profilo economico, il valore del contenzioso è stato di € 5.991,54, per la quasi totalità relativo ai quesiti posti in tema di fatturazione, con abbattimento di importi per un totale di € 1.072,32. I Comuni di residenza degli utenti sono stati i seguenti: Pistoia (2), Impruneta, Prato, Serravalle Pistoiese, Tavarnelle in Val di Pesa.

#### *8.1.4 Ringraziamenti*

In conclusione esprimo un caloroso ringraziamento alla Dott.ssa Lucia Franchini, grazie al cui impegno e alla cui iniziativa la Commissione conciliativa regionale ha avuto origine, offrendo agli utenti del servizio idrico toscano un servizio di mediazione che viene ormai riconosciuto quale strumento essenziale di tutela a livello nazionale.

Un doveroso ringraziamento al personale dell'Autorità Idrica Toscana e dei Soggetti Gestori per la preziosa collaborazione e, in particolare, a tutti i componenti delle Commissioni conciliative regionali che, in ogni circostanza, hanno partecipato al tavolo della mediazione mettendo a disposizione non solo grande professionalità e competenza ma soprattutto concreta e positiva disponibilità per l'individuazione di ipotesi di soluzione utili per l'eliminazione del contenzioso.

Il Difensore civico regionale  
Dott. Sandro Vannini



Giampaolo Talani "**Musicisti**" 2012  
Olio su tela 100 x 120 cm.

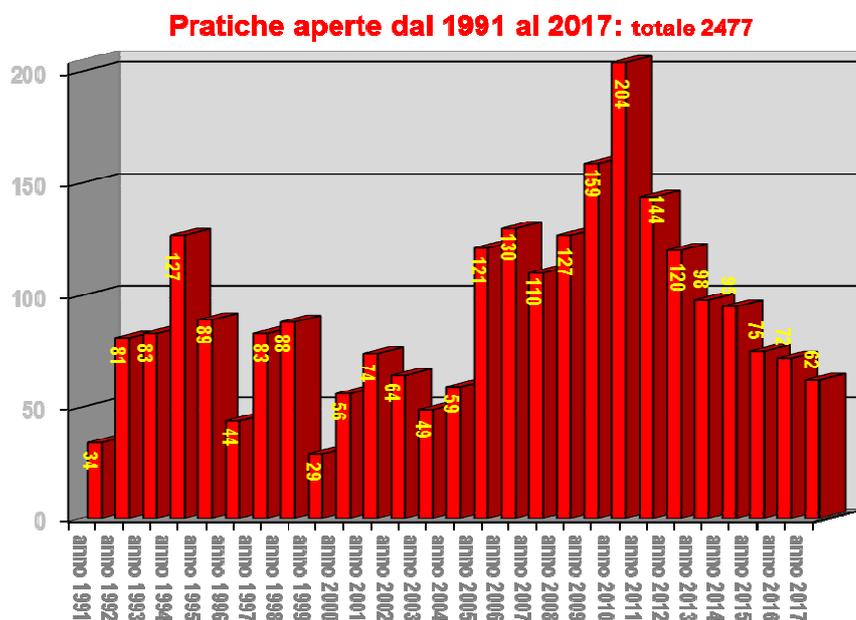


Giampaolo Talani "**Tre anime Bianche**" 2013  
Olio su tela 80 x 120 cm.

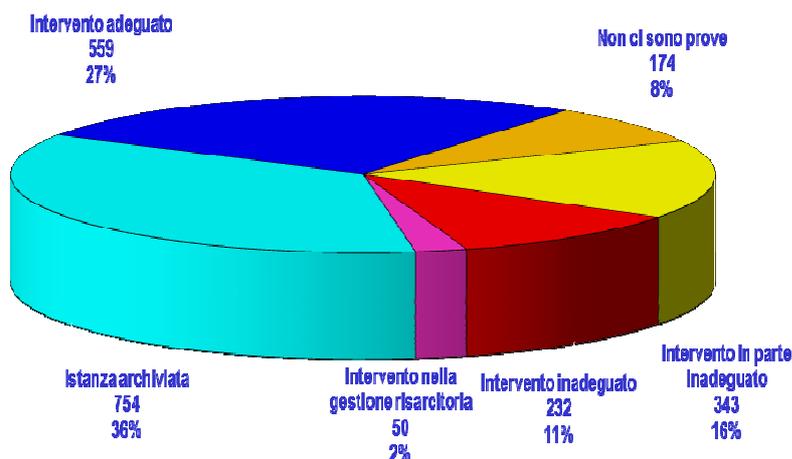
## 9 APPENDICE

### 9.1.1 Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso

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



### Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2017: totale 2112



La casistica ha raggiunto i 2477 casi dei quali il grafico sopra riporta la suddivisione per anno. Purtroppo a causa della mancata trasmissione da parte delle aziende Sanitarie di tutti i casi non c'è corrispondenza fra questo dato e il dato reale dei reclami tecnico professionali che pervengono alle Aziende Sanitarie e alle Aziende Ospedaliero Universitarie.

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

Non sempre naturalmente a fronte di un'indicazione di incongruità c'è stata l'indicazione circa l'opportunità di adire la via risarcitoria, come esplicita la tabella sotto (che riporta anche i casi in cui l'utente ha chiesto di avvalersi del Difensore civico per la gestione diretta del sinistro), perché magari si prescindeva da un evento dannoso, anche se negli ultimi tempi si registrano

indicazioni più nette. Si osserva anche che tendenzialmente quando l'utente ha presentato il reclamo all'Azienda Sanitaria e non direttamente al Difensore civico, le richieste di riesame sono rare e l'utente è soddisfatto di regola della risposta ricevuta.

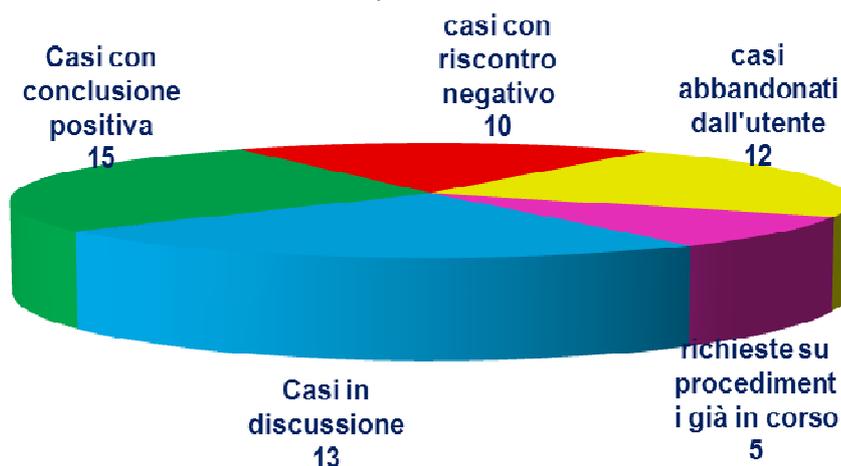
<b>Casi conclusi dal 1991 al 2017</b>			
<b>Totale 2112 pratiche</b>			
	<b>Opportunità dell'azione legale</b>		
<b>Adeguatezza dell'intervento</b>	No	Sì	<b>Totale</b>
Intervento adeguato	547	12	<b>559</b>
Non ci sono prove	153	21	<b>174</b>
Intervento in parte inadeguato	88	255	<b>343</b>
Intervento inadeguato	177	55	<b>232</b>
Intervento nella gestione risarcitoria		50	<b>50</b>
Istanza archiviata	754	0	<b>754</b>
<b>Totale</b>	<b>1719</b>	<b>393</b>	<b>2112</b>

L'ultimo grafico riguarda infine l'andamento della casistica nella quale il Difensore civico è intervenuto per cercare di "favorire l'accordo fra le parti" ai sensi della D.G.R.T. 1234/2011.

Si torna ad evidenziare che purtroppo questa azione di potenziale deflazione del contenzioso resta ignota alle Aziende Sanitarie cui l'ufficio comunica, salva loro esplicita richiesta, solo i casi in cui c'è stata una conclusione medico legale nella quale si ravvisava l'opportunità di approfondire la vicenda ed in assenza di incrocio fra database dei sinistri e quello della casistica del Difensore civico si ignora l'esito effettivo di queste vicende, anche se normalmente se l'utente si è rivolto al Difensore civico e riceve un'indicazione negativa difficilmente proseguirà con la richiesta risarcitoria.

Oltre alle 50 pratiche evidenziate nella tabella sopra abbiamo anche cinque casi in cui la richiesta all'ufficio è pervenuta nel corso di un contenzioso già in essere con l'Azienda Sanitaria per avere notizie o informazioni circa l'iter della pratica o altre notizie.

Da segnalare anche che nella casistica relativa agli abbandoni da parte dell'utente rientrano sia quei casi in cui l'utente ha richiesto al Difensore civico di inviargli un fac simile di richiesta risarcitoria senza poi ritrasmetterla sottoscritta all'ufficio, sia quei casi in cui nel corso dell'istruttoria di gestione diretta l'utente ha optato successivamente alla presentazione dell'istanza tramite il Difensore civico di avvalersi di un legale, circostanza nella quale, senza l'espressa richiesta del legale cui l'utente ha dato mandato, il Difensore civico non può più intervenire ai sensi della D.G.R.T. 1234/2011.



Da sottolineare come l'attuale assetto delle Aziende Sanitarie sta migliorando i rapporti con gli uffici legali delle Aziende Sanitarie, prima talvolta critiche con un approccio di taluni uffici legali che consideravano il Difensore civico alla stregua dell'avvocato della controparte. Resta aperto il problema evidenziato nella parte generale della relazione di trovare un equilibrio fra il caso in cui vi sia dissenso fra le indicazioni positive del Difensore civico e le conclusioni giuridico – medico legali negative dell'Azienda coinvolta.



Giampaolo Talani "**Rotte traverse**" 2015  
Olio su tavola 95 X 85 cm.

## **10 UN VIAGGIO IN COMPAGNIA DELL'ARTE DI GIAMPAOLO TALANI**

In occasione della pubblicazione della **Relazione 2017 della Difesa Civica regionale** abbiamo pensato di accompagnare il volume con le immagini dei dipinti di **Giampaolo Talani**, uno degli artisti più significativi del panorama italiano che purtroppo ci ha lasciati all'inizio del 2018. Ringraziamo per la disponibilità a concedere le immagini la famiglia e Laura Farina che da sempre segue il lavoro di Talani.

Talani è un poeta autentico che ha raffigurato con la sua opera un mondo ricco d'incontri, presenze e viaggi alla scoperta dell'uomo, delle sue attese, delle sue speranze. Nel suo lavoro ritroviamo il sentimento che anima il lavoro del Difensore civico della Regione Toscana che cerca di mettere in contatto i cittadini con la pubblica amministrazione, avvicinando la gente comune alle istituzioni pubbliche.

Dopo il calendario della Difesa Civica 2016 illustrato da Alì Hassoun, l'agenda della Difesa Civica 2017 con le immagini delle carte nautiche di Antonio Possenti, adesso, con Giampaolo Talani, troviamo un modo nuovo di proporre l'arte di uno dei maestri toscani per accompagnare ed arricchire il volume della Relazione Difesa Civica 2017.

Come ha scritto Vittorio Sgarbi " Conosco bene e condivido il suo modo di essere pittore nell'attaccamento a un mestiere antico, basato sul rispetto delle radici e della tradizione, sul quale si innesta una notevole carica innovativa personale, di innegabile perizia tecnica e di originale cifra poetica. Talani è poeta quando dipinge, con il talento di fare partecipare lo sguardo dello spettatore di un mondo di sensazioni, emozioni e sentimenti comuni, in sintonia con i nostri tempi e, insieme, universale. Attraverso una cifra stilistica autentica e personale, di immediata riconoscibilità e di fresca naturalezza."

Talani, con parole e immagini, è riuscito a costruire un proprio mondo, una personale linea di confine, dove transitano i ricordi, i sogni, le memorie, i personaggi di un luogo reale, quello della costa toscana di San Vincenzo, ma che attraverso il gioco dell'arte, diventano magicamente simboli universali

della solitudine, delle paure, delle gioie dell'uomo contemporaneo.

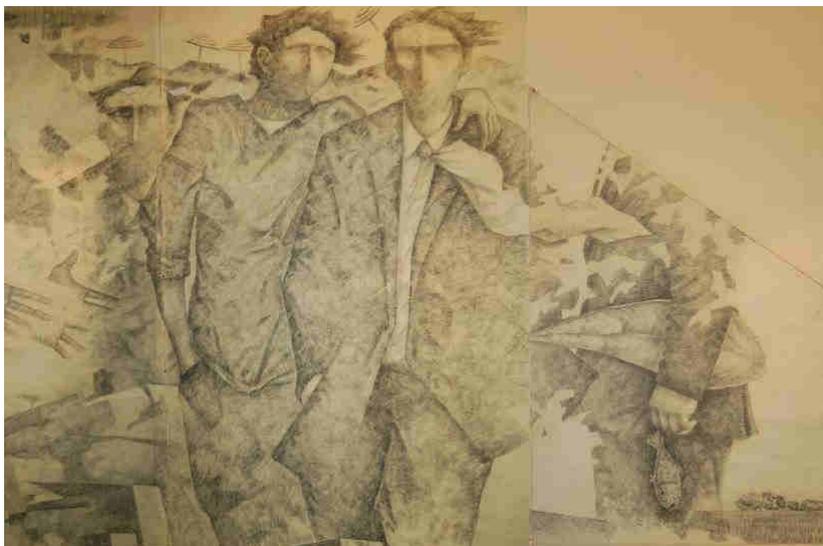
Il suo grande affresco "Partenze" pensato per la Stazione di Santa Maria Novella a Firenze, realizzato con la tecnica degli antichi maestri, dimostra la grandezza e la maturità di un poeta che riesce a coniugare la storia e la tradizione con il futuro e il senso dell'attesa; i suoi viaggiatori, con le loro valigie rosse, carichi di vita e desideri rappresentano perfettamente la nostra epoca, in bilico tra sogni e utopie, tra fughe in avanti e sguardi che sembrano rivolgersi verso il passato.

Le immagini dell'affresco "Partenze" o le altre sue opere pubbliche, le sculture in bronzo collocate a San Vincenzo, Isola del Giglio, Firenze, Berlino, rappresentano un autore moderno che riesce a parlare un linguaggio universale, in grado di emozionare e coinvolgere qualsiasi pubblico. E' stato naturale pensare a Giampaolo Talani quando abbiamo cercato un autore capace di accompagnare, con suggestione, i testi della relazione della Difesa civica. E' un piccolo omaggio del Consiglio Regionale, della sua Toscana, ad uno dei suoi figli più illustri.

In " Colloquio con la madre", uno splendido episodio del film "Kaos" di Paolo e Vittorio Taviani, la madre di Pirandello dice al figlio "Impara a guardare le cose anche con gli occhi di quelli che non le vedono più; ne proverai dolore, certo, ma quel dolore te le renderà più sacre e più belle. Forse è solo per dirti questo che t'ho fatto venire sin qua." Il fantasma della madre appare a Pirandello per far guardare le cose con gli occhi dei morti, di chi non c'è più; anche i personaggi creati da Talani sembrano apparizioni, fantasmi, capaci di guardare oltre, dove l'ombra s'addensa, in una linea di confine tra luce e buio, vita e morte, realtà e sogno. In questo risiede la grandezza del mondo evocato sulla tela dall'artista toscano, che si muove sulle ali del vento, in bilico tra presenza ed assenza, esserci e scomparire. In una linea magica di confine in cui s'infrangono e rinascono sogni e utopie, dove l'arte non è più soltanto gioco, ma vita e creazione di un mondo inventato più reale della realtà.

Riccardo Ferrucci

## 11 NOTE BIOGRAFICHE GIAMPAOLO TALANI



**PARTENZE**, Particolare del cartone preparatorio per l'affresco collocato alla Stazione di S. Maria Novella Firenze

**Giampaolo Talani** nasce a San Vincenzo (LI) nel 1955.

Ha frequentato il Liceo Artistico e l'Accademia di Belle Arti a Firenze, è considerato uno dei massimi conoscitori della tecnica dell'affresco ed è affermato autore di opere in bronzo.

Nel suo curriculum compaiono numerose ed importanti personali in primarie gallerie d'arte e significative esposizioni in sedi pubbliche, sia in Italia che all'Estero.

Talani è l'artista che ha ridato grande slancio alla cosiddetta "Arte Pubblica" tramite la creazione di opere di indiscusso e condiviso impatto emotivo, collocate a diretto contatto con la gente in spazi pubblici di amplissima frequentazione.

Citiamo "PARTENZE", l'affresco di 80mq. collocato dal 2006 nello storico scalo ferroviario fiorentino di Santa Maria Novella e che troverà definitiva collocazione al Museo del '900 di Firenze, poi il dipinto "L'OMBRA DELL'EROE" dedicato alla figura di Giuseppe Garibaldi che si trova nella Pinacoteca del

Quirinale e l'opera "MILLE UOMINI" , collocata sempre a Roma al Museo Centrale del Risorgimento, al Vittoriano.

Sempre al Quirinale si trova il busto in bronzo di Giuseppe Garibaldi che in unica copia è collocato anche al Senato della Repubblica.

E' poi il solo artista straniero invitato dal Parlamento berlinese per aprire le celebrazioni del ventennale per la caduta del muro ed un altro bronzo dal titolo "PARTENZA" alto 4 mt è stato scelto dalla municipalità di Berlino per la piazza antistante la principale stazione ferroviaria della città.

Dal 2010 "IL MARINAIO", bronzo di 7 mt. è collocato all'ingresso del porto turistico di San Vincenzo; un'altra grande opera in bronzo, "ROSA DEI VENTI", è stata ospitata per due anni nella stazione ferroviaria di Venezia Santa Lucia ed un altro bronzo di 3 metri, "L'UOMO CHE SALVA IL MARE" , è stato creato per l'isola del Giglio a ricordo della abnegazione degli abitanti in occasione della assistenza ai naufragi della Concordia. Alla fine del 2016 è stato svelato in Palazzo Vecchio il bronzo "FIORENZA", dedicato alla città di Firenze ed a tutte le donne. L'opera è ora collocata in Piazza San Jacopino.

Di lui hanno scritto tra gli altri Vittorio Sgarbi, Maria Cristina Acidini, Maurizio Fagiolo dell'Arco, Umberto Cecchi, Giovanni Faccenda, Laura Farina, Giammarco Puntelli, Riccardo Ferrucci, Maurizia Tazartes, Mario Bucci, Tommaso Paloscia, Domenico Guzzi, Enrico Giustacchini, Pierfrancesco Listri e molti altri.

Ha partecipato alla 54ma esposizione internazionale d'arte della Biennale di Venezia con l'opera DUE UOMINI CON I PESCI. Ci ha lasciati prematuramente nel gennaio 2018; la sua arte rimane per tutti noi assieme al ricordo indelebile della sua profonda umanità.

Laura Farina



Giampaolo Talani "**Due Uomini con i Pesci**" 2012  
Opera presentata alla 54° Biennale di Venezia

## 12 ELENCO DIFENSORI CIVICI

### 12.1 Difensori civici regionali e delle Province autonome

**Difensore civico della Regione Abruzzo**  
**COORDINATORE NAZIONALE dei Difensori civici**  
**Fabrizio Di Carlo**

Via M. Iacobucci, 4  
67100 - L'Aquila  
0862/644492 fax 0862/23194  
e-mail: [info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)  
sito internet: <http://www.difensorecivicoabruzzo.it>

**Difensore civico della Regione Basilicata**  
**Antonia Fiordelisi**

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

**Difensore civico della Regione Campania**  
**Francesco Eriberto D'Ippolito**

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

**Difensore civico della Regione Emilia Romagna**  
**Gianluca Gardini**

Viale Aldo Moro, 44  
40127 - Bologna  
051/5276382, n. verde 800515505 fax: 051/5276383  
e-mail [difensorecivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:difensorecivico@regione.emilia-romagna.it)  
sito internet:  
<http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aal/orgind/difciv>

**Difensore civico della Regione Lazio**

**Alessandro Licheri**

Via della Pisana, 1301

00163 - Roma

06/65932014 fax 06/65932015

e-mail [difensore.civico@regione.lazio.it](mailto: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

010/5484432 fax: 010/5484593

e-mail: [difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)

sito internet

<http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico.html>

**Difensore civico della Regione Lombardia**

**Carlo Lio**

Via Via Fabio Filzi, 22 - Palazzo Pirelli

20124 - Milano

02/67482465 - 02/67482467 fax: 02/67482487

e-mail: [info@difensorecivico.lombardia.it](mailto:info@difensorecivico.lombardia.it)

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

**Ombudsman Marche**

**Andrea Nobili**

Piazza Cavour n.23

60122 - Ancona

071/2298483 fax 71/2298264

e-mail: [ombudsman@regione.marche.it](mailto:ombudsman@regione.marche.it)

sito internet: <http://www.ombudsman.marche.it/>

**Difensore civico della Regione Piemonte**

**Augusto Fierro**

Via Dellala, 15

10121 - Torino

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

e-mail : [difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it) -

sito internet:

[http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif\\_civico](http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif_civico)

**Difensore civico della Regione Sardegna  
Felicetto Contu**

Via Roma n.25 -  
09125 Cagliari  
Numero verde: 800060160  
Tel./Fax: 070 - 673003  
e-mail: [difensorecivico@consregsardegna.it](mailto:difensorecivico@consregsardegna.it)

**Difensore civico della Regione Toscana  
Sandro Vannini**

Via Cavour, n.18  
50122 - Firenze  
055/2387800 - 800018488 (solo dalla Toscana e dai cell.)  
fax: 055/2387655  
e-mail: [difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it)  
sito internet [www.difensorecivicotoscana.it](http://www.difensorecivicotoscana.it)

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

Via Festaz, 52  
11100 - Aosta  
0165/262214 - 0165/238868 fax: 0165/32690  
e-mail: [difensore.civico@consiglio.regione.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.vda.it)  
sito internet:  
<http://www.consiglio.vda.it/app/difensorecivico>

**Garante Regionale dei Diritti della Persona - Veneto  
Mirella Gallinaro**

Via Brenta Vecchia, 8  
30171 - Mestre - Venezia  
041/23834200 - 201 fax: 041/5042372  
e-mail: [garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it](mailto:garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it)  
sito internet <http://garantedirittipersona.consiglioveneto.it/>

**Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano  
Gabriele Morandell**

Via Portici, 22  
39100 - Bolzano  
0471/301155 fax. 0471/981229  
e-mail: [posta@difesacivica.bz.it](mailto:posta@difesacivica.bz.it)  
sito internet: <http://www.difesacivica-bz.org>

**Difensore civico della Provincia Autonoma di Trento**  
**Daniela Longo**

Via Manci - Galleria Garbari, 9

38100 - Trento

0461/213203 - 0461/213190 fax 0461/238989

e-mail [difensorecivico@consiglio.provincia.tn.it](mailto:difensorecivico@consiglio.provincia.tn.it) -

sito Internet

[http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore\\_civico.it.asp](http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp)

## **12.2 Difensori Civici locali della Toscana**

**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](mailto:difensorecivico@provincia.pistoia.it)

<http://pistoia.difesacivica.it>



Giampaolo Talani "**PARTENZE**", particolare Affresco Stazione di Santa Maria Novella Firenze

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