

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CXXVIII
n. 7

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE TOSCANA

(Anno 2012)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal Difensore civico della regione Toscana

—————
Comunicata alla Presidenza il 28 marzo 2013
—————

INDICE

1	Un quadro di sintesi dell'attività svolta nel 2012	Pag.	17
2	Singoli settori d'intervento	»	21
2.1	Sanità	»	21
2.1.1	Introduzione	»	21
2.1.2	Soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusionali emoderivati: sintesi delle criticità	»	22
2.1.3	Responsabilità professionale	»	23
2.1.4	<i>Ticket</i> sanitari	»	24
2.1.5	Istanze provenienti dalle Associazioni che hanno aderito al protocollo CESVOT	»	26
2.1.6	Chiusura delle liste d'attesa per gli interventi chirurgici da parte di alcune Aziende Sanitarie	»	28
2.1.7	Modifiche della L.R. 41/95 sulla gestione delle Case Famiglia	»	29
2.1.8	Assistenza pediatrica domiciliare	»	29
2.1.9	Criticità riscontrate	»	29
2.2	Assistenza sociale e Previdenza	»	31
2.2.1	Caratteristiche generali	»	31
2.2.2	Residenze Sanitarie Assistite - R.S.A.	»	33
2.2.3	Prestazioni alla persona	»	35
2.2.4	Barriere architettoniche	»	36
2.2.5	Invalidità civile e <i>handicap</i>	»	36
2.2.6	Previdenza	»	37
2.3	Tutela degli immigrati	»	39
2.3.1	Cittadinanza	»	41
2.3.2	Procedure di emersione del Lavoro irregolare	»	43
2.3.3	Stranieri immigrati e benefici economici connessi allo stato di invalidità	»	44
2.3.4	Emigrazione – Italiani nati all'estero	»	46
2.4	Governo del territorio	»	47
2.4.1	Urbanistica	»	48
2.4.2	Ambiente	»	55
2.4.3	Edilizia residenziale pubblica	»	58
2.5	Controlli sostitutivi	»	63

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2.6 Attività produttive	Pag.	65
2.7 Servizi pubblici	»	69
2.7.1 Servizi di Comuni e Province – Anagrafe e Stato Civile	»	69
2.7.2 Servizio idrico	»	69
2.7.3 Energia elettrica	»	73
2.7.4 Telefonia	»	74
2.7.5 Trasporti	»	74
2.7.6 Servizio postale	»	78
2.7.7 Gas	»	79
2.8 Pubblico impiego e previdenza	»	79
2.8.1 Lavoro	»	79
2.9 Tributi	»	83
2.9.1 Tributi regionali	»	83
2.9.2 Tributi locali	»	86
2.9.3 Canone di abbonamento Rai	»	89
2.9.4 Equitalia – crediti (presunti) Prescritti	»	90
2.10 Sanzioni amministrative	»	92
2.11 Diritto di accesso - <i>privacy</i>	»	94
2.11.1 Procedimento Amministrativo e Diritto di Accesso	»	94
2.11.2 Tutela dei dati Personali – Casi segnalati al Garante	»	95
2.12 Diritto allo studio	»	98
2.13 Affari istituzionali	»	99
<i>Convenzioni</i>	»	100
<i>Statistiche in materia di responsabilità professionale</i>	»	112
2.13.1 Associazioni aderenti alla rete territoriale di tutela dei diritti	»	116
Elenco Difensori Civili locali	»	135
<i>Difensori civili locali della provincia di Arezzo</i>	»	135
<i>Difensori civili locali della provincia di Firenze</i>	»	135
<i>Difensori civili locali della provincia di Livorno</i>	»	136
<i>Difensori civili locali della provincia di Lucca</i>	»	136
<i>Difensori civili locali della provincia di Massa e Carrara</i>	»	136
<i>Difensori civili locali della provincia di Pisa</i>	»	137
<i>Difensori civili locali della provincia di Prato</i>	»	137
<i>Difensori civili locali della provincia di Pistoia</i>	»	138
<i>Difensori civili locali della provincia di Siena</i>	»	138

IL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Signor Presidente del Consiglio
Signor Presidente della Giunta
Signori Consiglieri

mi prego presentare alle SS.VV., ai sensi dell'art.28 della L.R. 27 aprile 2009, n. 19, la relazione annuale dell'attività svolta dal Difensore Civico durante l'anno 2012.

La citata Legge Regionale prevede, espressamente, che entro il 31 marzo di ogni anno Vi venga presentata **“una relazione sull'attività svolta, completa degli eventuali suggerimenti idonei a prevenire i casi di cattiva amministrazione”**.

Si rinvia alla lettura dei singoli settori per individuare quelle che, sulla base delle istanze a noi pervenute o aperte d'ufficio, sono le criticità da superare per un buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò che mi preme qui sottolineare è la vigile attenzione e preoccupazione del legislatore regionale di prevenire e nel caso ricondurre ad un comportamento virtuoso quelle amministrazioni pubbliche o quei soggetti erogatori di servizi pubblici che vengono meno al dettato istituzionale e nell'esercizio delle loro funzioni indeboliscono o compromettono il rapporto con il cittadino.

Tale preoccupazione non si spiega solamente con la volontà di tutelare i diritti dei singoli e la rappresentanza della comunità, ma deriva dall'osservanza di quella che è una capacità fondamentale del Consiglio regionale, una nuova valenza della rappresentatività. Come si esplica?

- Politiche valutative sugli effetti delle leggi e la capacità di disamina delle macro-tendenze del territorio
- sorvegliare e indirizzare l'operato dei diversi soggetti del sistema di governo regionale, da quelli della pubblica amministrazione ai soggetti privati che esercitano un ruolo rilevante per la comunità.

Capire e farsi capire. Su questo versante le Assemblee legislative giocano un ruolo chiave nei processi di accompagnamento alla cittadinanza attiva.

Un'Assemblea legislativa regionale è forte ed ha un ruolo anche perché è in grado di assolvere, oltre alle funzioni costitutive (legislazione, rappresentanza, verifica e implementazione delle politiche...), ad un **patto comunicativo** con i cittadini: è la certezza che devono avere i cittadini, nell'interagire e incontrare l'informazione dei consigli regionali, che quello che si sta discutendo ha importanza per la collettività, incide sulla vita

concreta e reale delle entità locali, è frutto di una valutazione complessiva mirante alla qualità della vita e al benessere e non a logiche di parte senza nascondere, nel dibattito democratico, le diverse interpretazioni e soluzioni, contrapposte nella dialettica maggioranza - opposizione.

In questo senso quindi si possono meglio spiegare tutte le iniziative volte ad una sostanziale estensione a livello regionale di strumenti e organismi indipendenti a tutela e garanzia sia della corretta comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadini che alla enfaticizzazione della prevenzione dei così detti casi di "malamministrazione" nell'intento di costruire una cultura sempre più condivisa della partecipazione civile, del riconoscimento che le regole condivise sono di fondamentale importanza per il vivere comune.

E' proprio alla Difesa Civica che, per Statuto regionale e per raccomandazioni degli stessi Organi, viene assegnato **il compito di associare tutela dei diritti, garanzia della trasparenza e legalità dell'azione amministrativa**. All'art. 5 della L.R. n.19/2009, nella disciplina del Difensore civico regionale, si definisce quando si ha "cattiva amministrazione":

- a) un atto dovuto sia stato omissso o immotivatamente ritardato;
- b) un atto sia stato formato o emanato oppure un'attività sia stata esercitata in modo irregolare o illegittimo;
- c) si sia verificato la violazione dei principi in materia di erogazione di servizi pubblici dettati dalle disposizioni per la tutela degli utenti;
- d) vi sia stata mancanza di risposta o rifiuto di informazione;
- e) in ogni altro caso in cui non siano stati rispettati i principi di buona amministrazione.

Come spesso ho sottolineato in altri contesti, al di là dei singoli casi che quindi sono assoggettabili alla sfera delle individuali responsabilità di operatori o gestori, quello che rileviamo come fenomeni ricorrenti e generalizzabili, e anche, quindi, di più complessa natura, sono riassumibili nelle seguenti fattispecie:

interpretazione delle norme e formulazioni di suggerimenti per adeguamenti normativi o regolamentari;
problemi di comunicazione e informazione;
discriminazione o più in generale la contraddizione a volte rilevabile tra le dichiarazioni di principio in materia di diritti e di pari dignità sociale e la tendenza normativa espressione dell'indirizzo politico e/o dell'applicazione normativa;
disomogeneità nell'organizzazione e distribuzione dei servizi sul territorio nel quadro delle autonomie locali;

l'ipertrofia normativa che ha trovato la propria scaturigine nella pretesa di disciplinare nel dettaglio quanti più aspetti delle relazioni tra cittadini e lo stato come se "il pubblico interesse", nonostante lo stesso ordinamento riformato dalla Riforma del Titolo V, non possa avere attuazione nella diversa allocazione di poteri e funzioni e nel riconoscimento di autoregolamentazione a soggetti che siano espressione di interessi collettivi

Il 1° comma dell'art. 97 della Costituzione Italiana recita: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Tale rilievo costituzionale è riconfermato nel nostro Statuto Regionale, all'art. 4 dove nelle "Finalità principali" si introduce il seguente comma: "la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese ed istituzioni a tutti i livelli e la realizzazione del principio di buona amministrazione, secondo criteri di imparzialità, trasparenza, equità."

Semplificazione normativa ed amministrativa rappresentano dunque le due facce della stessa medaglia nel rispetto dei principi di buona amministrazione: il Consiglio regionale della Toscana e gli uffici legislativi di supporto bene hanno rimarcato che il dovere del legislatore è quello di formulare norme concettualmente e semanticamente precise, chiare e intelleggibili nelle finalità e nelle indicazioni dei comportamenti richiesti perché il cittadino deve poter sapere in ogni momento cosa gli è lecito e cosa gli è vietato.

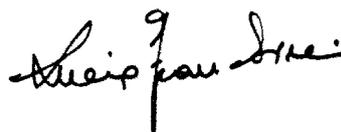
E' in questo senso che la nozione di "qualità" della normazione non viene più riferita solo a quella "formale" dei testi normativi, che debbono essere chiari, intelleggibili, accessibili, bensì anche a quella "sostanziale": ad una "qualità" cioè che garantisca un livello qualitativo elevato del rapporto Autorità-cittadini e Autorità-imprese, per il tramite di regole "buone" in quanto il loro contenuto sia conseguente ad una adeguata progettazione in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi, in grado perciò di assicurare l'effettività dei diritti e delle libertà fondamentali.

E' comunque questo un cammino arduo sebbene necessario, e uno dei fondamentali compiti assegnato alla Difesa Civica è proprio quello di concorrere alla difficile sintesi che prevede il raccordo dell'interesse dell'istante alla celerità dell'azione amministrativa da un lato e, dall'altro, quel sistema di controlli preposti a verificare la legittimità dell'azione amministrativa in sé nella ponderazione degli interessi di volta in volta coinvolti nell'agire pubblico così come a garantire la democraticità dell'azione amministrativa.

Chiaro è il messaggio che ci perviene dal Consiglio Regionale e quindi dalla iniziale ricordata enfaticizzazione dello stesso testo istitutivo del Difensore Civico della Toscana: il presentarVi ogni anno "una relazione sull'attività svolta, completa degli eventuali suggerimenti idonei a prevenire i casi di cattiva amministrazione". Efficacia, celerità e semplificazione normativa

come fulcro della democraticità dello stato che è democratico se lo è la sua amministrazione, solo cioè se l'amministrazione è lo specchio della società, dei suoi bisogni reali, e riflette l'inventiva di mezzi adottati a soddisfare questi bisogni.

Lucia Franchini

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

Glossario

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

Quadro riassuntivo



Pratiche aperte 1/1/2012 al 31/12/2012 Tot 2154



Pratiche aperte 1/1/2011 al 31/12/2011 Tot 1933



Pratiche Per Settore

2011

2012

	2011	2012
Affari Istituzionali	45	40
Territorio	255	274
Attività Produttive	23	30
Controlli Sostitutivi	6	4
Immigrazione	52	30
Imposte - Tributi e Sanzioni Amm.	363	566
Istruzione	50	36
Sociale Lavoro e Previdenza	273	242
Procedimento Amministrativo e Accesso agli Atti	78	76
Sanità	337	269
Servizi Pubblici	451	587

Visitatori Web 2012

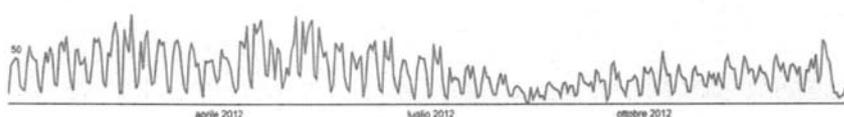
Panoramica pubblico

01/gen/2012 - 31/dic/2012

% di visite 100,00%

Panoramica

Visite



6.965 persone hanno visitato questo sito

Visite

9.892

Visitatori unici

6.965

Visualizzazioni di pagina

31.668

Pagine/visita

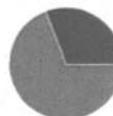
3,20

Durata media visita

00:02:43

Frequenza di rimbalzo

43,67%



69,16% New Visitor

6.841 Visite

30,84% Returning Visitor

3.051 Visite

% nuove visite

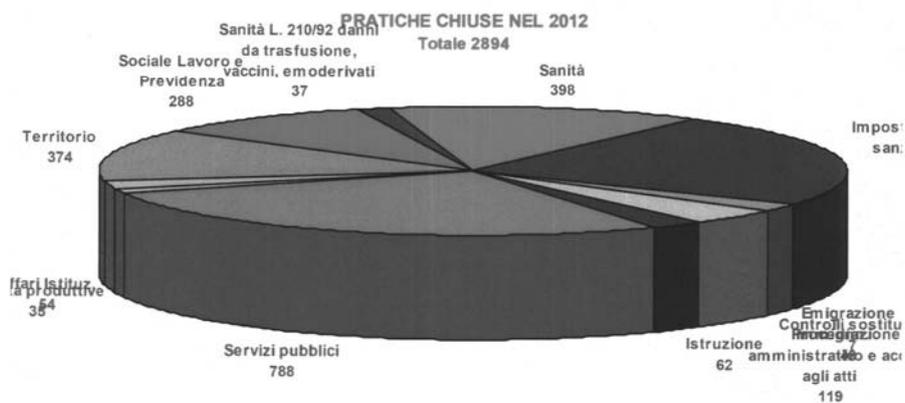
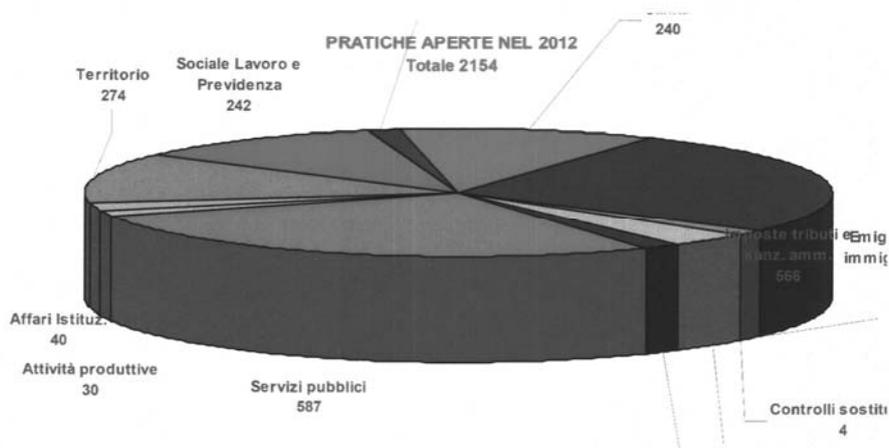
69,13%

Lingua	Visite	% Visite
1. it	6.727	68,00%
2. it-it	2.333	23,58%
3. en-us	291	2,94%
4. en	238	2,41%
5. (not set)	119	1,20%
6. fr	32	0,32%
7. es	26	0,26%
8. de	25	0,25%
9. ru	20	0,20%
10. de-de	16	0,16%

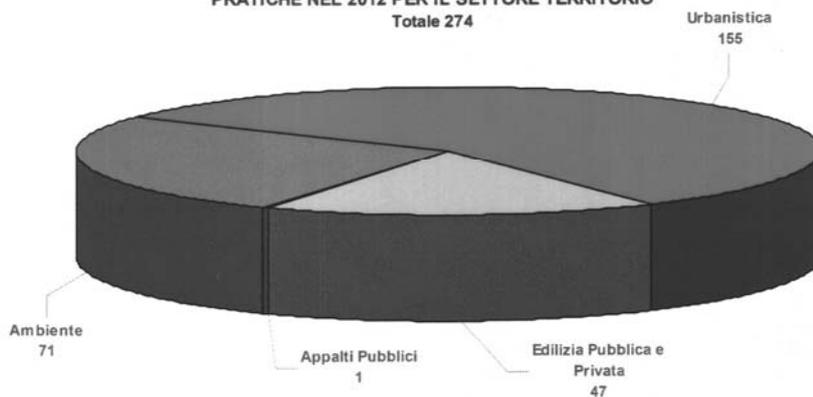
visualizza rapporto completo

Tabelle – dati statistici settori di intervento e Difesa civica locale

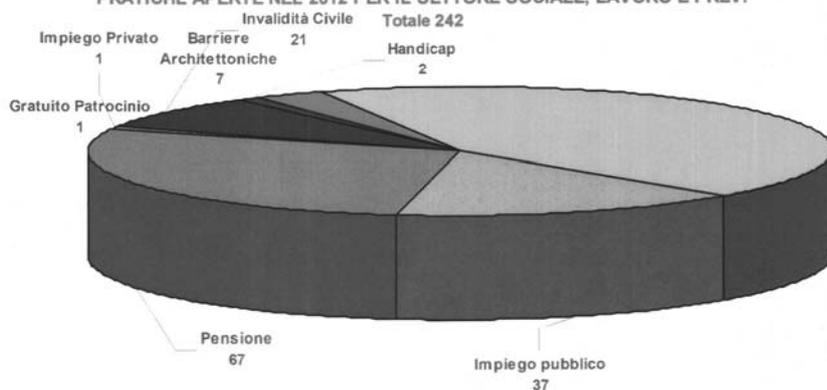
Grafici dell'attività dell'Ufficio divisi per settori di intervento



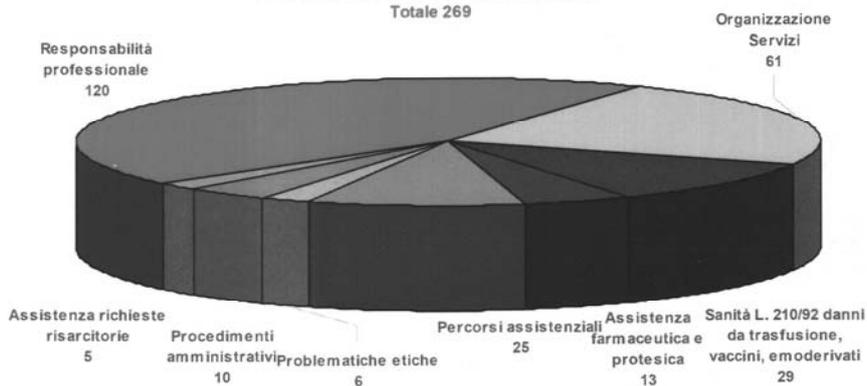
PRATICHE NEL 2012 PER IL SETTORE TERRITORIO
Totale 274



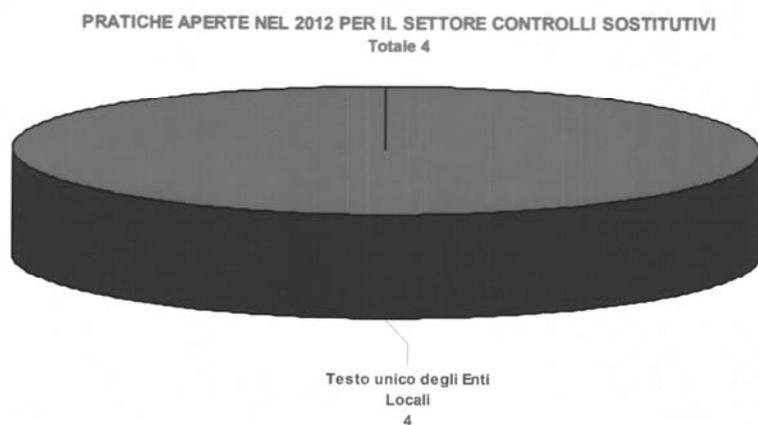
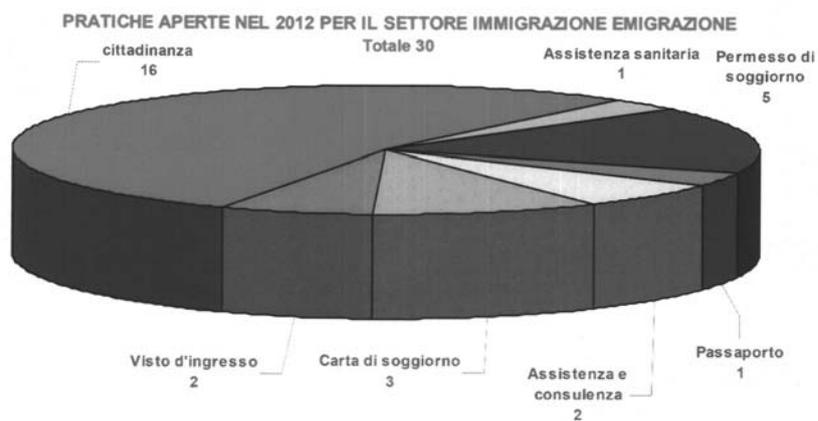
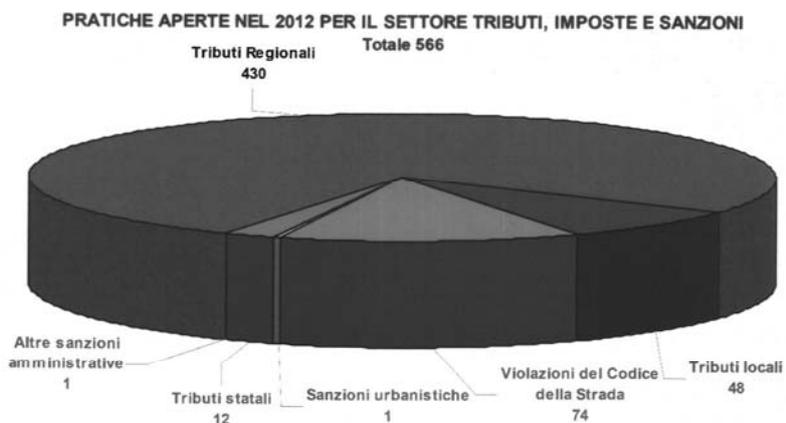
PRATICHE APERTE NEL 2012 PER IL SETTORE SOCIALE, LAVORO E PREV.



PRATICHE APERTE NEL 2012 IN SANITÀ
Totale 269

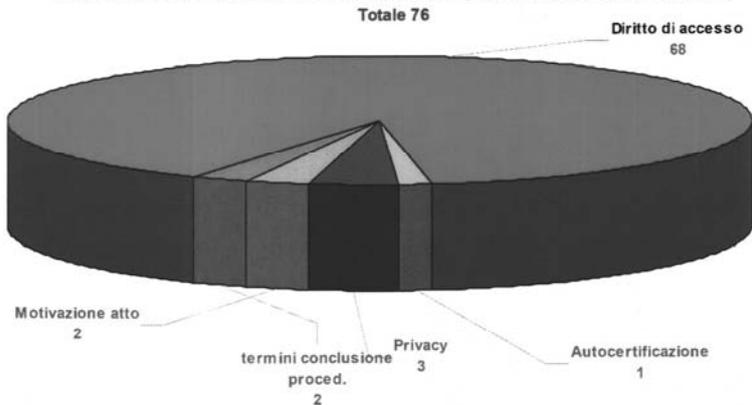


XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

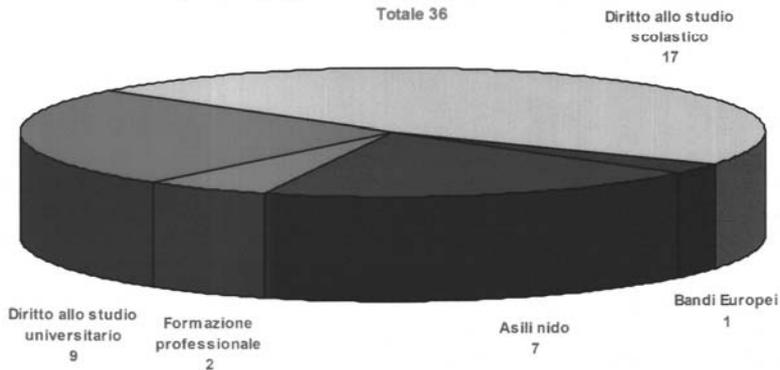


VII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

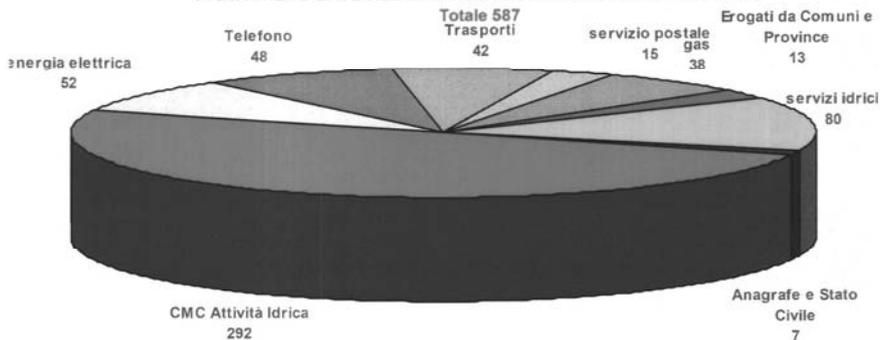
PRATICHE APERTE NEL 2012 PER IL SETTORE PROCED. AMMINISTRATIVO

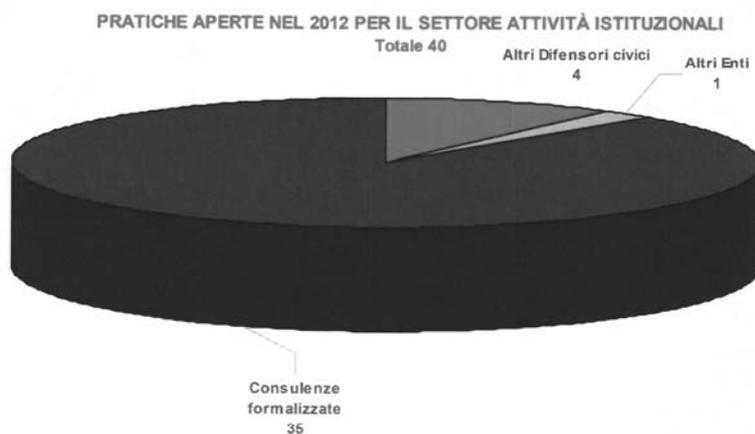
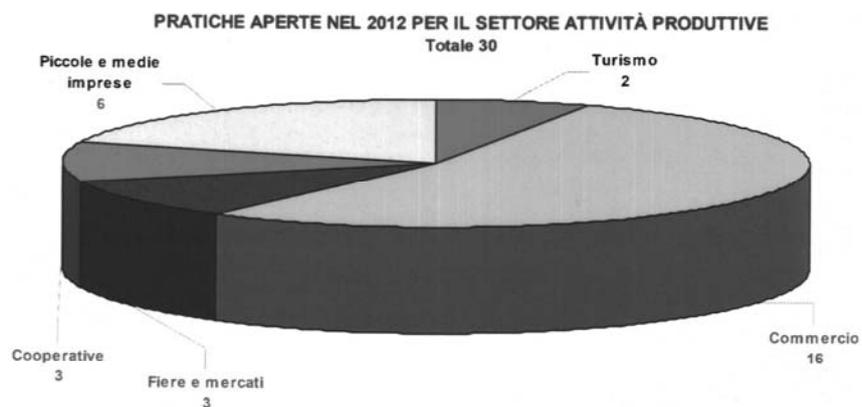


PRATICHE APERTE NEL 2012 PER ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO



PRATICHE APERTE NEL 2012 PER IL SETTORE SERVIZI PUBBLICI





1 UN QUADRO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2012

Nel 2012 sono state avviate un totale di 2154 pratiche, a fronte delle 1933 aperte nel 2011, delle 1758 aperte del 2010 e delle 2199 istruite nel 2009. L'andamento delle richieste registra quindi - dopo il calo del 2010 - di nuovo una tendenza alla crescita.

Come già anticipato in occasione delle precedenti relazioni, il numero complessivo delle richieste di assistenza al Difensore civico risulta condizionato dall'inevitabile riduzione delle istanze relative alla L. 210/92 (soggetti danneggiati da vaccini ed emotrasfusioni), per i motivi diffusamente illustrati nel successivo paragrafo 2.2.1. e in gran parte riconducibili ai maggiori controlli nell'utilizzo dei derivati del sangue con la conseguente riduzione del rischio di contagio. Si tratta tuttavia di tematica che presenta ancora oggi grande interesse in considerazione della presumibile esistenza di molte persone danneggiate negli anni passati ma ancora non pienamente consapevoli della possibilità di ottenere un indennizzo per il grave danno subito.

PRATICHE APERTE

ANNO 2007	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011	ANNO 2012
1.485	1.943	1.954	1.677	1877	2125
Legge 210/92					
445	504	245	81	56	29
TOTALE					
1.930	2.447	2.199	1.758	1933	2154

In questi numeri sono comprese, diversamente dal 2011, le pratiche di conciliazione svolte dal Difensore civico regionale (attraverso proprio delegato) in qualità di Presidente delle Commissioni Miste Conciliative istituite presso i gestori del servizio idrico, con specifico riferimento a Gaia Spa, Acque Spa e Publiacqua Spa, operanti rispettivamente negli ex Ambiti territoriali n. 1, 2 e 3 (dal 1 gennaio 2012 esiste un ATO unico, con conferenze territoriali). In totale sono stati trattati 292 casi con la seguente suddivisione: 185 con Gaia Spa, 51 con Acque Spa e 56 con Publiacqua Spa.

Per un maggior dettaglio si rinvia al paragrafo 2.8.2 della presente Relazione.

Procediamo ora all'esame dei flussi di richieste con specifico riferimento ai settori di attività del Difensore civico, ponendo a confronto i dati aggregati dell'anno 2012. La tabella che segue suggerisce elementi di riflessione in rapporto alla variazione - talvolta significativa - della tipologia di istanze ricevute dall'Ufficio. Valutazione che aiuta a comprendere le dinamiche di evoluzione

della domanda e quindi a orientare le risorse dell'Ufficio in modo da garantire una risposta il più possibile utile e tempestiva rispetto alle criticità evidenziate.

Per un'analisi di dettaglio dei settori di attività si rinvia ai paragrafi successivi: in questa sede è tuttavia possibile confrontare i valori registrati per esprimere considerazioni di carattere generale sull'andamento delle istanze.

**Pratiche aperte anni 2011 - 2012 classificate per settore
dati a confronto**

Settori	2011	2012
Affari istituzionali	45	40
Attività produttive	23	30
Controlli sostitutivi	6	4
Emigrazione immigrazione	52	30
Imposte e sanzioni amministrative	363	566
Istruzione	50	36
Procedimento amministrativo, accesso agli atti	78	76
Sanità	281	240
L210/92danni da trasfusione, vaccini, emoderivati	56	29
Servizi pubblici	451	587
Sociale, lavoro e previdenza	273	242
Territorio	255	274
TOTALE	1933	2154

Nel settore "affari istituzionali" sono state avviate 40 istruttorie, con valori in lieve diminuzione rispetto a quelli dell'anno precedente (45). In questo senso risulta ancora una volta decisiva la progressiva interruzione dell'attività degli Uffici di difesa civica a livello locale, con funzioni non più delegate alla rete territoriale ma direttamente esercitate dal Difensore civico regionale. Nell'ambito del settore "affari istituzionali", in effetti, erano inclusi i rapporti con la rete locale di tutela e, venendo quest'ultima progressivamente a mancare, le istanze risultano ora classificate sulla base di parametri differenti e connessi alla specificità della materia oggetto di istruttoria.

Nel settore delle "attività produttive" si registra un aumento delle istanze, con un totale di 30 pratiche rispetto alle 23 formalizzate nell'anno precedente. La grande maggioranza di tali richieste hanno riguardato il commercio (16), il turismo (2) oltre a questioni riguardanti le piccole e medie imprese (6), le cooperative (3) e le fiere e mercati (3)

Nel settore dei "controlli sostitutivi" sono state formalizzate quattro pratiche. Con le relazioni degli anni precedenti si è dato ampio conto dei motivi che hanno determinato il forte decremento delle pratiche nel settore: le riserve di costituzionalità espresse

dalla Consulta circa la legittimità del potere di sostituzione esercitato nei confronti delle autonomie locali hanno prodotto un effetto disincentivante sul versante della richiesta e comunque indebolito la potenzialità dello strumento commissariale, in passato rivelatosi estremamente prezioso per garantire l'adozione di atti obbligatori da parte di Comuni e Province. L'attuale contesto normativo – che in ogni caso si fonda su disposizioni mai eliminate dall'ordinamento – costringe il Difensore civico a valutare con estrema severità la sussistenza dei presupposti per l'attivazione dell'intervento, dovendo comunque tener conto di un contenzioso divenuto a questo punto sostanzialmente inevitabile.

Le richieste nel settore dell'emigrazione e dell'immigrazione sono state 30 nel 2012 contro le 52 del 2011, con 5 istanze relative a questioni di permesso di soggiorno, 3 in tema di permesso di soggiorno CE, 2 di visto di ingresso, 16 di cittadinanza, 2 le attività di assistenza e di consulenza, 3 la carta di soggiorno, uno la questione del passaporto e un'altra di assistenza sanitaria e ospedaliera. Possiamo evidenziare che a fronte di un numero inferiore di pratiche in tema di immigrazione aperte nel 2012 rispetto al 2011, si è comunque avuto un incremento di 16 pratiche anziché 13 in tema di cittadinanza. Inoltre, il funzionario preposto ha partecipato alle riunioni periodiche del Consiglio territoriale dell'immigrazione presso la provincia di Livorno nell'ambito del quale sono state esaminate numerose criticità legate allo status di immigrato. Inoltre per il funzionario incaricato è iniziata e sta continuando la collaborazione al tavolo antidiscriminazioni istituito presso la Giunta regionale, assessore al Sociale.

In tema di "imposte, tasse, contributi e sanzioni amministrative" sono stati avviati 566 procedimenti, la maggior parte dei quali 430 relativi a tributi regionali; 12 pratiche hanno avuto ad oggetto tributi statali, 48 tributi locali e 74 contenziosi relativi a violazione delle norme del codice della strada.

Nel settore "istruzione" sono state aperte 36 pratiche, Di queste, 9 sono relative al diritto allo studio universitario, 17 in tema di diritto allo studio scolastico, 7 in materia di asili nido, 2 alla formazione professionale e 1 in materia di assegnazione di voucher formativi

Nel settore "procedimento amministrativo e accesso agli atti": nel 2012 sono state avviate 76 pratiche la gran parte delle quali inerenti l'esercizio del diritto di accesso (68)

Nel settore "sanità" sono state aperte 269 pratiche delle quali 29 relative alle richieste di indennizzo per danni da trasfusioni, vaccini e emoderivati.

Nel settore dei "servizi pubblici" sono stati aperte 587 pratiche a fronte delle 451 del 2011. Per quanto riguarda i servizi di Comuni e Province, si registrano 7 questioni di anagrafe e stato civile. Numerose sono state le istanze ricevute in materia di

gestione dei servizi di acquedotto, con ben 372 pratiche complessive. Per il servizio di erogazione dell'energia elettrica sono state esaminate 52 istanze, 38 per il servizio gas, 15 per il servizio postale e 48 nei confronti dei gestori dei servizi di telefonia. Altre 42 pratiche, infine, hanno avuto ad oggetto la materia dei servizi di trasporto.

Nel settore "sociale, lavoro e previdenza" i procedimenti attivati sono pari a 242 a fronte delle 273 del 2011. In materia di assistenza sociale sono stati trattati 133 casi e 2 questioni relative a situazioni di handicap. In materia di lavoro e previdenza, molte richieste hanno avuto ad oggetto problemi di pensione (67) e di impiego (38). Ventuno procedimenti sono stati avviati in materia di invalidità civile.

Nel settore "governo del territorio" si registra un incremento, sono state aperte 274 pratiche a fronte delle 255 del 2011, con la seguente suddivisione: 71 in materia di ambiente, 155 in urbanistica, 47 per edilizia residenziale pubblica e una per appalti pubblici.

L'attività complessivamente svolta dall'Ufficio del Difensore civico regionale nel corso dell'anno 2012 può quindi essere sintetizzata come da tabella che segue, rinviando alle prime pagine di questa relazione per una più dettagliata rappresentazione grafica dei dati esposti.

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

2 SINGOLI SETTORI D'INTERVENTO

2.1 Sanità

2.1.1 Introduzione

Nel corso del 2012 sono state aperte 269 pratiche delle quali 29 riguardano l'assistenza a soggetti danneggiati da vaccini, emotrasfusioni ed emoderivati e 120 ipotesi di responsabilità professionale, e le restanti tematiche legate all'organizzazione dei servizi e percorsi assistenziali.

A fronte di un lieve calo delle istanze, va sottolineato in primo luogo come molte delle pratiche aperte nel 2012 siano legate a problematiche di ordine generale, aperte d'ufficio a seguito di notizie sulla stampa (e quindi riguardano una collettività di persone) o da segnalazioni ricevute da Associazioni.

Anche per la Sanità molte delle istanze pervenute alla fine del 2012 sono state aperte nei primi mesi del 2013, considerata anche la particolare iniziale complessità nella gestione degli interlocutori in questo settore con il nostro nuovo software di gestione delle procedure e dei dati, soprattutto per quanto attiene il Settore della responsabilità professionale.

Si ribadisce che la diminuzione delle pratiche nel settore del sangue, se è indice di un dato positivo, poiché ormai l'aumentata sicurezza dei controlli rende estremamente improbabili i contagi, non fa venir meno le gravi criticità richiamate negli ultimi anni ed evidenziate nell'appendice statistica e che qui si richiamano e sulle quali è necessario riflettere. Fra l'altro la maggior parte delle pratiche aperte nel 2012 sono relative ad evoluzioni di situazioni pregresse (ricorsi, richieste di aggravamento etc.) e altri utenti prendono solo adesso contatti con l'ufficio affermando di non avere mai saputo dell'esistenza della legge che consentiva di chiedere l'indennizzo ai soggetti danneggiati da emotrasfusioni.

Rinviano ai paragrafi specifici per l'approfondimento, va ricordato che il 2012 è stato un anno di attesa per il nuovo Piano Sanitario Regionale, rispetto al quale la discussione, ormai avanzata in Consiglio Regionale si è interrotta, anche a seguito delle disposizioni in materia di spending review. Attesa che ha determinato una forte incertezza nel futuro dell'attività del Difensore civico in sanità ed ha fatto sì che fossero rinviate problematiche quali la redazione del regolamento di attuazione della L.R. 19/2009 e la ridefinizione dei rapporti con la medicina

Legale e gli incontri con le Direzioni Generali delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitarie.

Il 2012 ha visto anche l'avvicendamento dell'Assessore Regionale, con una riorganizzazione della Direzione Generale, anche a seguito della modifica di molti Direttori Generali di Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitarie e l'esigenza di ridefinire i rapporti di collaborazione con l'Assessorato e la difesa civica, rapporti che si sono definitivamente consolidati nei primi mesi del 2013.

La Convenzione fra Difensore civico e CESVOT è stata occasione di spunto per significative casistiche relative a pratiche aperte di ufficio, non elevate numericamente, ma importanti perché generalmente relative a più persone.

Anche la circostanza che nel corso del 2012 la Commissione Regionale di Bioetica non sia ancora stata rinominata ha costituito un ulteriore ostacolo alla possibilità di approfondire problematiche con cui il Difensore civico si fronteggia quotidianamente, tanto più se pensiamo che la base del dibattito bioetico non è tanto quella ideologica sulla fecondazione assistita o sulle direttive anticipate e/o l'interruzione di gravidanza sulla quale tanto si dibatte ideologicamente in modo spesso distorto e strumentale, ma che la bioetica nasce proprio come riflessione sulle modalità con le quali definire le priorità per utilizzare risorse non illimitate a fronte di potenzialità sempre superiori della scienza: prospettiva che – tanto più in tempo di tagli e di scelte da operare – renderebbe importante la possibilità di confrontarsi all'interno della Commissione.

Il Difensore civico continua comunque ad essere presente nella Commissione attività diabetologiche.

Nel corso del 2012 si sono ulteriormente rafforzati anche i rapporti di collaborazione con l'Ordine dei Medici della Provincia di Firenze che si è fatta parte attiva per promuovere un incontro fra Difensore civico e altri Ordini dei Medici. Si auspica di potere rafforzare, nel 2013, il rapporto di collaborazione, alla luce della disponibilità dimostrata dagli Ordini.

Prima di partire con l'analisi della casistica più rilevante, abbiamo ritenuto corretto a partire dai rapporti trimestrali al Consiglio Regionale dare conto anche dei casi di mancata collaborazione con il Difensore civico in relazione ai singoli episodi ed i casi di positiva collaborazione, che saranno oggetto quindi di un paragrafo finale dedicato.

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

Si ritiene opportuno tornare a richiamare l'attenzione su questo punto, anche se nel 2012 sono state aperte solo 29

pratiche, per motivi legati all'indiscussa maggior sicurezza del sangue (i casi trattati dall'Ufficio riguardano episodi di contagio risalenti al più tardi ai primi anni novanta), ma anche per assenza di promozione circa l'attività del Difensore civico in questo settore.

Si torna a richiamare l'attenzione del Consiglio Regionale e anche del Parlamento Nazionale sull'esigenza di un riordino legislativo nazionale della materia, perché permangono situazioni di soggetti che non ottengono neppure l'indennizzo a causa della presentazione tardiva della domanda e soggetti che ottengono l'indennizzo ed un risarcimento miliardario a causa della circostanza che la legge attualmente non prevede l'alternatività fra richiesta di indennizzo e azione risarcitoria. Da evidenziare che spesso le Corti che condannano lo Stato a risarcimenti miliardari utilizzano le conclusioni delle Commissioni Mediche Ospedaliere sull'esistenza del nesso di causalità fra trasfusione ed infezione, senza tenere presente che la L. 210/1992 e successive modifiche opera giustamente un'inversione dell'onere della prova (basta provare di essere stati trasfusi o di avere avuto contatto con un emoderivato ed avere successivamente contratto la patologia, senza che le strutture pubbliche siano in grado di controllare i donatori con i parametri attuali per ottenere la pronuncia positiva sul nesso causale), mentre il 2043 C.Civ. prevederebbe l'onere per il danneggiato di provare che proprio quel tipo di comportamento gli ha procurato il danno.

Anche se i casi di nuovo contagio sono per fortuna praticamente inesistenti un numero altissimo di persone danneggiate e sofferenti meriterebbero l'attenzione del legislatore nazionale, anche considerato che spesso le persone rimaste fuori sono proprio quelle più deboli ed indifese; riteniamo che le strutture pubbliche che dovevano pubblicizzare la legge non abbiano svolto sufficientemente questa funzione. Considerato il basso numero dei casi nel 2012 per quanto riguarda i dati statistici si rinvia a quello presentato in appendice statistica della Relazione 2010.

2.1.3 Responsabilità professionale

Rinviando agli allegati per il commento dei dati, il numero dei casi riflette l'andamento storico, anche perché l'invio da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie dei reclami ancora non è stato sistematizzato. Solo le ASL di Arezzo, Empoli, Firenze, Pisa, Siena, inviano al Difensore civico i reclami tecnico professionali che ricevono, e le Aziende Ospedaliere Universitarie di Careggi e Pisa. L'Assessore regionale in un recente incontro si è reso disponibile a ribadire l'obbligatorietà del percorso relativo ai reclami tecnico professionali per tutte le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie.

In questo contesto, è opportuno evidenziare anche come in attesa del nuovo Piano Sanitario Regionale si sia rinviata la proposta alla Giunta Regionale del regolamento di attuazione della L.R. 19/2009 ed è da evidenziare anche che ciò ha fatto sì che ancora non sia stata data piena attuazione neppure alla D.G.R.T. 1234/2010 che ha affidato al Difensore civico la possibilità di facilitare l'incontro fra le parti, in una fase dalla quale l'ufficio era prima completamente escluso: la gestione diretta del contenzioso, facilitando l'accordo fra le parti. Al momento siamo in attesa di riscontri dalle poche Aziende Sanitarie investite di una richiesta risarcitoria dall'utente e si sta definendo un protocollo di collaborazione con l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Careggi.

Anche per quanto attiene il versante con le convenzioni con i consulenti medico legali scadute nel 2011 sono in corso contatti con la Direzione Generale diritto alla Salute per riattivare in modo più organico e sistematico la gestione delle consulenze medico legali al Difensore civico, ricordando che il problema non è solo garantire la mera consulenza medico legale, ma anche le consulenze specialistiche utili ad inquadrare il caso.

Si ritiene opportuno tornare a ricordare che questa attività è possibile grazie alle due convenzioni attivate con i Consulenti medico Legali (Università di Firenze, Istituto di Medicina Legale e Azienda Sanitaria di Arezzo U.O. Medicina Legale) senza i quali il Difensore civico non sarebbe in grado di entrare nel merito delle singole vicende; alla fine del 2011 anche l'Azienda Sanitaria di Prato si è resa disponibile a collaborare con il Difensore civico. Non si è attivata la collaborazione proprio in attesa di definire meglio il quadro a livello regionale.

Si ribadisce infine l'esigenza che possa finalmente partire l'attivazione del monitoraggio informatizzato della casistica (ed in tal senso il Difensore civico è tornato a sollecitare la Regione).

2.1.4 Ticket Sanitari

La legge sulla razionalizzazione dei tagli pone criteri certi ed uguali per tutte le Aziende Sanitarie (la L.R. 81/2012 all'art. 6 fissa il tetto massimo di 5,00€ per la procedura di riscossione; la Delibera dell'Azienda Sanitaria 10 di Firenze, 287/2009 prevedeva che il costo di "ristoro per l'istruttoria" fosse pari al 50% del ticket evaso). In questo contesto, la recente DGRT 39/2013 ha ribadito come i costi per il recupero delle spese debbano essere solo quelli della L.R. 81/2012 ed è da valutare cosa succederà in concreto con quegli utenti che si sono rivolti al Difensore civico perché non intendono pagare le spese imposte dall'Azienda Sanitaria di Firenze per il recupero dei ticket, in base ad avvisi inviati prima della L.R. 81/2012.

Da evidenziare la circostanza che molti dei cosiddetti "evasori" del ticket prima del 2010, in realtà hanno presentato dichiarazioni non veritiere circa la loro situazione reddituale (la legge nazionale di riferimento faceva riferimento al reddito dell'intero nucleo familiare, molti addetti amministrativi negli anni '90 davano informazioni contrarie affermando all'utente che il reddito a cui fare riferimento, nel caso di ultrasessantacinquenni era quello del singolo).

Si ricorda come al momento solo l'Azienda Sanitaria di Firenze e quella di Arezzo abbiano con modalità diverse attivato azioni di recupero dei ticket evasi.

La casistica relativa all'Azienda Sanitaria di Firenze riguarda tre aspetti principali:

1. Erronee dichiarazioni sull'esenzione per reddito, rispetto alle quali si è posto in passato un problema di cattiva informazione, che ad avviso del nostro ufficio è da valutare caso per caso, soprattutto per quanto attiene l'applicazione delle sanzioni.
2. Casi in cui l'utente non trova più la ricevuta del pagamento del ticket, rispetto alla quale c'è l'erronea convinzione di una prescrizione quinquennale, mentre il termine quinquennale è legato esclusivamente all'onere di conservazione di tale documentazione quando la si è allegata fra quella utile ad ottenere le detrazioni nella dichiarazione dei redditi.
3. Alcuni casi in cui per la prestazione era dovuto il ticket, ma l'operatore che eseguì la prestazione non informò l'utente, che in buona fede credeva che non fosse dovuto. Questo aspetto riguarda tutti gli interventi chirurgici eseguiti in regime ambulatoriale (cd. Day Surgery), che si distinguono da quelli gestiti con ricovero ospedaliero di un giorno (Day Hospital). Mentre per i secondi non è dovuto il ticket rientrando in regime di ricovero ospedaliero, per i primi è dovuto, ma spesso sia l'operatore che l'utente ignoravano l'esistenza di tale obbligo. Eseguendo i controlli è emersa l'evasione del ticket.

Rispetto a questi tre casi è indubbio che soprattutto nei casi descritti sub 1 e 3 il ticket sia dovuto, la problematica che l'ufficio sta affrontando è l'applicabilità delle sanzioni quando le dichiarazioni erranee sono state rilasciate in buona fede, magari alla luce di informazioni fallaci date dallo stesso operatore e nei casi in cui l'utente non era stato neppure informato dell'obbligo di pagare il ticket.

Da un punto di vista più generale la D.G.R.T. 39/2013 ha iniziato a sistematizzare una serie di casi, ad esempio sancendo un generale obbligo di pagamento anticipato del ticket a fronte di

comportamenti difformi da parte delle varie Aziende Sanitarie¹ ed Ospedaliere.

Si evidenzia però l'esigenza che anche a fronte delle numerose modifiche che sono intervenute nel regime del ticket, si prevedano modalità utili a garantire a quegli utenti che in buona fede realizzano di avere sbagliato ad indicare la fascia di reddito corretta etc. di potere rettificare o integrare le dichiarazioni rese senza incorrere in sanzioni.

Sempre per quanto attiene la problematica del ticket, è anche importante ricordare sempre che si applicano alla gestione del flusso prenotazione, esecuzione della prestazione e calcolo del ticket le norme in materia di procedimento amministrativo e di obblighi del responsabile del procedimento. Se è vero ad esempio che solo il medico prescrittore può integrare l'impegnativa con i codici di esenzione per patologia e che tale compito non spetta all'addetto allo sportello, neppure se l'utente esibisce l'attestazione di esenzione, non va dimenticato che è onere dell'addetto attivarsi perché il medico prescrittore integri la prescrizione con i dati corretti.

Infine rispetto alla tematica del ticket l'ufficio è intervenuto sulla tematica relativa al contributo di digitalizzazione delle immagini (DGRT 753/2012 e 808/2012). Rispetto a tale questione il Difensore civico aveva invitato la Regione a valutare l'opportunità di non esigere il contributo da coloro che non richiedevano la copia del CD. Tale proposta non è stata accolta, ma la disciplina è stata comunque modificata dalla DGRT 1001/2012 nel senso che dopo il terzo esame in un anno il contributo non era più dovuto. Adesso si tratta di trovare modalità applicative per le quali venga garantita in modo automatico l'esenzione dopo la terza volta, dal momento che non tutti gli utenti sono informati di tale modifica.

2.1.5 Istanze provenienti dalle Associazioni che hanno aderito al protocollo CESVOT

Il Difensore civico ha ricevuto un numero di istanze non significativamente elevato da un punto di vista numerico, ma significativo per quanto riguarda il rilievo delle istanze. Si ritiene opportuno quindi sintetizzare le istanze ricevute in sanità dalle associazioni relative a problematiche generali²:

¹ Si ricorda quanto accaduto a Massa e Carrara e riportato dalla stampa. Anteriormente all'adozione della delibera, l'ASL 1 aveva deciso di modificare le modalità di esazione del ticket prevedendo il pagamento anticipato. Un'utente con la figlia con febbre alta si era visto rifiutare la prestazione essendo impossibilitato a pagare ed un infermiere aveva proceduto ad anticipare la somma necessaria, dandone ampia notizia sulla stampa. Rispetto al caso siamo intervenuti di ufficio apprendendo la notizia sulla stampa e ricevendo garanzie che esiste una procedura per la valutazione di casi eccezionali laddove l'utente non possa anticipare il ticket, che prevede la validazione da parte del Medico di Distretto.

² Da evidenziare che il Centro Diritti del Malato di Prato trasmette al Difensore civico le casistiche relative ad istanze sulla responsabilità professionale, già da prima dell'adesione al protocollo

1. Problematiche relative al **percorso assistenziale ictus**, oggetto di una segnalazione da parte dell'Associazione A.L.I.Ce. Toscana (Ass. Lotta all'Ictus Cerebrale) sezione di Firenze, rispetto alla quale ci siamo attivati sia per quanto atteneva l'esigenza di rendere maggiormente vincolanti le previsioni della bozza di Piano Sanitario Regionale circa il percorso assistenziale ictus su tutto il territorio regionale, sia per quanto atteneva l'esigenza di garantire ai soggetti colpiti da ictus tempi certi per l'inizio della riabilitazione che per un soggetto colpito da ictus è parte integrante della cura. Un'ulteriore istanza, alla fine del 2012 ha riguardato la gestione del percorso assistenziale per quei soggetti ai quali vengano diagnosticati aggravamenti o comunque la malattia al di fuori di un percorso ospedaliero. Per quanto riguarda i primi due punti il Difensore civico ha fatto proprie le proposte dell'Associazione in sede di osservazioni al Piano Sanitario Regionale, mentre per quanto attiene l'ultima istanza il caso concreto presentato al Difensore civico si è risolto (pur se con molto ritardo) ma stiamo lavorando perché si modifichi l'organizzazione generale.
2. percorso per **l'invalidità civile dei detenuti**, su istanza dell'Associazione Altro Diritto. Su questo tema, nel quale c'è stato anche il raccordo con il Garante dei Detenuti c'è stata anche la collaborazione attiva dell'Ordine dei Medici della Provincia di Firenze. Il problema riguardava il fatto che la domanda di invalidità civile deve essere corredata da un certificato redatto dal medico di Medicina generale, che nel caso dei detenuti è il medico del carcere. Poiché il certificato è a pagamento il problema si è posto per quei detenuti che non potevano pagare il costo del certificato. Da accertamenti è emerso che il problema riguarda esclusivamente solo Firenze e la Direzione Generale si sta adoperando fattivamente per risolvere il caso all'interno della convenzione fra INPS e Regione Toscana.
3. **trasporti sanitari per l'isola d'Elba**. Si tratta di un problema che non riguarda il trasporto di emergenza, quanto piuttosto la gestione dei trasporti ordinari di persone che devono recarsi dalla terraferma o sulla terraferma per accertamenti ed indagini e che sono barellati e riguarda anche i portatori di handicap non deambulanti. Al momento i traghetti non dispongono di ascensori idonei al trasporto delle lettighe o delle carrozzine in coperta e i malati (oltre all'equipaggio dell'ambulanza) sono costretti a rimanere nel garage dove la temperatura d'estate è altissima e l'aria insalubre. La questione riguarda ovviamente anche i portatori di handicap. Si tratta di una vicenda che ha

trovato una soluzione solo parziale, con la garanzia della possibilità di restare nel garage (prima a discrezione del capitano) e l'impegno a modificare in futuro la flotta di traghetti. Il Difensore civico tornerà su questa questione nel corso del 2013, perché la soluzione, che rappresenta un passo avanti non è soddisfacente, né sicura.

- 4. Liste d'attesa** l'argomento liste d'attesa ha suscitato molta attenzione negli incontri fra Difensore civico ed associazioni aderenti al CESVOT. Molte associazioni ignoravano il diritto al bonus in determinati casi (che è esclusivamente su richiesta). L'ufficio si è in particolare occupato di alcuni problemi segnalati dall'Auser di Pistoia rispetto alle liste d'attesa per alcune prestazioni alla ASL di Pistoia. Abbiamo ricevuto un'argomentata risposta. Il problema delle liste d'attesa è comunque all'attenzione generale dell'ufficio, anche tramite interventi d'ufficio.

2.1.6 Chiusura delle liste d'attesa per gli interventi chirurgici da parte di alcune Aziende Sanitarie

Come già evidenziato nel giornalino, alla luce della legge regionale 81/2012 che sistematizza i tagli, l'auspicio è che ciò che non è previsto espressamente dalla legge non possa essere oggetto di taglio per iniziativa delle singole direzioni aziendali. In sede di consultazioni presso la IV Commissione consiliare Sanità e politiche sociali, non è stato recepito l'invito, avanzato dal Difensore civico, di esplicitare questo principio in un apposito articolo della legge, ma si ritiene che questo sia comunque implicito per il fatto che il legislatore regionale ha comunque operato scelte precise circa le modalità con cui la Giunta Regionale e le Aziende devono operare in ambito di tagli e risparmi e che quindi la legge, pur avendo inciso sulla spesa sanitaria, abbia quanto meno evitato che in futuro si ripropongano iniziative da parte di singole Aziende Sanitarie o Ospedaliero - Universitarie tese a tagliare la spesa sanitaria a scapito dei servizi che le Aziende sono tenute ad erogare.

Va tuttavia osservato che ad oggi non risulta che l'Azienda Sanitaria di Firenze, Livorno, Massa e Carrara e Pistoia abbiano revocato gli atti Aziendali che sospendevano gli interventi "non urgenti" fino addirittura al 31 gennaio 2013 (nel caso dell'Azienda Sanitaria di Firenze) né che la Regione abbia dato indicazioni in tal senso alle Aziende. Rispetto a tale intervento il Difensore civico ha per ora ricevuto una risposta che giustifica formalmente la scelta da parte dell'Azienda Sanitaria di Firenze, senza tuttavia fornire alcun riferimento in merito ai provvedimenti adottati. L'Assessore Regionale si è impegnato a fornirci un riscontro organico in merito al problema.

2.1.7 Modifica della L.R. 41/95 sulla gestione delle Case Famiglia

Al Difensore civico è stato posto un quesito da parte di una associazione, che gestiva una casa famiglia. L'associazione era stata sanzionata dal Comune di Scandicci in base all'art. 24 della legge 41/1995, perché ospitava un soggetto non autosufficiente. L'ufficio ha osservato che la legge prevede le sanzioni per chi gestisce abusivamente una struttura per persone non autosufficienti senza autorizzazione e tale comportamento non può essere paragonato al fatto che uno degli ospiti non è autosufficiente, comportamento che senz'altro comporta una violazione della L.R. 41/95, ma che è al momento priva di sanzione, in quanto non può essere applicata la stessa sanzione prevista per una fattispecie diversa, stante la tassatività delle disposizioni sanzionatorie. La Regione ha fornito tempestivo riscontro con l'impegno di modificare la legge, al momento purtroppo il Comune di Scandicci non ha ancora fornito un riscontro in merito all'opportunità di procedere in autotutela ad annullare la sanzione e – considerato che è in corso un contenzioso – si auspica che la questione possa risolversi senza ulteriore aggravio di costi per l'Associazione, ma anche per il Comune.

2.1.8 Assistenza pediatrica domiciliare

La Commissione Mista Conciliativa della ASL di Livorno ha trasmesso al Difensore civico una decisione generale relativa al sistematico rifiuto dei pediatri di recarsi a domicilio dei bambini, con un'interpretazione del contratto collettivo che parla di valutazione da parte del pediatra, come se tale valutazione fosse rimessa alla discrezionalità assoluta del pediatra e non ad una oggettiva valutazione dei parametri di intrasportabilità del minore.

Al momento dopo una prima replica interlocutoria l'Azienda Sanitaria di Livorno non ha ancora fornito un riscontro alle istanze del Difensore civico, motivo per il quale la vicenda è stata rimessa anche all'attenzione dell'Assessore Regionale.

2.1.9 Criticità riscontrate

Nel dare conto dei positivi comportamenti di molte Aziende Sanitarie, di un rinnovato rapporto di collaborazione con l'Assessorato e con la Direzione Generale e con gli Ordini ed i collegi professionali, è opportuno tornare a dare conto di due criticità che purtroppo si sono riscontrate nel corso del 2012.

1. In via generale l'Azienda Sanitaria di Livorno tende a rispondere con molta difficoltà al Difensore civico,

anche per quanto attiene le pratiche di responsabilità professionale. Si è investito della problematica l'Assessore regionale e le pratiche in cui c'è mancata collaborazione saranno archiviate dandone specifica menzione nella prossima relazione e nelle relazioni periodiche al Consiglio Regionale. Si registra con rammarico questa situazione, nel quadro di rapporti con l'Azienda Sanitaria di Livorno e con la Direzione Generale improntati alla collaborazione ed alla cordialità da parte del Direttore Generale. Purtroppo però nel corso del 2012 non solo l'istanza sopra evidenziata è rimasta senza risposta, ma anche due istanze in materia tecnico professionale sono stati oggetto di mancato riscontro.

2. Una signora anziana in carrozzina ha riportato lesioni, che ne hanno peggiorato lo stato di salute – già molto precario – fino al decesso, a causa dello sgancio dei fermi sul mezzo che la trasportava, mezzo di proprietà della Pubblica Assistenza l'Avvenire di Prato, in convenzione con l'Azienda Sanitaria di Prato. Nonostante sia eclatante la responsabilità (almeno oggettiva) dell'Associazione e nonostante l'Associazione abbia dichiarato di avere fatto denuncia di sinistro in occasione di un incontro ufficiale con la Azienda Sanitaria 4 di Prato, l'Associazione ha negato ogni addebito a fronte della richiesta risarcitoria dell'interessato e a nulla sono valsi gli inviti del Difensore civico a trovare un accordo bonario con l'interessato, che dovrà agire per via giudiziaria nei confronti dell'Associazione, la quale non ha neppure risposto alle raccomandate del Difensore civico. Da evidenziare anche che l'Azienda Sanitaria di Prato, titolare del rapporto convenzionale con l'Associazione di volontariato, dopo avere promosso un incontro con l'Associazione e nonostante che questa abbia disatteso gli impegni presi in quella sede, non ha adottato alcun provvedimento in riferimento alla Convenzione in essere e l'unica preoccupazione nelle ultime risposte al Difensore civico è stata solo quella di escludere addebiti da parte della Azienda Sanitaria nei fatti. Questo nel quadro di positivi rapporti di collaborazione con l'Azienda Sanitaria di Prato, che purtroppo in questo caso è stata solo parziale.

2.2 Assistenza sociale e Previdenza

2.2.1 Caratteristiche generali

Nel corso dell'anno 2012 sono state trattate 198 istanze, delle quali 131 complessivamente afferenti a problematiche di ordine sociale (RSA, invalidità civile, prestazioni alla persona) e 67 su questioni previdenziali. A questi numeri si aggiunge almeno un altro 30% di attività informale, che non si è formalizzata con l'apertura di un fascicolo perché consistente in attività di consulenza e di informazione, molto richiesta da questo tipo di utenza, di aggiornamento normativo, o perché non si sono riscontrati i presupposti giuridici per avviare un intervento formalizzato.

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

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

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

E' importante per esempio, che variazioni socio-reddituali, che in questo periodo sono purtroppo molto frequenti (basta pensare all'improvvisa e inaspettata perdita del lavoro) che si sono verificate nel lasso di tempo che intercorre dalla presentazione dell'Isee (sempre riferito all'anno precedente) al momento della

segnalazione del bisogno, possano essere valutate con l'ausilio di un supporto "oggettivo e temporalmente aggiornato" di modo che la valutazione dell'operatore, nell'accoglimento o meno di una richiesta, sia sempre più rispondente al bisogno e soggetto ad una procedura di manifesta trasparenza proprio nell'intento di migliorare la comunicazione e l'informazione al cittadino oltre che la risoluzione o meno del problema espresso.

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

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

Per quanto attiene al Settore previdenziale infine, essendo questa materia di competenza statale, le istanze presentate all'ufficio su questa problematica, per quanto di grande interesse per i cittadini, hanno un margine di intervento più limitato, in quanto lo stesso non può andare ad incidere su cambiamenti normativi, ma è costantemente rivolto al superamento di problemi pratici, che i cittadini, senza l'aiuto del Difensore civico, non riescono a risolvere. Si tratta di intervenire presso gli Istituti previdenziali su ritardi, in alcuni casi veramente notevoli, nell'erogazione delle prestazioni (pensioni, Tfr, assegni nucleo familiare, ricongiunzioni...) richiesta di verifiche su valutazioni errate o di chiarimenti normativi specifici in relazione ad una situazione precisa.

Va inoltre evidenziata la diversità della tipologia degli utenti che si rivolgono all'Ufficio del Difensore civico per problematiche inerenti la previdenza: si è trattato spesso di persone più giovani e con un livello culturale più elevato, che usano correntemente gli strumenti di comunicazione informatici, con la consapevolezza dei loro diritti e delle carenze da imputare alla pubblica amministrazione che pongono spesso al Difensore civico istanze con richieste precise e documentate correttamente.

2.2.2 Residenze Sanitarie Assistite - R.S.A.

23 le istanze presentate e sempre più attenzionato l'argomento che riguarda la compartecipazione al costo della quota sociale per l'inserimento in RSA di persone non autosufficienti gravi. Complice sicuramente la grave crisi economica, le difficoltà dei cittadini per ottemperare ai costi della quota sociale sono in costante aumento, con richiamo sempre più pressante circa l'illegittimità della clausola contrattuale, fatta firmare ai familiari della persona che deve essere inserita in struttura, (pena la mancata accettazione dell'utente in struttura) che, in forza di un "accordo privatistico", impone ai familiari precisi impegni riguardo al saldo della retta di parte sociale nel caso in cui la persona ricoverata, alla quale potrebbe venir meno il contributo dell'Ente pubblico o per qualsiasi altro motivo, non fosse più in grado di sostenere i relativi costi.

Il Difensore civico già da diversi anni ha sollevato questo problema, mettendo in luce le irregolarità che vengono riscontrate all'interno delle richieste rivolte da alcune RSA ai familiari dei ricoverati, e sollecitando conseguenti azioni di verifica anche in sede di Giunta Regionale.

In particolar modo è stata sottoposta all'intervento dell'Ufficio, la richiesta di una somma, a titolo di caparra, e di valore pari ad una mensilità, da versare anticipatamente all'ingresso in struttura e da restituirsi al momento dell'uscita dell'utente dalla stessa. Ovviamente, in considerazione che in questa tipologia di inserimenti, l'utente esce solo al momento del decesso, magari dopo anni di degenza, in pratica questa somma, per altro non prevista dalle clausole degli attuali accordi stabiliti nelle convenzioni tra strutture, ASL e Comuni, non viene richiesta dai familiari, e non viene mai rimborsata in modo automatico dalle RSA. L'intervento pressante del Difensore civico a tutela di un utente che aveva presentato istanza in questo senso, si è, sia pure in seguito ad un intervento molto laborioso, favorevolmente risolto.

Altra problematica portata all'attenzione del Difensore civico è la necessità di maggiore trasparenza, nella fattura, delle voci utili

per la detrazione degli oneri sostenuti in RSA per gli addetti all'assistenza personale di non autosufficienti, che devono essere evidenziate dagli uffici amministrativi delle RSA stesse mediante apposita fatturazione relativa alle spese sanitarie extra sostenute e non a carico del sistema sanitario, ai fini della possibilità di operare la detrazione nella denuncia dei redditi prevista dal DPR 917/86. L'intervento del Difensore civico, su istanza di un'associazione di disabili, ha ottenuto, oltre ad un'accurata azione di controllo anche l'impegno, da parte della competente Società della Salute, di un intervento volto a far rispettare quanto stabilito dalla normativa vigente.

Per quanto riguarda l'annoso problema legato all'obbligo di compartecipazione dei familiari di persone non autosufficienti gravi al pagamento della retta di parte sociale previsto dalla L.R. n. 66/08, invece, in contrasto con la normativa statale che prevede la sola compartecipazione dell'assistito, in tre sentenze del mese di luglio ultimo scorso, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso presentato da cittadini dichiarando illegittimi i regolamenti comunali che non tenevano in considerazione quanto stabilito dal D.Lgs n. 109/98. A queste si è tuttavia susseguita l'ulteriore Sentenza della Corte Costituzionale n. 296 del 19/12/2012 nella quale viene riaffermata la competenza regionale di determinare il meccanismo di compartecipazione, confermando la piena legittimità della normativa secondaria che dava applicazione alla L.R.T. n. 66/08 .

Sempre in tema di inserimento in RSA, dalle istanze dei cittadini emerge quanto sia importante che i servizi sociali abbiano la visione complessiva e particolareggiata delle diverse situazioni che vengono sottoposte alla loro attenzione. Spesso infatti, dietro la compilazione da parte dell'utente della scheda predisposta, c'è "un mondo" di situazioni particolari che se non vengono tenute in considerazione, indirizzano la commissione di valutazione ad assumere decisioni non conformi alla situazione effettiva. Mi riferisco nello specifico, a titolo esemplificativo, ad un caso recentemente sottoposto all'ufficio: la richiesta di valutazione di un'anziana con alzheimer per l'individuazione del piano assistenziale personalizzato. La signora ha un figlio che risulta residente con lei, ha una casa di proprietà ed una pensione sufficiente a far sì che debba sostenere l'eventuale costo per la quota sociale necessaria. Dall'analisi oggettiva di questa situazione la commissione decide per un centro diurno, e vista la gravità sanitaria, di un ricovero di sollievo in RSA. La situazione reale, esposta dal figlio al Difensore civico, ha evidenziato una situazione alquanto differente: il figlio, legatissimo affettivamente alla madre che ha provveduto da sola alla sua crescita, ha accudito in via esclusiva la mamma malata, dal 2008 ad oggi, senza chiedere alcun aiuto ai Servizi e tuttavia, pur avendo ancora la residenza con la madre, in realtà convive con la compagna da due

anni. Purtroppo la situazione sanitaria della madre è degenerata velocemente aggravandosi al punto che non è più possibile, per motivi di sicurezza suoi e dei vicini, che possa rimanere in casa da sola, sia di notte che di giorno. L'inserimento nel Centro diurno inoltre è rifiutato dalla signora, e comunque necessita della presenza del figlio sia la mattina che la sera per "convincerla" a salire e scendere dal pulmino. Resta inoltre il problema della notte (è già scappata di casa) e dei danni che per la sua patologia di Alzheimer arreca al condominio.

In considerazione che gli è stata assegnata la quota sanitaria per il centro diurno e che la stessa non è molto inferiore a quella prevista per l'inserimento in RSA, il Difensore civico è intervenuto positivamente per sensibilizzare i Servizi e richiamare l'attenzione sulla necessità di una nuova valutazione della situazione che tenga conto della reale situazione familiare e sanitaria, e che nel caso di un inserimento in RSA, la differenza di costi per il servizio sanitario sarebbe esigua a fronte di un importante beneficio assistenziale per l'utente e di supporto per il figlio.

2.2.3 Prestazioni alla persona.

Nell'attività relativa all'anno 2012, le 64 istanze presentate all'Ufficio, hanno avuto un incremento per quanto attiene la mancata erogazione dei contributi assistenziali, che a causa dei tristemente noti tagli ai finanziamenti, hanno aggravato la situazione di coloro che, pur avendo diritto a questo tipo di assistenza per quanto previsto dalla normativa vigente, si sono trovati loro malgrado ad essere esclusi dal beneficio, proprio a causa della ridotta disponibilità finanziaria.

A questo proposito mi riferisco in prima battuta a situazioni riportate anche dalla stampa proprio per la loro criticità, inerenti il taglio ai "contributi badante" operati dal Comune di Firenze.

Sono state segnalate situazioni in cui a fronte di contributi di 500-600 euro mensili per sostenere l'assunzione di una badante, i cittadini si sono visti recapitare una lettera del Comune nella quale veniva loro comunicato che da gennaio 2012 il contributo sarebbe stato ridotto a 100- 120 euro mensili, con la conseguenza di gettare nel panico coloro che, pur di tenere il familiare non autosufficiente in casa, avevano preso impegni contrattuali con persone regolarmente assunte, contando su quel contributo che, venendo improvvisamente a mancare, non consentiva più la sostenibilità dell'impegno assunto.

L'Ufficio si è attivato prendendo contatti con il competente assessorato comunale, al fine di richiamare l'attenzione non solo sulla gravità del problema ma anche sulla misura della sua estensione, chiedendo quali soluzioni l'Amministrazione avrebbe

messo in atto al fine di superarlo e abbiamo ricevuto rassicurazioni da parte dei Servizi Sociali contattati, sulla volontà dell'Amministrazione di modificare le decisioni ultimamente assunte per ristabilire una situazione che, pur non tornando a quella iniziale, risulti comunque utile ai cittadini.

Prendendo atto della reale difficoltà economica del momento, e partendo da questo esempio che rappresenta solo la punta dell'iceberg delle molteplici tipologie di richieste di contributi disattese (contributi affitto, contributi per pagamento di utenze, contributi per acquisto beni per bambini piccoli...) scaturisce la riflessione circa l'opportunità di individuare un numero ristretto di Livelli Essenziali di Prestazioni, intesi come diritti soggettivi, e quindi "veramente" garantiti per la loro esigibilità, sui quali i cittadini che riconoscano di averne i requisiti possano realmente far riferimento; questa limitata parte di assistenza verrebbe completata da una offerta più ampia di LEP, intesi come obiettivi di servizio, nelle modalità previste dal nuovo PSSR 2012-2015. A tal proposito il Difensore civico ha presentato osservazioni in questa direzione alla deliberazione n. 191/2012 relativa alla formazione del PSSR 2012-2015.

2.2.4 Barriere architettoniche

Nel corso del 2012 sono state presentate all'Ufficio del Difensore civico 7 richieste di intervento in riferimento alla categoria "barriere architettoniche", 6 delle quali relative ai contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici privati.

Le pratiche chiuse nel corso del 2012 sono state 6, di cui 5 riferite a pratiche aperte nel corso dello stesso anno.

Con riferimento a tutte le pratiche chiuse il caso è stato risolto, mentre le richieste del cittadino risultano soddisfatte totalmente in 5 casi e parzialmente in un caso.

2.2.5 Invalidità civile e handicap

Per quanto attiene all'invalidità civile e all'handicap sono state presentate 25 istanze nel corso del 2012 e nelle quali uno dei motivi più ricorrenti di insoddisfazione dei cittadini che si sono rivolti al Difensore civico ha riguardato le concrete possibilità di opporsi alle decisioni dell'UVM in caso di mancata condivisione dei piani di intervento personalizzati.

Infatti, nonostante la condivisione delle scelte venga costantemente richiamata in tutti gli atti regionali, spesso il

cittadino, che certamente rappresenta la parte debole nei confronti della commissione di valutazione, lamenta di non avere strumenti di opposizione alternativi al dispendioso ricorso giurisdizionale, e di essere in qualche modo "costretto" a subire la proposta presentata nel PAP (piano assistenziale personalizzato) anche se non condivisa, a meno di non rinunciare alla prestazione.

Il Difensore civico ha prospettato più volte la possibilità di una soluzione, che potrebbe essere rappresentata dalla costituzione di un organismo terzo, per es. una Commissione regionale di secondo livello, atta a farsi carico di un riesame della proposta, al fine di raggiungere una soluzione condivisa tra UVM e utente.

Un caso seguito con successo dall'Ufficio, a tutela di cittadini con handicap, è quello riferito all'istanza di un cittadino, lavoratore dipendente, al quale è stata negata la possibilità di usufruire dei benefici previsti dall'art. 33 della L. 104/92 perché non residente con la persona assistita. Anche in questo caso il Difensore civico ha risolto la questione positivamente, richiamando la L. n. 53/00 che stabilisce che per avere diritto ai permessi retribuiti previsti dall'art. 33 della L. 104/02 è necessario dimostrare la condizione di esclusività e continuità dell'assistenza e non la residenza, condizione questa che si verifica quando non sono presenti in famiglia altre persone conviventi in grado di prestare l'assistenza.

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

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

2.2.6 Previdenza

Per quanto attiene alle pratiche inerenti i contenziosi previdenziali, nelle 67 istanze presentate, l'intervento del Difensore civico continua ad essere rivolto nella sua parte preponderante alla soluzione di situazioni particolari legate a ritardi nella erogazione di prestazioni, in particolare per quanto attiene ai ratei pensionistici, oltre al porsi come interlocutore mediano con

l'Istituto previdenziale a fronte di una sempre maggiore difficoltà lamentata dai cittadini che necessitano di "parlare" con l'Istituto e non di rapportarvisi in modo virtuale con una e-mail o interfacciarsi attraverso i call center che spesso non sono in grado di soddisfare le richieste di informazioni e di chiarimenti .

Da non sottovalutare il fatto che talvolta il caso particolare sul quale il Difensore civico è intervenuto può rivelarsi utile per segnalare all' Istituto previdenziale una carenza che coinvolge una generalità di utenti. Correggere un errore che rientra in questa tipologia serve dunque a risolvere non solo l'istanza posta, ma ad aprire la strada risolutiva agli altri casi analoghi che potrebbero riscontrarsi.

A titolo di esempio, l'azione del Difensore civico è attualmente rivolta a definire una problematica di largo interesse, costituita dal diritto a percepire gli assegni per nucleo familiare da parte dei lavoratori dipendenti pubblici, genitori di figli naturali legalmente riconosciuti e per i quali il lavoratore provvede regolarmente al loro mantenimento, ai quali non viene riconosciuto da parte del datore di lavoro, il diritto a percepire tali assegni perché non hanno la stessa residenza anagrafica del figlio.

Nel caso specifico l'istanza si riferisce ad un dipendente della Giunta Regionale Toscana la cui posizione rientra nella casistica sopra evidenziata in quanto genitore naturale di una bimba legalmente riconosciuta e per la quale provvede in modo costante al mantenimento, pur non risultando anagraficamente residente con la stessa, al quale il datore di lavoro, per quanto indicato dalla circolare Inps di riferimento che prevede appunto la coincidenza della residenza anagrafica ai fini dell'erogazione della prestazione, non riconosce il diritto a percepire gli assegni per la figlia.

Ciò non tenendo però conto della Sentenza della Cassazione del 2004 nella quale viene invece riconosciuto il diritto a percepire l'assegno per il nucleo familiare per i figli per i quali il lavoratore provveda o contribuisca abitualmente al mantenimento, rimanendo irrilevante il requisito della convivenza. In forza di tale sentenza il Difensore civico ha sollevato il problema contattando il Dirigente del competente settore regionale, il quale si è reso disponibile ad un adeguamento a quanto segnalato dal Difensore civico in presenza di una nuova disposizione in merito indicata dall'Inps.

Dopo nuovi contatti con l'Inps territoriale di Firenze che ha mantenuto la posizione iniziale, il Difensore civico ha ritenuto opportuno porre un quesito all'Ufficio legale della sede centrale dell' Inps di Roma che ha risposto prendendo atto di quanto stabilito nella Sentenza citata e allegando anche le indicazioni in proposito del Dipartimento ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalle quali emerge che i figli naturali fanno parte del nucleo familiare del dipendente , che è il solo destinatario del trattamento di famiglia, a prescindere dalla

circostanza che gli stessi siano affidati o convivano o compaiano sullo stato di famiglia dell'altro genitore. Conseguentemente, e alla luce del parere ricevuto, il Difensore civico ha ripreso i contatti, riproponendo la questione, sia con l'Amministrazione interessata che con la sede Inps di Firenze: al momento la nuova richiesta di una presa d'atto della nuova comunicazione, nonostante un'azione di sollecito, non ha avuto alcun esito. Il Difensore civico tuttavia, data l'importanza che la positiva soluzione della questione riveste per molti lavoratori dipendenti, continuerà, nelle sedi opportune e nel rispetto delle proprie competenze, a perseguire tutte le strade utili al raggiungimento di questo risultato.

Un caso risolto positivamente dal Difensore civico che merita di essere segnalato è invece quello relativo all'istanza posta dalla sorella di un cittadino uzbeko, invalido grave, al quale, nel mese di agosto 2012 era stato riconosciuto il diritto ai benefici previsti per gli invalidi civili a far data dall'anno 2007, senza tuttavia riuscire ad ottenere alcuna risposta alla domanda regolarmente presentata all'Inps. Con l'intervento del Difensore civico presso la competente sede territoriale dell'Istituto, la pratica è stata esaminata e definita, con assicurazione che nel mese di gennaio 2013 sarebbe stata liquidata all'invalido la somma di 24.709,36 euro, corrispondente a quanto spettante ed ai relativi arretrati.

In conclusione, per questo settore il difensore civico aiuta i cittadini che si vedono "rimbalzare" da un ufficio ad un altro, magari dopo attese interminabili ad un call-center (i cui operatori spesso non sono in grado di fornire risposte corrette) e che "approdano" all'Ufficio del Difensore civico, esausti o esageratamente irati, con la speranza di poter finalmente risolvere il problema in essere.

L'Ufficio, attraverso una iniziale attenta analisi dell'istanza da un punto di vista normativo, e attraverso una rete di contatti interni agli istituti previdenziali, costantemente ampliata e affinata, indispensabile ad instaurare un corretto rapporto con il responsabile di riferimento, riesce a raggiungere, quando ci sono i presupposti, la celere e positiva soluzione all'istanza presentata, con grande soddisfazione e apprezzamento da parte del cittadino.

2.3 Tutela degli immigrati

Nel 2012 sono state aperte n. 30 pratiche in tema di immigrazione, delle quali ben 16 in materia di cittadinanza. Tra le restanti questioni, n.5 sono state poste in tema di permesso di soggiorno, n.3 in tema di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, n.2 in tema di rilascio di visto d'ingresso, n.1 - ma riguardante un numero indeterminato di

interessati al medesimo problema – relativa al riconoscimento del titolo di viaggio, n.1 in tema di assistenza sanitaria, n.2 che hanno comportato interventi di assistenza e consulenza nei confronti di pubbliche amministrazioni aventi per oggetto la normativa in tema di stranieri. Possiamo evidenziare che, a fronte di un numero inferiore di pratiche in tema di immigrazione aperte nel 2012 rispetto al 2011, tuttavia si è verificato un incremento – 16 pratiche anziché 13 – in tema di cittadinanza, così consolidandosi una tendenza già emersa nel corso del 2011. In secondo luogo, alcune delle problematiche trattate hanno comportato l'apertura di un fascicolo unico anche se riguardanti una generalità di soggetti.

Può dirsi ormai consolidata l'attività di tutela procedimentale, concretantesi nello svolgimento delle osservazioni a fronte della comunicazione al soggetto istante del cosiddetto "10bis", ossia la notifica, ai sensi dell'art. 10bis introdotto dalla L15/2005 nella L241/90 in tema di procedimento amministrativo, dei "motivi ostativi" all'accoglimento dell'istanza. Tale attività è stata svolta nei procedimenti di concessione della cittadinanza italiana, si ritiene per essere stata oggetto di "passaparola", dato il successo dei primi tentativi, sfociati nell'effettivo e tempestivo conseguimento della cittadinanza medesima da parte di coloro i quali, avendo fatto domanda di cittadinanza 3 o 4 anni prima, si sono rivolti alla difesa civica per essersi visti notificare, anziché il decreto di concessione, il "preavviso di diniego". Tali interventi si fondano sulla forte esigenza evidenziataci dagli utenti stranieri, sia non comunitari che appartenenti a Paesi UE, di reperire una struttura di riferimento, che sia in grado di fornire consulenza e, fin dove possibile, assistenza legale nei percorsi di ottenimento, ove ne sussistano i requisiti, dei provvedimenti che incidono positivamente sullo status di persona immigrata. Le istanze seguite da questa difesa civica, relative ai procedimenti di naturalizzazione, di ottenimento del rilascio/rinnovo/conversione dei titoli di soggiorno, di ricongiungimento familiare, di rilascio dei visti di ingresso previsti dalla normativa nazionale e comunitaria, in genere l'assistenza nel conseguimento dei diritti, conferiscono ai cittadini stranieri la opportunità di un servizio gratuito e nel contempo qualificato di assistenza e tutela non giurisdizionale per le necessità più disparate, previa naturalmente la valutazione della fondatezza dell'istanza. Sono prospettate le situazioni più disparate, sia che rivelano criticità nella normativa nazionale e nella sua applicazione, riguardando così una pluralità di soggetti, sia situazioni particolari, che sovente si trascinano da tempo senza soluzione e che necessitano di approfondita verifica. Si impone in ogni caso lo studio della normativa, che è in continua evoluzione. Per tali motivi, è opportuno che la Regione, nella erogazione di servizi, informi adeguatamente l'utenza della facoltà di rivolgersi alla difesa civica. A titolo esemplificativo, si ricorda che le nostre osservazioni svolte presso la V Commissione sul Piano integrato

per le politiche dell'Immigrazione 2012-2015, con le quali si è chiesto di inserire, sulla tessera sanitaria STP, l'informazione ai titolari della facoltà di rivolgersi alla difesa civica per la tutela dei diritti connessi al possesso della tessera medesima, sono state accolte (v. infra), e il Piano prevede tale inserimento.

2.3.1 *Cittadinanza*

E' senz'altro da illustrare un caso riportatoci dall'Ufficiale di Anagrafe del Comune di residenza degli interessati, che si è fatto carico di segnalarci 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, è 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. Siamo intervenuti 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, abbiamo aggiunto che, in caso del tutto analogo a quello prospettato, il Giudice Tutelare presso il Tribunale di Bologna, decr.n. 9/1/2009 ha 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, 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). In tale senso, prevedendo altresì, per la impossibilità dell'interdetto di prestare giuramento, che il Procuratore della Repubblica possa esentare l'interessato, si è espresso a suo tempo il Consiglio di Stato in sede consultiva (v. Consiglio di Stato - parere sez. I del 13/3/1987). Non avendo ricevuto a tutt'oggi, dopo mesi, alcuna ulteriore notizia, né in

positivo né in negativo, relativamente alla procedura de qua, abbiamo deciso di investire della questione direttamente il Ministro dell'Interno, al quale abbiamo prospettato il caso, evidenziando la necessità di intervenire a livello normativo per correggere un evidente caso di discriminazione dovuta allo stato di disabilità.

Vogliamo citare un altro caso, poichè a nostro avviso rappresenta nel concreto la contraddizione tra le dichiarazioni di principio in materia di antidiscriminazione e di pari dignità sociale, e la tendenza normativa espressione dell'indirizzo politico. Poco tempo fa, un ragazzo di origine nordafricana, nato e vissuto in un comune della Toscana, ha compiuto i 18 anni. La madre era giunta, prima della sua nascita, col visto d'ingresso per ricongiungimento familiare col marito, futuro padre del ragazzo, che da anni già viveva regolarmente e lavorava sul territorio. Il ragazzo in questione, che ha ovviamente interiorizzato la cultura italiana e si sente cittadino a tutti gli effetti, non vedeva l'ora che giungesse il giorno del suo compleanno per effettuare la cosiddetta "dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana" presso l'Ufficiale di Stato civile del Comune di residenza ai sensi del comma 2 art. 4 della legge n. 91 del 5 febbraio 1992. Dobbiamo far presente che la disposizione in questione è l'unica nel nostro ordinamento che tempera il rigido *ius sanguinis* sul quale verte l'impianto della normativa sulla cittadinanza, concretando peraltro l'unica ipotesi di naturalizzazione "automatica", nella quale cioè non sussiste (al contrario di tutte le altre fattispecie di acquisto dello status civitatis) – alcuna discrezionalità residuale, essendo l'acquisto un atto dovuto, una volta accertata la sussistenza dei requisiti. Recatosi presso l'ufficio anagrafe e stato civile del Comune di residenza, il ragazzo si è sentito riferire che, pena l'inammissibilità della domanda, avrebbe dovuto effettuare un versamento pari a €200 su bollettino postale intestato al Ministero dell'Interno. Si può ben comprendere quale sia stata la reazione del ragazzo, che non voleva accettare, a suo parere, di dover "pagare" la propria cittadinanza, a fronte di ciò che si configura come un vero e proprio diritto fondamentale della persona. Il ragazzo non voleva credere a ciò che gli era stato prospettato, e ha rivolto istanza alla difesa civica, dove non abbiamo potuto far altro che spiegargli che la richiesta del Comune è legittima perchè trova fondamento nell'art. 9-bis della legge n. 91/1992, introdotto dal comma 12 art. 1 della legge n.94/2009, che estende l'obbligo di pagamento del contributo di €200,00 anche alle dichiarazioni di "elezione" della cittadinanza. E' auspicabile che la norma statale citata venga abrogata, in quanto discriminatoria.

2.3.2 Procedure di emersione del Lavoro irregolare

La tematica ora menzionata ha comportato un costante flusso di richieste di informazioni alla difesa civica. Il decreto legislativo 16 luglio 2012 n.109, recante la "Attuazione della Direttiva 2009/52/CE che ha introdotto norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare", ha consentito di presentare (unicamente con modalità informatiche) le domande, dal 15 settembre al 15 ottobre 2012, senza limiti numerici per le medesime (non si è trattato di un "decreto flussi"), per regolarizzare la posizione contributiva, stipendiale e fiscale dei lavoratori non comunitari occupati sul territorio ma sprovvisti di titolo di soggiorno, oppure dotati di titolo di soggiorno che non legittima all'esercizio di attività lavorativa, o altrimenti autorizzati a permanere sul territorio nazionale per un periodo limitato, come ad esempio i titolari di permesso di soggiorno rilasciato ex art. 31 Dlgs286/98 (genitori di bimbo nato in Italia autorizzati a permanere su territorio dal Tribunale per i Minorenni previa verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla norma ora citata). Molteplici erano i requisiti e le condizioni per accedere alla procedura, che indubbiamente hanno ristretto l'ambito di applicazione della "sanatoria". Anzitutto, era posto il requisito reddituale del datore di lavoro, non inferiore a€30.000,00, e ad €20.000,00 (unico datore) per il lavoro domestico. Si prescindeva dal reddito solo se il datore di lavoro era affetto da handicap o patologie che ne limitano l'autosufficienza. Inoltre, era previsto il pagamento, oltre che di un contributo forfettario di €1000,00 al momento della presentazione della domanda, anche di tutte le cifre attinenti alle retribuzioni, contributi e fiscalità relative al periodo del rapporto di lavoro irregolare, da versare prima della convocazione presso lo Sportello Unico Immigrazione (SUI). Ma il problema maggiore era posto dal requisito consistente nella presenza sul territorio ininterrotta dalla data del 31/12/2012. Il compito di documentare di trovarsi in detta situazione "legittimante" ha costituito sovente una probatio diabolica per i cittadini stranieri non in regola con le vigenti disposizioni relative a ingresso e soggiorno, poichè tali soggetti, proprio per la loro situazione di clandestinità, tendono a lasciare meno tracce possibili della loro presenza. Sicuramente, la prova non poteva esser fornita da coloro il cui ingresso è stato "intercettato" nel corso del 2012. Non c'erano indicazioni precise su quali prove della presenza avrebbero potuto esser considerare per il buon fine delle istanze di regolarizzazione. Tuttavia, si è ritenuto che potessero esser valutati positivamente il tesserino "STP" (straniero temporaneamente presente) rilasciato dalle aziende sanitarie, o una dichiarazione del Consolato del paese d'origine, oltre,

naturalmente, al timbro in ingresso della Polizia di Frontiera sul passaporto.

2.3.3 Stranieri Immigrati e benefici economici connessi allo stato di invalidità

Sono note le sentenze della Corte Costituzionale che hanno sancito la illegittimità dell'art. 80 comma 19 L388/2000 (legge finanziaria per l'anno 2000) nella parte in cui esclude la fruibilità dei benefici economici connessi allo stato di invalidità per coloro i quali non posseggono la carta di soggiorno, ora "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo". In particolare, devono ricordarsi la pronuncia C. Cost. n.306 del 30 luglio 2008, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 80 comma 19 L388/2000 nella parte in cui esclude che l'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 L18/1980 possa essere attribuita al cittadino extracomunitario solo perché non possiede i requisiti di reddito stabiliti per la carta di soggiorno, e le altre sentenze, che hanno dichiarato la illegittimità costituzionale della norma richiamata relativamente alla pensione di inabilità (C.Cost. n.11 del 23 gennaio 2009) e all'assegno di invalidità (C Cost. n.187 del 28 maggio 2010). Orbene, nonostante una così massiccia e univoca giurisprudenza costituzionale, questa Difesa civica ha continuato a constatare la successiva emissione, da parte di INPS, di provvedimenti di rigetto della domanda (effettuata dagli aventi diritto, in possesso del riconoscimento di handicap grave e di invalidità al 100% con diritto all'accompagnamento) di tali benefici economici, rigetto che era motivato dal mancato possesso da parte del disabile del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Pertanto, per essere la problematica comune a una generalità di soggetti, ci è sembrato opportuno effettuare sul punto un quesito alla Direzione Centrale Pensioni di INPS, per chiedere il motivo della emissione dei provvedimenti di reiezione, nonostante le pronunce costituzionali. La Direzione, pur dovendo prendere atto della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, ha dovuto altresì puntualizzare che, per fornire risposte organicamente e sistematicamente a essa conformi, la materia necessita di uno specifico intervento normativo, volto a reperire i mezzi di copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle sentenze citate. Tuttavia, INPS coglieva l'occasione per comunicare che, nelle more di tale intervento legislativo, di volta in volta, verificata la sussistenza di tutti gli altri requisiti di legge, avrebbe proceduto all'accoglimento dei ricorsi avanzati in via amministrativa, o delle istanze di riesame, presentati successivamente alla pubblicazione delle predette sentenze. Sulla

base di tali indicazioni, questa Difesa civica ha effettuato alla Direzione INPS competente per territorio una istanza - di riesame del rigetto della domanda di erogazione della indennità di accompagnamento - a favore di cittadino non UE titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari. L'interessato era sul territorio da molti anni (durante i quali, in buona salute, aveva lavorato e pagato tasse e contributi previdenziali), e a seguito di grave patologia era stato riconosciuto invalido totale con diritto all'accompagnamento. Richiamando la sentenza C. Cost. n.306 del 30 luglio 2008, e la nota della Direzione Centrale Pensioni INPS, si è chiesto il riesame del rigetto della domanda di indennità di accompagnamento, pronunciato perché l'interessato non possedeva permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, e la conseguente erogazione dell'indennità di accompagnamento a favore del disabile a far tempo dalla data di presentazione della domanda. INPS ha accolto la nostra richiesta, e ha predisposto per la liquidazione, della quale siamo a tutt'oggi in attesa.

Abbiamo constatato che sono state inserite nel Piano di Indirizzo Integrato per le Politiche sull'Immigrazione 2012-2015 le osservazioni presentate dalla difesa civica regionale in sede di consultazioni a suo tempo svoltesi presso la V Commissione. I relativi punti evidenziano anzitutto la nostra collaborazione con il terzo settore, in particolare riferimento alla vigente convenzione stipulata tra Difensore civico regionale e CESVOT nella tutela dei soggetti deboli, per l'impegno comune a favore delle fasce svantaggiate della popolazione a partire dalla organizzazione della informazione, formazione e consulenza a favore delle organizzazioni di volontariato in tema diritti umani, verso il promovimento di una cittadinanza attiva e consapevole, e in previsione della realizzazione di accordi e collaborazioni tra la difesa civica e le organizzazioni di volontariato per il sostegno, affiancamento e assistenza alle persone svantaggiate per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale. In secondo luogo, a proposito degli interventi sanitari e sociali nei confronti dei cittadini stranieri privi di titolo di soggiorno nel quadro del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, si evidenzia la previsione dell'inserimento nella tessera STP ("Straniero Temporaneamente Presente" che dà accesso ai servizi sanitari - cure urgenti anche non continuative per malattia e infortunio, medicina preventiva, maternità - e sociali - centri di accoglienza, mense, distribuzione di cibo e vestiario, ecc. - di primo intervento), della indicazione che i cittadini stranieri titolari possono rivolgersi al Difensore civico regionale per la tutela dei diritti connessi al possesso della tessera medesima, e comunque per gli aspetti relativi allo status di persona priva di titolo di soggiorno. In terzo luogo, è stato evidenziato che la Difesa civica è inserita, con gli altri soggetti indicati dalla LR29/2009, art. 6 comma 70, nell'ambito delle reti

territoriali di tutela e contrasto delle discriminazioni. A tale proposito, occorre considerare che nel Piano si dice espressamente che "la specificità dell'azione di tutela e contrasto delle discriminazioni potrà svilupparsi con interventi di mediazione in ambito sociale o anche nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, in grado di determinare una rimozione spontanea dei fenomeni discriminatori e potrà giungere fino allo sviluppo di una azione specifica di tutela comprensiva del possibile ricorso in sede giudiziaria". Ciò posto, è stata inserita nel Piano medesimo la previsione che Il Difensore civico locale ove esistente, e in mancanza il Difensore civico regionale, nella fase di studio e istruttoria delle ipotesi di discriminazione attuate da soggetti pubblici, segnalate o rilevate d'ufficio, potrà svolgere l'attività istruttoria relativa al caso di discriminazione, e indirizzare le parti verso una soluzione conciliativa, volta a rimuovere la discriminazione e la sua causa, evitando la via giurisdizionale. E' stato anche stabilito che qualora tale mediazione non dovesse riuscire o essere ipotizzabile, il Difensore civico, verificata la fondatezza dell'istanza, possa indirizzare verso la soluzione giurisdizionale.

2.3.4 *Emigrazione – Italiani nati all'estero*

Abbiamo trattato con successo un difficile caso segnalato da un cittadino italiano residente in altro Paese UE (dove lavora) e iscritto alla AIRE del Comune di residenza, nato in Brasile, che aveva acquistato la cittadinanza perché a suo tempo (a circa due anni di età) adottato da cittadini italiani, residenti, in tale momento, in altro Comune.

In particolare, l'interessato stava cercando da anni, inutilmente, di poter contrarre matrimonio nel Paese di residenza.

Per le pubblicazioni, avrebbe dovuto ottenere la trascrizione del proprio certificato di nascita brasiliano, trascrizione richiesta dalla municipalità del luogo (nel Paese UE) di residenza. L'interessato possedeva il certificato, ma non in forma idonea ad ottenere la trascrizione medesima, alla quale, purtroppo, per errore, non aveva provveduto a suo tempo il Comune di residenza dei genitori adottivi al momento della adozione. Dopo aver inutilmente chiesto aiuto all'Ambasciata del Brasile nel Paese di residenza, l'interessato si era rivolto al Consolato d'Italia in tale Paese, ma l'organo aveva legittimamente obiettato di non poter provvedere, dato che la traduzione e legalizzazione dei certificati per la trascrizione deve essere eseguita nel Consolato d'Italia nel Paese in cui il certificato è formato, in questo caso il Brasile.

Tuttavia l'interessato non poteva partire per il Brasile, e non sapeva a chi rivolgersi, non conoscendo nessuno in tale Paese, del

quale non ha nemmeno mai saputo la lingua. Dopo aver addirittura ipotizzato di abbandonare il lavoro all'estero per venire a sposarsi in Italia (dove per le pubblicazioni matrimoniali non è chiesta la trascrizione dell'atto di nascita), abbiamo pensato di far attivare all'interessato il procedimento di volontaria giurisdizione per la formazione giudiziale dell'atto medesimo, evidenziando la circostanza della impossibilità di provvedere in base alla normale prassi. E' stato così che, inaspettatamente, trattandosi di un nostro tentativo, il tribunale del mandamento nel quale è compreso il Comune in cui l'interessato è iscritto all'AIRE ha emesso decreto di formazione dell'atto di nascita dell'interessato, ordinandone la trascrizione nei registri di Stato civile del Comune. Producendo nel Paese UE di residenza la relativa certificazione, l'interessato ha potuto ottenere le pubblicazioni, e finalmente contrarre matrimonio.

2.4 Governo del territorio

Nel 2012 sono state avviate 274 procedure di verifica per problematiche inerenti il Governo del territorio: il dato evidenzia un incremento rispetto alle richieste pervenute nel 2011 (255) e a quelle ricevute nel 2010 (249).

In materia urbanistica sono stati avviati 155 procedimenti (56% del totale), in materia di ambiente 71 (26%) e 47 in materia di edilizia residenziale pubblica (17%).

Nel 2012 sono state portate a conclusione - nel settore del Governo del Territorio - 374 pratiche: numero molto elevato a confronto con quello degli anni precedenti (nel 2011 erano state 238). Di queste, 205 sono relative all'urbanistica (55%), 112 all'ambiente (30%), 53 all'edilizia residenziale pubblica (14%) e 4 agli appalti pubblici (circa 1%).

Se invece si considera il dato relativo alle pratiche aperte nel 2012 e concluse nello stesso anno, in totale sono state chiuse 228 procedure (su 274 avviate). Tra queste, in materia di ambiente 56 (24%), in urbanistica 129 (56%) e in edilizia residenziale pubblica 42 (18%). Il tempo medio di istruttoria è stato pari a circa 90 giorni (nel 2010 era 103 giorni e nel 2011 era 97 giorni).

Per quanto riguarda gli esiti delle procedure concluse nel 2012 (374 pratiche), la questione proposta al Difensore civico risulta essere stata totalmente o parzialmente risolta in 297 casi e le richieste del cittadino soddisfatte (in tutto o in parte) in 274 casi.

Se si considerano gli esiti delle procedure avviate nel 2012 e concluse nel corso dello stesso anno (si fa quindi riferimento ad un totale di 228 pratiche), risulta una soluzione totale o parziale del

problema in 188 casi e la soddisfazione (in tutto o in parte) delle aspettative del cittadino in 174 casi.

Per quanto concerne infine le modalità di raccolta delle domande di assistenza, si registrano i seguenti dati: lettera o fax (101), posta elettronica (138), appuntamento presso la sede dell'Ufficio (96), trasmessa da altro Ufficio di difesa civica (23), telefono (9), aperta d'ufficio per notizia appresa dalla stampa o perché rappresentante una problematica di carattere generale emergente da un caso particolare esaminato (1).

2.4.1 *Urbanistica*

Il dato relativo alle richieste in materia urbanistica si mantiene ancora una volta in linea di sostanziale continuità con i numeri rilevati negli anni precedenti: nel 2012 sono stati attivati 155 procedimenti a fronte dei 152 del 2011 (e del 2010). La linea di tendenza – nel medio periodo – conferma quindi una crescita delle istanze ricevute, seppure non particolarmente incisiva.

Il maggior numero di richieste riguarda la viabilità, intesa non soltanto come sistemazione delle strade pubbliche e organizzazione del traffico e della sosta ma anche come gestione delle strade vicinali e dei relativi consorzi. In totale sono state avviate 35 procedure, per un valore pari a oltre il 22% del totale del settore. Risultano di nuovo in aumento le richieste di assistenza aventi ad oggetto l'esame delle procedure di rilascio dei titoli abilitativi (permesso di costruire e scia): nel 2012 sono state aperte 20 pratiche (pari al 13% del settore) a fronte dei 14 interventi registrati nel 2011.

Sempre numerose le istanze inerenti questioni di vigilanza urbanistico edilizia (18, pari al 12% del totale) e quelle relative procedure di sanatoria e condono (13 con percentuale dell'8%).

Diciassette procedimenti hanno avuto ad oggetto la gestione delle aree urbane e dei parcheggi (11% del totale) e 13 (8,5%) quesiti sono stati relativi alla pianificazione urbanistica. Anche in questo caso si registra un aumento rispetto ai valori dell'anno precedente. E ancora una volta – trattandosi di questioni che coinvolgono anche, se non soprattutto, valutazioni di carattere politico di competenza dell'Ente titolare del potere – l'istruttoria è stata focalizzata sulla verifica del rispetto delle norme sulla partecipazione poste a garanzia dei diritti di tutti i potenziali interessati.

In materia di catasto, demanio e patrimonio sono state presentate 9 istanze (circa il 6% del totale), 4 richieste sono state proposte in merito a problemi inerenti l'attività estrattiva e in generale la difesa del suolo e 2 per la verifica dei tempi di esecuzione di ordinanze di demolizione.

Le ulteriori richieste riguardano: lavori pubblici (5), procedure di esproprio (4), determinazione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione (5), richieste di risarcimento dei danni (3), abitabilità e agibilità (1) e in generale valutazione della correttezza della procedura amministrativa (8).

Per quanto riguarda le amministrazioni coinvolte nelle verifiche istruttorie, un ruolo centrale è ancora una volta svolto dalle amministrazioni locali: sono stati interpellati 71 differenti Comuni e 8 Province. Il maggior numero di istanze riguarda inevitabilmente il Comune di Firenze (25, pari al 16% del totale); seguono il Comune di Poggibonsi (5), i Comuni di Massa, di Lucca e di Isola del Giglio (4), i Comuni di Scandicci, Vaglia, Pietrasanta e Gavorrano con tre pratiche ciascuno e tutti gli altri con due e con una. In sole cinque occasioni la questione è stata gestita in collaborazione del Difensore civico comunale: conseguenza della progressiva scomparsa della difesa civica comunale. Si ricorda che nel 2010 (anno nel quale venne decisa l'abolizione) le pratiche erano state 27, nel 2011 erano scese a 12 e nell'ultimo anno sono state solamente 5.

Con la Regione Toscana sono state aperte 17 istruttorie. Altri dati: 7 questioni hanno riguardato problemi di competenza dell'Agenzia del Territorio; 5 procedure hanno avuto come interlocutori le Soprintendenze e 3 interventi sono stati attivati nei confronti dell'ANAS per la gestione delle strade statali. In due casi sono state esaminate istanze relative a questioni di competenza dei Consorzi di Bonifica.

Per quanto riguarda l'individuazione del luogo nel quale si è verificato l'evento oggetto dell'intervento del Difensore civico, è netta la prevalenza della Provincia di Firenze (66) e in particolar modo del Capoluogo (26). Per il resto la provenienza delle istanze risulta così suddivisa: 6 in Provincia di Arezzo, 15 in Provincia di Grosseto, 8 in Provincia di Livorno, 16 in Provincia di Lucca, 10 in Provincia di Massa, 7 in Provincia di Pisa, 4 in Provincia di Prato, 2 in Provincia di Pistoia e 18 in Provincia di Siena.

Delle pratiche aperte nel 2012 (155) ne sono state chiuse – sempre nel 2012 – ben 129 con un tempo medio di istruttoria di poco superiore ai tre mesi. Tra queste, la questione è stata risolta (in modo totale o parziale) in 96 circostanze con accoglimento delle richieste del cittadino in 90 di questi casi.

Per quanto il dato totale delle archiviazioni in materia "urbanistica", nel 2012, sono state chiuse 205 pratiche (il riferimento in questo caso è anche alla chiusura di pratiche aperte negli anni precedenti) e in 143 casi si è ottenuta una soluzione totalmente o parzialmente corrispondente al contenuto della richiesta formulata dal Difensore civico.

In generale, per quanto riguarda la modalità di presentazione delle istanze (statistica calcolata sul totale delle procedure chiuse nel corso del 2012), lo strumento più utilizzato è

la posta elettronica (83), seguito dalla comunicazione per lettera o per fax (62) e dal ricevimento in sede (41). In 14 casi la pratica è stata trasmessa da altro Ufficio di difesa civica.

Si espongono di seguito – a mero titolo esemplificativo – alcune questioni di interesse esaminate nel corso del 2012 e già oggetto di segnalazione nel Notiziario.

Strade vicinali e applicazione del codice della Strada

Il regime delle strade vicinali pone problematiche relative al controllo della circolazione e alla presa in carico delle stesse in considerazione degli oneri occorrenti per la manutenzione. In primo luogo è utile chiarire che ai fini dell'applicazione delle norme del codice della strada si deve far riferimento, prima ancora che alla proprietà, all'uso pubblico ovvero esclusivamente privato della stessa. In questo senso non rileva l'inserimento negli elenchi delle strade vicinali poiché tale elenco ha valore meramente dichiarativo e non costitutivo. In generale l'uso – e quindi la natura – pubblica della viabilità viene dedotta dall'esistenza di una servitù di uso pubblico, dalla concreta idoneità della strada a soddisfare esigenze di carattere generale (ad esempio, perché costituisce collegamento tra altre due vie pubbliche) e dall'esistenza di un idoneo titolo quale ad esempio l'uso da tempo immemorabile da parte della collettività. La strada vicinale, al contrario, è privata se viene utilizzata esclusivamente dai frontisti.

La natura pubblica della strada vicinale per un verso attribuisce all'amministrazione locale il potere di ordinare la rimozione di eventuali ostacoli che impediscano il pubblico e libero transito su di essa, anche se si tratta di bene di proprietà di un soggetto privato; per altro verso impone al Comune di partecipare al Consorzio obbligatorio, e di contribuire alle spese di manutenzione della viabilità, per un importo che può arrivare sino alla metà di quanto necessario.

In numerose occasioni ANCI, nel rispondere a quesiti ad essa proposti, ha ricordato che una strada deve considerarsi ad uso pubblico in tutti i casi nei quali può essere usata direttamente e legittimamente da chiunque, senza che occorra il consenso di alcuno. Non rileva, a tal proposito, la circostanza che la strada stessa sia di proprietà pubblica o privata. Con la conseguenza che sulle strade private aperte all'uso pubblico compete al Comune il posizionamento della segnaletica stradale e che su tali strade – anche se private – trovano piena e completa applicazione le norme del codice della strada che disciplinano la circolazione dei veicoli.

Indennità paesaggistica: decorrenza termine prescrizione

Si ripropone periodicamente il problema relativo alla definizione del dies a quo per la decorrenza del termine di prescrizione quinquennale della richiesta di pagamento della indennità per illecito paesaggistico nelle procedure di condono edilizio per opere realizzate - in assenza di titolo o in difformità rispetto ad esso - in zone vincolate. Ciò in quanto il pagamento della sanzione pecuniaria - già prevista dall'art. 15 della L. 1497/1939 e ora riprodotta nell'art. 167 del D.Lgs. 42/2004 - viene spesso richiesto dalle amministrazioni comunali a distanza di molti anni dalla realizzazione delle opere abusive o dall'avvenuto accertamento delle stesse.

L'indennità ambientale è pacificamente considerata una sanzione amministrativa (e non una forma di risarcimento del danno) e di conseguenza trova applicazione il principio posto dall'art. 28 della L. 689/81 che stabilisce in cinque anni il termine di prescrizione, con decorrenza dal giorno della commessa violazione. Poiché l'illecito paesaggistico connesso alla realizzazione di opere senza titolo in zona soggetta a vincolo ha natura di illecito permanente, si pone il problema di individuare il dies a quo di decorrenza del termine di prescrizione.

La permanenza dell'illecito - secondo un primo orientamento giurisprudenziale (cfr, tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009 n. 1464; Corte dei Conti, Sez. Toscana, n. 179/2910), viene meno con il cessare della situazione di illiceità e di conseguenza con il conseguimento (postumo) delle necessarie autorizzazioni. Il termine di prescrizione decorre - sulla base di tale ricostruzione - dal giorno in cui è cessata la permanenza e quindi dal momento del rilascio della sanatoria poiché mentre nel diritto penale rileva la condotta commissiva (la prescrizione decorre dall'ultimazione del reato), nel diritto amministrativo l'illecito permanente è caratterizzato dal mancato ripristino della legalità violata, ossia da un'omissione che perdura nel tempo. Ne deriva che la permanenza viene meno (con decorso del termine di prescrizione) solo dal momento dell'irrogazione della sanzione pecuniaria ovvero con il conseguimento dell'autorizzazione.

Poiché la sanatoria degli abusi edilizi realizzati in aree soggette a vincolo è possibile solo previa acquisizione del parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo, nel caso in cui il responsabile dell'abuso abbia ottenuto la concessione in sanatoria - ferma restando la differenza tra la violazione paesaggistica e quella urbanistica - proprio tale provvedimento determina la cessazione della permanenza dell'illecito paesaggistico e costituisce il dies a quo per il decorso del termine di prescrizione di cui all'art. 28 della L. 689/81. L'espressione del parere favorevole al mantenimento dell'opera abusiva fa venir meno l'antigiuridicità del fatto e con essa la permanenza dell'illecito.

Proprio sul principio dell'autonomia e della sostanziale differenza tra la violazione paesaggistica e l'illecito edilizio fonda l'opposto orientamento giurisprudenziale che esclude che il rilascio della concessione in sanatoria possa produrre l'effetto di cessazione della permanenza dell'illecito paesaggistico e, di conseguenza, sia atto idoneo a far decorrere il termine di prescrizione quinquennale.

La quarta sezione del Consiglio di Stato (sentenza n. 1585/2007) ha ritenuto che, considerata la natura autoritativa dell'esercizio del potere, il potere stesso non è soggetto – in assenza di una specifica norma – a termini di decadenza o prescrizione: solo dal momento della quantificazione della sanzione si può porre un problema di inerzia dell'amministrazione nel riscuotere la somma dovuta. In questo senso, la prescrizione può eventualmente riguardare il diritto alla riscossione della sanzione ma non anche l'applicazione della stessa.

Secondo questa ricostruzione, la permanenza dell'illecito viene meno quando è stato assolto l'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi ovvero quando è stata pagata la sanzione pecuniaria comminata in alternativa a quella ripristinatoria. Il termine di prescrizione decorre quindi da un momento successivo all'esercizio, da parte dell'amministrazione, del potere repressivo dell'illecito paesaggistico permanente con l'applicazione della sanzione (demolizione o misura pecuniaria), rappresentando tale presupposto il dies a quo per il decorso del termine di prescrizione.

È stato osservato come questo secondo orientamento – fatto proprio, tra l'altro, anche dal Tar Toscana (cfr. sentenza 10 marzo 2011, n. 1561) – possa determinare la sostanziale imprescrittibilità della sanzione pecuniaria.

Abusivismo edilizio (opere realizzate ante L 765/67)

Con L. 6 agosto 1967 n. 765 è stato generalizzato l'obbligo di acquisire licenza edilizia per effettuare interventi su tutto il territorio comunale e di conseguenza – ai fini della regolarità degli atti di compravendita – per le opere edilizie iniziate in data anteriore al 1 settembre 1967 (data di entrata in vigore della legge) non è necessario richiamare gli estremi dell'atto autorizzatorio essendo invece sufficiente produrre una dichiarazione sostitutiva di atto notorio del proprietario o di altro avente titolo, dichiarazione successivamente richiamata nell'atto negoziale. In questo senso dispone anche l'art. 40 della L. 47/85 relativamente alle procedure di condono.

In realtà per gli interventi edilizi nei centri abitati e – in caso di esistenza di Piano regolatore generale – anche nelle zone di espansione, l'obbligo di chiedere apposita licenza al Comune risale al 1942 (L. 1150/42 art. 31). Di conseguenza, entro questi

limiti, le opere realizzate in zona agricola nel periodo antecedente al 1 settembre 1967 non necessitano di titolo edilizio e la data di costruzione può essere oggetto di dichiarazione sostitutiva.

Tale dichiarazione, tuttavia, seppure utile ai fini contrattuali e per la redazione dell'atto notarile di trasferimento della proprietà, non può essere considerata automaticamente soddisfacente nei rapporti con l'amministrazione comunale qualora venga in contestazione la mancanza di idoneo titolo edilizio.

Dato per acquisito il principio generale, per escludere la natura abusiva del bene si impone la necessità di fornire idonea dimostrazione che la costruzione è realmente avvenuta in data antecedente al 1967.

Mentre è ormai pacifico che per gli immobili realizzati prima della legge del 1942 non occorre alcuna dimostrazione di un titolo edilizio, per tutto quanto avvenuto tra il 1942 e il 1967 è necessario fornire idonei elementi di prova. E a tal fine non riveste utilità l'avvenuto accatastamento, trattandosi di un'autodichiarazione dell'interessato.

L'onere della prova grava sul proprietario, come del resto recentemente chiarito - anche se in contesto parzialmente differente - dal Consiglio Stato, sez. IV, 02 febbraio 2011, n. 752:

"L'onere della prova dell'ultimazione dei lavori entro la data utile per ottenere il condono grava infatti sul richiedente la sanatoria; ciò perché mentre l'amministrazione comunale non è normalmente in grado di accertare la situazione edilizia di tutto il proprio territorio alla data indicata dalla normativa sul condono, colui che richiede la sanatoria può fornire qualche documentazione da cui si desuma che l'abuso sia stato effettivamente realizzato entro la data predetta come ad es. fatture, ricevute, bolle di consegna, relative all'esecuzione dei lavori e/o all'acquisto dei materiali ecc. (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 27 novembre 2010, n. 8298; Consiglio Stato, sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 45)".

Nello stesso senso anche TAR Lombardia, sez. II, n. 2829/2011 che a sua volta richiama TAR Lombardia, sez. II, 1003/2011:

"... l'autodichiarazione del privato, allegata alla domanda di condono edilizio, attestante la ultimazione delle opere abusive entro la data prevista dalla legge non presenta valenza probatoria privilegiata, ma costituisce esclusivamente un principio di prova, destinato a cedere in presenza di più consistenti elementi probatori in possesso dall'Amministrazione".

Pertanto, muovendo dal presupposto che l'onere della prova circa la data di ultimazione delle opere grava sul proprietario del bene, si deve tuttavia ritenere che, in mancanza di specifici elementi di prova contrari, l'amministrazione comunale dovrebbe riconoscere validità a dichiarazioni testimoniali che possano confermare - con diretta assunzione di responsabilità - la presenza di un fabbricato in data antecedente al 1 settembre del

1967. Si tratta, in effetti, di dichiarazioni cui dovrebbe essere riconosciuta validità, fatta naturalmente salva la proposizione dell'eventuale querela di falso.

Titoli edilizi in mancanza di autorizzazione paesaggistica

In data 29 maggio 2012 il Ministero per i Beni e le attività culturali ha formulato un parere utile a chiarire i dubbi interpretativi sorti in riferimento al rilascio di titoli abilitativi in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica.

La questione è stata posta all'esame del Ministero in quanto in più di una occasione si era registrata l'errata applicazione – da parte delle amministrazioni comunali, regionali e statali – della norma impositiva del vincolo paesaggistico (art. 142, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Senza necessità, in questa sede, di entrare nel dettaglio tecnico della disposizione, si da conto della soluzione individuata dall'Ufficio legislativo del Ministero per porre rimedio a tutti i casi nei quali gli Enti hanno applicato in modo non corretto la norma rilasciando titoli abilitativi senza considerare soggette all'onere del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica pratiche relative a territori in realtà non rientranti nelle specifiche ipotesi di esclusione dal regime vincolistico.

In sostanza, nel tempo sono state assentite trasformazioni territoriali senza preventivo accertamento di compatibilità paesaggistica e ciò senza responsabilità dei privati che hanno fatto affidamento sui provvedimenti adottati dalle amministrazioni locali.

Era stata ipotizzata la possibilità che il Comune procedesse in via di autotutela all'annullamento dei permessi di costruire illegittimamente rilasciati in mancanza di autorizzazione paesaggistica. Nell'ambito di tale procedura il Comune avrebbe altresì dovuto chiedere alla Soprintendenza di procedere alla valutazione della compatibilità paesaggistica delle opere in modo che, in caso di esito positivo dell'accertamento, sarebbe venuto meno l'interesse pubblico ad agire in autotutela. Tale soluzione avrebbe evitato di annullare i permessi di costruire già rilasciati. In caso di esito negativo della valutazione, il Comune avrebbe invece dovuto valutare in modo comparato l'interesse pubblico e la situazione concreta venutasi a creare (stato dei luoghi, tempo trascorso).

Il Ministero, con il citato parere, non ha ritenuto di poter aderire a tale prospettazione considerando di dubbia legittimità l'espressione di un parere di compatibilità paesaggistica "ora per allora", alla luce del divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria (con esclusione delle sole ipotesi espressamente previste dal legislatore).

È invece preferibile – ad avviso del Ministero – aderire alla tesi che considera non retroattivo il divieto di rilascio

dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria imposto dall'art. 146 comma quattro del Codice. Ed in effetti, l'orientamento giurisprudenziale precedente all'entrata in vigore del Codice dei Beni culturali e del paesaggio riconosceva pacificamente la possibilità di rilascio ex post dell'autorizzazione paesaggistica.

Inoltre, la circostanza che il legislatore abbia ritenuto di intervenire esplicitamente per stabilire la vigenza del divieto durante la fase transitoria appare quale indiretta conferma che il divieto di autorizzazione paesaggistica ex post sia entrato in vigore solo a seguito dell'emanazione del cd. primo correttivo al Codice (operato con D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157).

In via interpretativa, il Ministero chiarisce altresì di aderire alla tesi che individua l'immediata operatività del divieto solo in riferimento alle opere realizzate dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 157/2006. Pertanto, per tutti per gli interventi posti in essere prima dell'operatività del divieto è possibile procedere ad una valutazione a posteriori della compatibilità paesaggistica. Il Ministero chiarisce che il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria può essere avviato per tutti i manufatti realizzati prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 157/2006. Vale a tal proposito il principio generale del *tempus regit actum* che prevede – per le norme di carattere sostanziale – l'operatività delle disposizioni vigenti al momento del verificarsi del fatto, a prescindere dal momento nel quale l'amministrazione si pronuncia su di esso.

Inoltre, laddove tutte le amministrazioni a vario titolo competenti in materia di tutela paesaggistica hanno mantenuto per lungo tempo comportamenti e adottato atti certi ed inequivoci che portavano ad escludere l'esistenza del vincolo paesaggistico, ad avviso del Ministero è possibile configurare un profilo di inefficacia originaria dell'atto di vincolo per patologia intrinseca, ancorché non oggetto di annullamento o di declaratoria di nullità parziale. In questi casi è esclusa ogni forma di sanzione e non è neppure necessario procedere all'esame ex post della compatibilità paesaggistica, mancando sin dall'origine il vincolo.

2.4.2 Ambiente

Nel corso del 2012 sono state presentate 71 istanze nel settore Ambiente, con un leggero aumento rispetto alle istanze presentate negli anni precedenti (67 nel 2011, 58 nel 2010).

Confermando i dati degli anni precedenti, si deve segnalare che anche con riferimento al 2012, la maggior parte degli interventi attivati riguarda la valutazione delle interazioni delle attività produttive con il territorio e con gli insediamenti abitativi.

Significativo il numero delle questioni segnalate relative a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento e ad immissioni moleste per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali (20) e quello delle pratiche attinenti al controllo dell'igiene pubblica (17). Rilevante anche il numero delle pratiche aperte con riferimento al problema della gestione dei rifiuti (5).

Anche per questo anno con riferimento agli istanti si evidenzia un cospicuo numero (19) delle istanze presentate da parte di soggetti associati, quali comitati di cittadini e associazioni. Per quanto riguarda invece i soggetti pubblici interpellati con più frequenza per l'acquisizione di notizie sulle questioni sottoposte all'esame del Difensore civico, si segnala il ruolo delle Amministrazioni comunali (48 casi, di cui 9 che hanno avuto come interlocutore il Comune di Firenze). Tra gli altri enti maggiormente interpellati si segnala il ruolo dei soggetti deputati ad esercitare a livello regionale le funzioni di amministrazione attiva (le direzioni generali della Giunta regionale, 12, di cui in 9 casi è stata coinvolta la Direzione generale delle politiche territoriali e ambientali) e quello dei soggetti chiamati a svolgere le attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva (Arpat, 11 e Aziende Sanitarie, 7).

Da ultimo, con riferimento alla ripartizione delle istanze in base al luogo nel quale si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, si evidenzia che la maggior parte delle questioni si riferisce al territorio della provincia di Firenze (16).

Le pratiche chiuse nel corso del 2012 sono state 112, di cui 56 sono state quelle per cui l'istruttoria è stata aperta nello stesso anno. Per quanto riguarda l'esito delle pratiche chiuse si fa presente che la questione è stata risolta nella maggior parte dei casi (104, di cui 15 parzialmente), con soddisfazione delle richieste dell'istante in 96 casi, di cui 21 in modo parziale.

Ciò premesso in questa sede si vuole sottolineare il costante aumento delle segnalazioni e dei relativi interventi relativi a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento e ad immissioni moleste per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali, anche in considerazione della localizzazione delle stesse all'interno di zone residenziali (dei 20 casi già segnalati, 11 hanno riguardato problematiche di inquinamento "generale" e 7 problematiche specifiche di inquinamento acustico).

Sono questi i casi relativi alla presenza di discoteche all'interno di palazzi, di ristoranti con dehor, che effettuano anche attività di intrattenimento musicale, di industrie (ad es. galvanica) presenti in zone residenziali o ad insediamento misto, di piste da moto cross in prossimità di abitazioni private.

Sotto questo profilo in questa sede si vuole dare conto di un importante orientamento giurisprudenziale del Tar Toscana con

riferimento alla materia dei controlli in materia di inquinamento acustico.

Il Tar, in due recenti sentenze in materia, la n. 1437 del 28 agosto 2012 e la n. 1486 del 31 agosto 2012, entrambe della II Sezione, ha, infatti, stabilito che i controlli che precedono le ordinanze in materia di inquinamento acustico sono caratterizzati dall'elemento sorpresa per evitare l'alterazione degli elementi di fatto. In particolare, il Tar ha affermato con assoluta chiarezza che "Gli atti istruttori che precedono l'eventuale emanazione di ordinanze in materia di inquinamento acustico debbono caratterizzarsi per l'elemento sorpresa poiché, laddove il soggetto controllato sapesse in anticipo di essere sottoposto a controllo potrebbe alterare gli elementi di fatto che normalmente incidono sul livello di rumorosità da misurare eludendo l'efficacia del controllo. La partecipazione del controllato non può che essere successiva potendo egli contestare alcuni aspetti tecnici delle rilevazioni effettuate".

Con riferimento alle modalità di effettuazione delle fonometrie di controllo da parte dell'ARPAT, il Tar ha stabilito che "quando si effettua una misurazione per verificare il grado di inquinamento acustico presente in corrispondenza di spazi utilizzati da persone o comunità si deve tener presente il limite di immissione che rappresenta il livello di rumore presente in luogo e che va depurato dal rumore residuo che è quello che non dipende dalla sorgente sonora di cui si vuole verificare il grado di disturbo. [...] Correttamente l'ARPAT ha considerato i limiti previsti dal D.P.C.M. del 1997 in relazione alle aree come classificate nel Piano comunale dove avvenivano le misurazioni e cioè in corrispondenza di spazi utilizzati da persone e comunità e non tenendo conto della classe relativa all'area della sorgente rumorosa da verificare".

Con riferimento a questo settore di attività in questa sede questo Ufficio intende infine portare l'attenzione del Consiglio regionale sulla convenzione tra il Difensore civico della Toscana e le Associazioni ambientaliste della Toscana - Legambiente onlus firmata il 4 dicembre u.s. allo scopo di formalizzare un modello di interlocuzione permanente tra il mondo del volontariato e dell'associazionismo in materia ambientale e attività della difesa civica in Toscana.

Tale convenzione costituisce dunque un ulteriore passo in avanti nella realizzazione di una delle priorità di questo ufficio, che consiste nella promozione di attività capaci di rendere effettivo il processo di decentramento delle funzioni di difesa civica regionale sull'intero territorio della Toscana, già iniziato con la firma del protocollo d'intesa con il Cescvot e della Convenzione con il Corecom e l'Anci.

Scopo della convenzione è quello di favorire la realizzazione di accordi tra difesa civica e associazioni ambientaliste per il sostegno, affiancamento ed assistenza delle persone svantaggiate

per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale nell'ambito delle rispettive funzioni, anche tramite la collaborazione delle Associazioni nell'assistenza diretta agli utenti per la raccolta e la presentazione delle istanze al Difensore civico regionale o alla rete della difesa civica toscana.

A tal fine sia l'Ufficio di Difesa civica sia le Associazioni ambientaliste - Legambiente Onlus si impegnano a garantire un reciproco scambio di informazioni sulle attività svolte e sulle iniziative intraprese in tema di e di sviluppo sostenibile, nonché a realizzare eventi pubblici tesi alla diffusione e alla conoscenza delle modalità di tutela non giurisdizionale dei diritti e al ruolo che il Difensore civico e le Associazioni ambientaliste possono svolgere in questo contesto.

In tal senso si segnala l'iniziativa di Legambiente Toscana di far conoscere la figura del Difensore civico regionale ai ragazzi delle scuole. E' stato così organizzato dal Circolo Legambiente "Il Gallo verde" di Greve in Chianti l'incontro del 5 dicembre con le classi terze della scuola secondaria di I Grado dell'Istituto comprensivo statale di Greve in Chianti per illustrare il ruolo del Difensore civico con particolare riferimento alle problematiche ambientali. A tale incontro ha partecipato anche il Sindaco di Greve.

2.4.3 Edilizia residenziale pubblica

Le richieste in materia di edilizia residenziale pubblica hanno registrato nei mesi scorsi un forte incremento. Nel 2012, in effetti, sono state avviate ben 47 istruttorie, a fronte delle 29 del 2011. Caratteristica comune alla gran parte delle istanze ricevute è quella di avere ad oggetto le procedure di assegnazione, la verifica dei punteggi attribuiti e la tempistica per lo scorrimento della graduatoria: l'interlocutore primario è dunque il Comune, in qualità di soggetto proprietario degli immobili. In passato, al contrario, si era registrata una netta prevalenza di sollecitazioni relative al rapporto tra l'assegnatario e il soggetto gestore (manutenzione, cambio alloggio, procedure di decadenza ecc ...): situazione che presupponeva l'avvenuta attribuzione della casa al nucleo familiare.

La tipologia delle istanze, in questo senso, fotografa l'attuale contesto sociale e rende conto delle difficoltà, da parte delle amministrazioni comunali, di far fronte all'elevato numero di richieste di assegnazione dell'alloggio popolare.

I numeri confermano quanto sopra affermato: sono 25 le istanze aventi ad oggetto l'assegnazione di un alloggio (circa il 53% del totale del settore). Per problemi di manutenzione

ordinaria e straordinaria sono state presentate 6 richieste (13% circa); in 4 casi è stata chiesta la verifica delle procedure di vendita (8%); 2 istruttorie sono state svolte per accertare la corretta determinazione del canone di locazione, la tempistica per il riconoscimento della mobilità e la concessione per contributi in conto affitto. Altri quesiti hanno avuto ad oggetto problemi condominiali, procedure di decadenza, disagi dovuti a condizioni di precaria igiene, concessione di contributi regionali e attività delle cooperative.

I principali interlocutori pubblici sono rappresentati dalle amministrazioni comunali (in totale 39 contatti, dei quali 19 per il solo Comune di Firenze) e dai Soggetti gestori degli alloggi (11).

La maggior parte delle richieste provengono da soggetti residenti nella Provincia di Firenze (28, dei quali 19 nel Comune di Firenze per una percentuale pari ad oltre il 40% del totale); quattro istanze provengono rispettivamente dal territorio delle Province di Livorno, di Pisa e di Siena; 2 dalla Provincia di Pistoia e una ciascuna dalle altre Province.

Qualche dato sull'esito delle procedure: nel 2012 sono state concluse 53 procedure, delle quali la quasi totalità (42) di quelle aperte nel 2012 (47). Per queste ultime il tempo medio di istruttoria è stato pari a 58 giorni con soluzione (totale o parziale) della questione per 41 dei 42 procedimenti e soddisfazione (totale o parziale) delle richieste degli utenti in 35 casi.

Un dato di interesse (rispetto a quanto rilevato in altri settori di attività) è quello relativo alla modalità di ricezione delle istanze (i valori sono sempre calcolati in rapporto al totale delle pratiche chiuse nel corso del 2012): in molti casi è stato preferito il contatto diretto, con ricevimento in sede (27), mentre hanno avuto minor incidenza i contatti avvenuti per lettera (12), per posta elettronica (10) e per telefono (3).

Proposta per la revisione di alcune norme della L.R. 96/96

L'emergenza abitativa indotta dall'aumento del numero degli sfratti esecutivi e dall'insufficienza di alloggi a disposizione delle amministrazioni comunali per far fronte a richieste sempre più numerose, impone un ripensamento di carattere generale sulla definizione dei criteri di assegnazione degli alloggi e sulle procedure di verifica della sussistenza dei requisiti, di natura personale, economica e patrimoniale che possono consentire il mantenimento, in capo all'assegnatario, del diritto di occupazione dell'alloggio.

Nel corso dell'anno l'Ufficio del Difensore civico regionale ha lavorato – in collaborazione con alcuni funzionari della Regione Toscana, del Comune di Firenze e di Casa Spa – ad una rilettura critica di alcune norme della legge sull'edilizia residenziale pubblica, con specifico riferimento alla definizione dei requisiti per

la partecipazione ai bandi di concorso e al concetto di nucleo familiare.

I risultati della riflessione si riferiscono in particolar modo alla individuazione dei soggetti che devono poter essere considerati facenti parte del nucleo familiare poiché da tale presupposto discendono rilevanti conseguenze in ordine alla definizione dei diritti connessi all'assegnazione.

Il tentativo di portare ad evidenza potenziali incongruenze nella legislazione regionale di settore muove dall'osservazione delle criticità che nel corso del tempo sono state portate all'attenzione del Difensore civico e che non hanno potuto trovare – non per mancanza di disponibilità degli interlocutori ma proprio per i vincoli imposti dalla normativa – un'adeguata soluzione che potesse garantire la realizzazione del pubblico interesse nell'equo contemperamento con le aspettative e i diritti delle persone.

L'ipotesi di revisione della legge si è mossa – ovviamente – nei limiti imposti dal rispetto delle competenze istituzionali e quindi con particolare attenzione alla razionalizzazione delle previsioni normative nel rispetto del quadro di riferimento già delineato dal legislatore. Ciò in quanto la riorganizzazione e la razionalizzazione delle modalità di utilizzo del patrimonio abitativo pubblico comporta la definizione di scelte di natura politica e programmatica che deve necessariamente essere rimessa alla valutazione dell'Assemblea regionale.

L'elaborato messo a disposizione della Commissione consiliare competente per materia è stato dunque concepito al fine di individuare soluzioni concrete e di immediata utilizzabilità per risolvere alcuni dei nodi interpretativi ancora presenti nel testo della legge e per eliminare problemi di carattere procedurale. Si tratta di un lavoro di revisione tecnica dell'art. 5 e dell'art. 18 che muovendosi all'interno dei principi e delle scelte già operate dal legislatore regionale, tenta di ricollocarle con maggiore razionalità al fine di eliminare le incongruenze derivanti dalle novelle legislative che nel tempo hanno modificato l'originario impianto della legge.

Con il gruppo di lavoro misto (Regione, Comune, Casa Spa, oltre a Difensore civico) si è inteso riunire professionalità a diretto contatto con le problematiche emergenti dall'applicazione della legge e quindi in grado di offrire un contributo prezioso in termini di rilevazione degli elementi critici nonché in grado di collaborare per la formulazione di ipotesi alternative del vigente articolato.

Particolare attenzione è stata prestata alla definizione del concetto di nucleo familiare (fondamentale per la partecipazione ai bandi) e agli effetti della modificazione dello stesso nucleo sia prima sia dopo l'assegnazione dell'alloggio ERP.

Il lavoro svolto si inserisce inevitabilmente - al fine di anticiparne qualche contenuto che presenta maggiore urgenza e

criticità - all'interno del più articolato processo di revisione della legge sul quale ha lavorato e sta lavorando la Giunta Regionale.

Si espongono di seguito alcune questioni di interesse esaminate nel corso del 2012 e già oggetto di segnalazione nel Notiziario.

Emergenza sfratti e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica

Uno dei problemi di maggiore criticità nella gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è rappresentata, ancora una volta, dalle difficoltà delle amministrazioni locali nel garantire il tempestivo scorrimento delle graduatorie al fine di offrire una sistemazione abitativa stabile e adeguata ai numerosi nuclei familiari che rimangono troppo spesso per lungo tempo in attesa e per i quali non esiste neppure la certezza che tale attesa possa un giorno terminare con la soddisfazione delle proprie aspettative.

Una rilevante percentuale degli alloggi disponibili viene già utilizzata - con priorità sull'ordine della graduatoria generale - per far fronte alle situazioni di maggiori problematicità ed urgenza ed in particolare per trovare una sistemazione a famiglie sulle quali grava un procedimento esecutivo di sfratto con forza pubblica e che sono di conseguenza costrette ad abbandonare l'appartamento detenuto in locazione senza possibilità di ottenere ulteriori proroghe.

La modifica della Legge regionale 96/96, riconoscendo la possibilità di accesso ai bandi di edilizia residenziale pubblica anche in caso di esecuzione di procedimenti di sfratto per morosità, ha considerevolmente aumentato il numero degli aventi diritto, creando indirettamente difficoltà nel reperimento (tempestivo) di un alloggio per tutti i potenziali interessati. Gli sfratti per morosità rappresentano una percentuale superiore al 50% del totale delle esecuzioni in Toscana e ciò costituisce un grave appesantimento ai fini della gestione delle quote di riserva appositamente previste per aiutare i nuclei familiari soggetti a sfratto con forza pubblica. Cresce dunque la condizione di disagio, soprattutto per le fasce più deboli della popolazione che spesso non possono trovare una risposta adeguata al proprio bisogno.

Esistono situazioni - si pensi ad esempio al caso del Comune di Firenze - nelle quali la capacità di soddisfacimento della richiesta di alloggio (ossia il numero di appartamenti che si rendono disponibili per nuove assegnazioni) risulta del tutto insufficiente rispetto alle attese dei soggetti presenti in graduatoria.

Problemi che non riguardano solo i comuni più densamente popolati ma – in quale caso in misura ancora maggiore – anche i Comuni più piccoli che pur dovendo soddisfare un modesto numero di richieste, dispongono di pochi alloggi, tutti stabilmente occupati. Le norme che regolano l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica non consentono agli Enti proprietari di rientrare nella disponibilità del bene se non per dichiarazione di decadenza o per decesso dell'assegnatario. È dunque capitato di dover spiegare ad un soggetto già da molti mesi primo in graduatoria, che non era prevedibile un termine per la sua attesa posto che il Comune non aveva alcuna disponibilità di alloggi da assegnare né prevedeva di averne in futuro.

L'eccessiva differenza tra "bisogno dichiarato" e "offerta disponibile", del resto, spesso non consente neppure di affrontare in modo efficace situazioni di antigienicità assoluta certificata dalla competente azienda sanitaria locale. Si tratta di ipotesi nelle quali è prevista l'attribuzione di un maggior punteggio: beneficio che nella sostanza si affievolisce sino quasi a scomparire proprio in considerazione dell'eccessivo numero di appartamenti che presentano condizioni critiche sotto il profilo igienico sanitario e di una priorità pertanto comune a molti nuclei familiari.

In tutti questi casi esiste spesso solo l'attesa, senza che il Comune possa dare concrete aspettative dell'individuazione di una soluzione del problema in tempi ragionevolmente brevi.

Alienazione alloggi ERP

In riferimento alle procedure di alienazione di immobili di edilizia residenziale pubblica, è stata valutata la legittimità delle deliberazioni con le quali alcune amministrazioni locali hanno deciso di procedere alla dismissione trasferendo agli acquirenti la sola proprietà superficiaria, separata dalla proprietà del suolo. In altri termini, con questa operazione il Comune ha deciso di mantenere per se la nuda proprietà del terreno chiedendo, a coloro che fossero interessati al riscatto dello stesso, il versamento di un'ulteriore somma di denaro.

La Regione Toscana, nel richiamare la necessità di garantire il rispetto della normativa vigente, ha chiarito che l'attribuzione ai Comuni del patrimonio immobiliare già di proprietà delle ex ATER non ha comportato novazioni delle leggi nazionali e regionali e che di conseguenza il suddetto patrimonio resta gravato dai vincoli sussistenti sugli immobili sia per effetto delle normative suddette sia in rapporto al sistema di agevolazioni previste dai programmi di edilizia residenziale pubblica.

La Regione ha quindi concluso che gli alloggi di edilizia residenziale pubblica devono essere alienati sulla base del titolo di trasferimento in proprietà ai Comuni. Pertanto, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica non realizzati in diritto di superficie ma

originariamente in diritto di proprietà e quindi non gravati da vincoli, devono essere ceduti a titolo di piena proprietà agli assegnatari, al prezzo determinato ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, commi 10 e 11, della L. 560/93.

Gli immobili già realizzati in diritto di superficie e successivamente trasferiti in proprietà ai Comuni, devono essere invece ceduti con definizione di un corrispettivo economico per l'alienazione della piena proprietà. Ciò anche per garantire parità di trattamento con precedenti assegnatari che avevano acquistato gli alloggi in diritto di superficie.

2.5 Controlli sostitutivi

Nel 2012 sono state esaminate quattro istanze relative alla nomina di un commissario ad acta. Come già più volte indicato – abolite le competenze relative al rilascio dei titoli abilitativi edilizi e agli adempimenti in materia di finanza locale – non è frequente il ricorso al Difensore civico per l'attivazione di una procedura sostitutiva.

Questo il motivo per il quale si registra un ulteriore calo rispetto a quanto rilevato nel 2011 e nel 2010. Anche per il 2012 nessun commissario ad acta è stato nominato non ravvisando, nel merito delle richieste presentate, i parametri necessari per procedere in via sostitutiva.

Le istanze presentate hanno avuto ad oggetto la mancata surroga di un consigliere comunale, l'applicazione delle previsioni di una convenzione tra un'associazione e una ASL, l'adeguamento dello strumento urbanistico al Piano Cave e, infine, un problema di partecipazione al procedimento.

In totale nel 2012 sono state chiuse 7 pratiche, delle quali 3 tra quelle aperte nello stesso anno. In tutti i casi la questione è stata risolta con soddisfazione (totale o parziale) delle richieste dell'istante. Ciò partendo ovviamente dal presupposto che – verificata l'insussistenza delle condizioni per procedere alla nomina del commissario ad acta – si è tentato comunque di giungere ad una soluzione del problema, anche semplicemente verificando la legittimità del comportamento posto in essere dalla pubblica amministrazione competente.

Surroga del consigliere comunale

Nel primo trimestre del 2012 è stata valutata la possibilità di procedere alla nomina di un commissario ad acta a fronte della omessa surroga, da parte di un Consiglio Comunale, di un consigliere dimissionario, con conseguente impossibilità di garantire il regolare funzionamento dell'Assemblea. Si tratta di

quesito del tutto analogo ad altro già esaminato in passato dal Difensore civico della Toscana e – in quella occasione – definito con la nomina del commissario ad acta. In tale circostanza, al fine di garantire la legittimità degli atti, era stato preventivamente acquisito il parere del Ministero dell'Interno che aveva confermato la correttezza delle conclusioni cui era giunto l'Ufficio di Difesa civica e quindi l'inevitabilità dell'intervento sostitutivo. È necessario tuttavia ricordare che in quella occasione il provvedimento di nomina venne impugnato e ne venne disposta la sospensione da parte del TAR della Toscana.

La questione si è riproposta anche nel 2012, in riferimento ad un altro Comune ma con caratteristiche del tutto analoghe. A seguito delle dimissioni di un consigliere si è venuta a creare una situazione di assoluta parità all'interno dell'Assemblea con sostanziale impossibilità di procedere alla surroga a favore del primo dei non eletti. Tutti i tentativi di provvedere all'adempimento si sono rivelati infruttuosi.

Situazione evidentemente paradossale poiché la surroga dei consiglieri dimissionari rappresenta, ai sensi di quanto previsto dall'art. 38, comma 8, del D.Lgs. 267/00, un atto obbligatorio in merito al quale non è riconosciuta al Consiglio Comunale alcuna valutazione discrezionale, né relativamente all'an debeatur né relativamente al quando: *"... il Consiglio, entro e non oltre 10 giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta al protocollo ..."*. Non è prevista la possibilità che tale surroga non avvenga in quanto si tratta di atto vincolato al fine di garantire la ricostituzione del plenum dell'Assemblea (e quindi l'interesse pubblico al buon andamento della pubblica amministrazione) oltre che al fine di garantire l'esercizio delle prerogative del consigliere subentrante. L'obbligatorietà dell'atto discende, oltre che dal chiaro tenore letterale della norma, anche dalla ratio della stessa che, come ampiamente chiarito dalla dottrina e dalla giurisprudenza, è proprio quella di assicurare il normale funzionamento dell'Assemblea elettiva.

In questo senso, è evidente che l'attribuzione al Consiglio Comunale della competenza a deliberare in ordine al subentro espone al rischio di una situazione di stallo determinata dal comportamento ostruzionistico delle opposizioni. Il ruolo del Consiglio Comunale dovrebbe limitarsi alla mera verifica della sussistenza di eventuali cause di ineleggibilità o di incompatibilità.

Al fine di verificare il Soggetto competente ad intervenire è stato inoltrato un quesito alla Prefettura e al Ministero dell'Interno: la Prefettura ha reso noto di aver già provveduto all'attivazione della procedura sostitutiva con trasmissione dell'atto di diffida. In caso di ulteriore inadempimento, la stessa Prefettura ha informato che avrebbe provveduto alla nomina del commissario ad acta.

2.6 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 30 istanze, con un aumento rispetto agli anni precedenti (23 nel 2011, 17 nel 2010).

La maggior parte delle stesse (16) si riferisce alla categoria commercio e riguarda problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze, 6 sono relative alla categoria piccole e medie imprese, 3, interessano la categoria cooperative, altrettante sono relative alla categoria fiere e mercati, 2 riguardano il turismo.

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

Per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, la maggior parte delle segnalazioni si riferisce al territorio della Provincia di Firenze (12, pari al 37,5%), mentre le altre sono tendenzialmente equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 35, 25 delle quali si riferiscono a pratiche attivate nel corso dello stesso anno.

Di queste, 29 hanno avuto un esito positivo e il caso può dirsi risolto (2 invece i casi con esito parzialmente positivo). In 30 casi si è avuta la soddisfazione almeno parziale dell'utente.

Con riferimento a questo settore si intende focalizzare l'attenzione su due questioni particolarmente rilevanti, la prima relativa alla attività di vendita delle opere dell'ingegno a carattere creativo, la seconda all'attività dei compro oro.

Con riferimento alla prima, una cittadina aveva riferito di essersi presentata al Servizio attività economiche del Comune di Pistoia per effettuare la denuncia di inizio attività per vendita di opere del proprio ingegno e di essere stata conseguentemente informata sulla impossibilità di partecipare a fiere e mercati nell'ambito del territorio comunale, stante quanto previsto dal Codice del Commercio di cui alla L.R. n. 25 del 2008.

L'istante - in considerazione di quanto previsto dall'art. 11, comma 2, lett. i) di tale legge che prevede che "le disposizioni contenute nel presente titolo non si applicano [...] a chi venda o esponga per la vendita le proprie opere d'arte nonché dell'ingegno a carattere creativo comprese le proprie pubblicazioni di natura scientifica o informativa, realizzate anche mediante supporto informatico" - chiedeva dunque alcune informazioni sulla possibilità di commercializzare le proprie opere dell'ingegno e in particolare:

se sia possibile commercializzare le proprie opere dell'ingegno in mercati, fiere e mostre del Comune cui è stata

presentata denuncia di inizio attività per vendita di opere del proprio ingegno;

se il Comune possa vietare a chi venda o esponga opere del proprio ingegno la partecipazioni a mercati, fiere e mostre;

se sia possibile per un Comune rifiutare ad un'associazione culturale la possibilità di inserire in manifestazioni che si svolgono periodicamente oltre ad operatori commerciali "normali" anche soggetti che vendono o espongono opere del proprio ingegno.

Questo Ufficio interpellava dunque il Settore "Disciplina, politiche e incentivi del commercio e attività terziarie" chiedendo un parere in merito. La Responsabile della P.O. "Rete distributiva su aree pubbliche" faceva dunque un quadro della normativa in oggetto, sottolineando che la L.R. n. 28/2005 "Codice regionale del commercio" disciplina lo svolgimento delle diverse attività commerciali (commercio al dettaglio e all'ingrosso in sede fissa, vendita della stampa quotidiana e periodica, commercio su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, distribuzione di carburanti e forme speciali di vendita).

Come già rilevato dalla istante le disposizioni di tale disciplina non si applicano alle fattispecie elencate all'art. 11 ed in particolare "a chi venda ed esponga per la vendita le proprie opere d'arte, nonché dell'ingegno a carattere creativo, comprese le proprie pubblicazioni di natura scientifica o informativa, realizzate anche mediante supporto informatico" (comma 1, lett. i).

Per la vendita delle "opere dell'ingegno" - da intendersi come prodotti originali e difficilmente riproducibili - non è infatti richiesto, ad esempio, né il possesso dei requisiti di onorabilità e professionali di cui agli articoli 13 e 14 né la presentazione della s.c.i.a. prevista o il rilascio dell'autorizzazione richiesti dalla disciplina. Tale vendita è assoggettata ad una disciplina speciale diversa appunto da quella dettata dalla L.R. n. 28/2005.

Tale premessa appare doverosa in virtù della circostanza che negli ultimi anni si è assistito alla proliferazione di tantissimi "mercatini" denominati spesso "dell'ingegno" che però non sono da ricondurre a tale categoria in quanto caratterizzati dalla vendita di prodotti non "originali e difficilmente riproducibili", ma piuttosto dalla vendita da parte di privati cittadini di articoli di comune e facile realizzazione (molte volte fabbricati dai cittadini stessi).

Tali prodotti se da una parte costituiscono senz'altro espressione della fantasia e della creatività di chi li realizza certamente non sono da annoverarsi tra le "opere d'arte" propriamente dette.

La prassi che ad oggi si è consolidata, in contrasto con lo spirito della legge, è la partecipazione di soggetti non commercianti né esercenti altra attività produttiva che svolgono l'attività commerciale più volte nel corso dell'anno, pur non essendo in possesso di titolo abilitativo, di iscrizione al registro

imprese, di partita iva e non essendo, dunque, in regola con gli adempimenti fiscali e previdenziali.

Queste tipologie di eventi sono piuttosto da ricondurre a quelle manifestazioni commerciali, diverse dai mercati, dalle fiere e dalle fiere promozionali, che si caratterizzano per il loro carattere straordinario, vale a dire per la mancanza della periodicità nel loro svolgimento. Si tratta di quegli eventi organizzati dal Comune "una tantum" e finalizzati "alla promozione del territorio o di determinate specializzazioni merceologiche, all'integrazione tra operatori comunitari ed extracomunitari, alla conoscenza delle produzioni etniche e allo sviluppo del commercio equo e solidale nonché alla valorizzazione di iniziative di animazione, culturali e sportive"(art. 29, comma 1, lett. h, L.R. n. 25/2008).

Per lo svolgimento di tali manifestazioni il Comune rilascia le concessioni temporanee anche a favore di soggetti non esercenti il commercio o altra attività produttiva e in tal caso non è richiesto, proprio in virtù dell'eccezionalità dell'evento, il requisito dell'esercizio professionale dell'attività.

La deroga al possesso del requisito della professionalità in capo al cittadino che partecipa ai vari "mercatini" conferma che la partecipazione del medesimo deve rivestire carattere eccezionale, "una tantum", e non deve essere caratterizzata dalla periodicità né tantomeno dalla calendarizzazione del medesimo evento (come invece avviene attualmente).

Sulla base di queste considerazioni la Responsabile trae le seguenti conclusioni:

- è possibile commerciare le proprie opere dell'ingegno, da intendersi come "opere d'arte, nonché dell'ingegno a carattere creativo, comprese le proprie pubblicazioni di natura scientifica o informativa, realizzate anche mediante supporto informatico" al di fuori dei vari mercatini dove invece vengono generalmente commercializzati prodotti di comune e facile realizzazione;
- è invece consentito vendere i propri prodotti erroneamente denominati dell'ingegno e configurabili invece come manufatti di comune e facile realizzazione nell'ambito dei vari mercatini ma in via eccezionale e straordinaria; qualora la partecipazione ai vari mercatini fosse ripetuta il soggetto dovrebbe dotarsi di titolo abilitativo nonché di tutto ciò che comporta la qualifica di operatore commerciale, vale a dire iscrizione al registro delle imprese, possesso della partita iva, obbligo di essere in regola con gli adempimenti fiscali e previdenziali.

Per la partecipazione ai vari mercatini il soggetto non dovrà presentare la s.c.i.a. (segnalazione certificata di inizio attività) non essendo commerciante ma semmai una semplice richiesta sulla base di quanto richiesto al Comune;

- il Comune dovrebbe consentire "una tantum" la partecipazione dei soggetti non commercianti o esercenti altra attività produttiva ai vari mercatini; qualora il soggetto intendesse partecipare più

volte il Comune dovrebbe richiedere il possesso del titolo abilitativo, l'iscrizione al registro delle imprese, ecc. In caso contrario la mancanza dei requisiti richiesti potrebbe configurarsi come esercizio abusivo dell'attività;

- il Comune può consentire ad un'associazione culturale la possibilità di far partecipare a manifestazioni che si svolgono periodicamente solo operatori commerciali od operatori iscritti nel registro delle imprese. I soggetti privati né commercianti né esercenti altra attività produttiva che vendono i prodotti realizzati da loro stessi possono partecipare solo a manifestazioni a carattere straordinario non caratterizzate dalla periodicità.

Spetta al Comune organizzare correttamente lo svolgimento di tale tipologia di manifestazione e limitare la partecipazione di privati cittadini ad eventi "straordinari". Qualora tale partecipazione si ripetesse più volte è senz'altro da ritenersi che il Comune debba richiedere ai partecipanti il requisito dell'esercizio professionale dell'attività, vale a dire il possesso del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività commerciale, l'iscrizione al registro imprese, la partita iva e l'obbligo della regolarità con gli adempimenti fiscali e previdenziali.

Per quanto riguarda invece la seconda questione, relativa alla disciplina applicabile all'attività dei compro oro, una cittadina aveva segnalato al nostro Ufficio il divieto di aprire tale attività nel centro storico di Firenze sulla base dell'assimilazione di tale attività al commercio all'ingrosso che il Piano del Commercio su area privata (approvato con delibera del Consiglio comunale n. 56 del 2011) vieta all'interno del centro storico per salvaguardare le caratteristiche, l'immagine e il decoro di tale bene culturale.

Questo Ufficio ha sottoposto la questione alla Direzione sviluppo economico del Comune di Firenze, sottolineando che ad avviso della istante tale assimilazione non terrebbe conto del fatto che tale attività non comporta scarico e carico della merce, in quanto i fornitori sarebbero i cittadini e i clienti verrebbero invece raggiunti direttamente dal gestore dell'attività, con ciò non compromettendo l'immagine del centro storico.

La Direzione sviluppo economico ha quindi deciso di segnalare la questione al Vice sindaco al fine di un'eventuale revisione del Piano del Commercio su area privata.

2.7 Servizi pubblici

2.7.1 Servizi di Comuni e Province – Anagrafe e Stato Civile

Nel 2012 abbiamo trattato n.9 pratiche relative a questioni di residenza. Criticità sono derivate dalla applicazione del c.d. "pacchetto sicurezza" di cui alla L94/2009. La disposizione di tale normativa in forza della quale è consentita la residenza unicamente a coloro i quali dimostrano di disporre di un alloggio dotato di determinate caratteristiche igienico-sanitarie, ha fatto sì che venisse soppressa, da parte dei comuni, la possibilità di fornire una residenza "di comodo" ai senza fissa dimora (es. la via ideale "Lastrucci" per il Comune di Firenze). La residenza, com'è noto, è requisito indispensabile per la erogazione della assistenza socio/sanitaria da parte dell'ente locale di riferimento, e i senza fissa dimora ne sono ovviamente i più bisognosi. Il problema si è posto ma non ha trovato ad oggi soluzione.

Una questione è stata prospettata da un cittadino di Paese UE i cui quattro figli minorenni non erano stati iscritti all'anagrafe perché, a detta del Comune di riferimento, non sussistevano i requisiti di cui al Dlgs30/2007, poiché il padre non aveva maturato ancora il diritto di soggiorno permanente. Non trovandosi sul territorio da almeno 5 anni, il padre avrebbe dovuto dimostrare di avere una reddito minimo. Tuttavia, il padre risultava residente e, ancorché la sua iscrizione fosse stata frutto di un probabile errore, siamo riusciti a far iscrivere anche i minori, consentendo loro il possesso del requisito indispensabile per partecipare alla procedura di erogazione di benefici in ambito scolastico.

2.7.2 Servizio idrico

Attività dell'Ufficio

Nell'anno 2012 l'attività svolta dall'Ufficio nel settore idrico ha visto il consolidamento di due tipologie di lavoro diverse: da un lato ci sono le istanze (n.80) dei cittadini che si sono direttamente rivolti all'Ufficio chiedendo un intervento specifico; dall'altro c'è l'attività che il Difensore civico regionale svolge in qualità di Presidente di n.3 Commissioni miste conciliative attualmente vigenti sul territorio toscano e che operano presso i Gestori Gaia Spa; Acque spa e Publiacqua spa. Il totale delle conciliazioni fatte è di n.292 (185 con Gaia spa; 56 con Publiacqua spa; 51 Acque spa).

Istanze aperte direttamente dall'Ufficio

Il maggior numero di interventi riguarda il Gestore Publiacqua seguito da Gaia ed Acque. Minori contatti si sono registrati con gli altri 3 gestori Asa, Acquedotto del Fiora, Nuove acque.

Una casistica interessante e degna di nota è avvenuta con Publiacqua ed ha interessato le c.d. "secondo perdite occulte" avvenute nell'impianto privato dell'utente a distanza inferiore di un anno dalla prima.

Ebbene, l'attuale Regolamento (art.41) in vigore nell'ex ATO 3 prevede che l'agevolazione per perdita occulta possa essere accolta, eccezionalmente, soltanto una volta in un arco di 365 giorni; di conseguenza se avvenivano due perdite riconosciute palesemente come occulte (vale a dire in luoghi dell'impianto privato non ispezionabili) entro lo spazio temporale di un anno, la seconda non poteva essere riconosciuta come tale e il consumo avvenuto andava fatturato tutto secondo le tariffe ordinarie. E questo anche se le due perdite non avevano tra di loro alcun nesso causale, ma riguardavano punti completamente diversi e distanti dell'impianto.

A fronte, quindi, delle singole casistiche esaminate che vedevano, da parte del Gestore, il logico e consequenziale rigetto dell'istanza avanzata dall'utente con il relativo incremento della bolletta da pagare, è stato deciso, di concerto con Publiacqua, di richiedere all'Autorità una deroga all'interpretazione rigida del suddetto articolo proponendo l'introduzione di una eccezione tale per cui qualora si verifica una ulteriore rottura dell'impianto che non presenta alcun nesso di causalità con quella che ha dato origine alla perdita già denunciata e riparata, è possibile riconoscere il regime tariffario della perdita occulta; della mancanza di nesso di causalità è necessario darne certa ed idonea documentazione tecnica.

In altri termini, è stato specificato che condizione per usufruire un'altra volta dell'agevolazione per perdita era che la rottura doveva avvenire in "tubazioni diverse ed indipendenti" specificando la mancanza assoluta di nesso causale tra la prima perdita e quelle successive. Questo in virtù del fatto che non dovrebbe essere rilevante dove la perdita è stata localizzata (il tubo può essere anche lo stesso o dipendente da altro precedentemente rotto), ma che sia avvenuto un nuovo evento che con quello che ha dato origine alla prima perdita non ha assolutamente niente a che fare.

Naturalmente, poiché ciò che si va descrivendo risulta non come regola, ma come eccezione prevista già all'interno di una situazione eccezionale, viene richiesta come condizione necessaria

una certificazione tecnica che assevera, appunto, la completa estraneità dei due eventi.

Ebbene, la proposta avanzata è stata accolta dall'Autorità idrica toscana che ha autorizzato il Gestore a derogare all'interpretazione rigida dell'art.41 del Regolamento e ha fatto, temporaneamente propria, nelle more di modifica formale da parte dell'Assemblea del Regolamento, l'interpretazione proposta. Di conseguenza è stato possibile accogliere le richieste avanzate in tal senso dagli utenti.

Da sottolineare anche il dibattito avvenuto con l'Autorità idrica Toscana – Conferenza territoriale n.5 (Zona Livorno e parte Pisa) in materia di prescrizione di crediti non fatturati nell'arco di cinque anni.

Nel caso specifico, a un utente veniva fatturato un conguaglio che andava dal maggio del 2005 al febbraio del 2012. E questa cifra era richiesta con una singola fattura emessa, appunto, nel 2012.

All'eccezione di prescrizione del credito per il periodo compreso oltre i cinque anni indietro dall'emissione della fattura (art.2948 del c.c.) è stato risposto da parte dell'Autorità di Ambito che la prescrizione scatterebbe soltanto nel momento in cui l'Azienda non emettesse alcuna richiesta di pagamento per un periodo di cinque anni. E questa interpretazione è stata anche formalmente adottata dall'Autorità con decisione n.9 del 24.06.2010.

Ebbene, a fronte di questa risposta l'Ufficio ha replicato cercando di fornire dei suggerimenti tesi a cambiare questo tipo d'interpretazione anche in virtù di recenti orientamenti giurisprudenziali. Si cita, in particolare, una recentissima sentenza della Suprema Corte a sezioni Unite (Corte di Cassazione, SS.UU., sentenza del 9 febbraio 2011, n.3162) che specifica sia il momento iniziale del termine prescrizione sia l'autonomia dei singoli periodi che vengono via via richiesti.

Sotto il primo aspetto, la prescrizione decorre per il credito già sorto ma non ancora liquido, giacché la mancanza di liquidazione costituisce un mero impedimento di fatto alla sua realizzazione e non ne impedisce l'esercizio ai sensi dell'art. 2935 c.c., ossia l'attività del creditore intesa alla propria soddisfazione. In base a tale principio, il Gestore aveva tutto il tempo per fatturare i conguagli relativi agli anni 2005 e 2006 in quanto il credito era già sorto e quindi esigibile ai sensi dell'art. 2935 c.c..

L'aver fatturato il credito nel 2012 è un dato inidoneo ad impedire la decorrenza della prescrizione, poiché il ritardo nel fatturare è da ascrivere all'inerzia del creditore e costituisce la causa vera e propria dell'estinzione del diritto.

Sotto il secondo aspetto, la Corte afferma che la "prescrizione breve" di cui all'art. 2948 c.c., n. 4 opera con riferimento alle obbligazioni periodiche, ovverosia alle obbligazioni che, come a quella in esame, si caratterizzano per il fatto di essere passibili di adempimento solo con il decorso del tempo.

Quindi, soltanto attraverso il protrarsi dell'adempimento nel tempo, si realizza la causa del rapporto obbligatorio e può essere appagato l'interesse del creditore ad ottenere il soddisfacimento delle proprie ragioni per il tramite della ricezione di più prestazioni aventi un titolo unico e però ripetute nel tempo ed autonome le une dalle altre, nel senso che ciascuna di esse non ha con quelle precedenti e successive altro legame che non sia quello di essere fondata sul medesimo rapporto giuridico.

Nelle pratiche trattate si deve rilevare anche un notevole aumento del numero di rateizzazioni richieste dagli utenti, anche per cifre di modesta entità. Questo fatto testimonia bene il non facile momento economico che le famiglie italiane stanno vivendo, a tal fine è, con rammarico, che si devono anche registrare situazioni in cui gli utenti, per mera ignoranza o mancanza di informazione, non hanno potuto usufruire di agevolazioni cui avrebbero avuto diritto: per cercare di ovviare a tale disinformazione l'Ufficio ha messo a disposizione nella propria sede e sul proprio sito Web brochure informative e si è impegnato a diffondere verbalmente tra gli utenti un passaparola teso a rendere l'informativa il più diffusa possibile.

In generale si può, tuttavia, rilevare un ottimo rapporto con tutti i Gestori del Servizio idrico integrato e una elevata percentuale di risoluzione delle controversie presentate: in sostanza, con buona frequenza, si riesce a trovare una soluzione che viene incontro alle esigenze dell'utente.

Attività delle Commissioni miste conciliative

Come sopra accennato e diversamente dagli anni precedenti, l'attività del Difensore civico si è concentrata soprattutto in sede alle Commissioni miste conciliative operanti all'interno degli ex Ambiti territoriali n.1, 2 e 3. Già nella Relazione dello scorso anno si è descritto la natura e il funzionamento di questi Organismi la cui presidenza è affidata, appunto, al Difensore civico regionale.

In sintesi la funzione è di far discutere ad un Organo terzo, indipendente e neutrale, composto per 2/3 da soggetti esterni al Gestore, le richieste avanzate dall'utente e non accolte in prima battuta. In sostanza, per potersi rivolgere alla Commissione è necessario prima aver presentato un qualsiasi tipo di reclamo concernente il rapporto contrattuale con il Gestore, poi, in caso di mancata risposta o di risposta giudicata insoddisfacente, è

possibile esporre le proprie ragioni (anche personalmente mediante audizione diretta) alla Commissione.

I numeri avuti nel corso del 2012 sono molto soddisfacenti e vedono un enorme lavoro fatto soprattutto in seno al Gestore operante nella Toscana Nord Gaia spa: lì la Commissione si è riunita per ben 21 volte nel corso dell'anno trattando quasi 200 casi e risolvendone circa i due terzi; per il Gestore Acque ci sono state 8 riunioni per un totale di 51 casi con una quasi totale risoluzione del contenzioso (solo in 2 volte non è stata accettata la proposta); per il gestore Publiacqua (dove comunque la Commissione funziona in maniera più arbitraria che conciliativa pura) ci sono state 10 riunioni per un totale di 56 casi di cui 27 favorevoli all'utente.

Visti questi risultati conseguiti, i cui esiti sono stati ampiamente illustrati in Relazioni specifiche,³ l'Ufficio ha intrapreso un dialogo serrato con la nuova Autorità Idrica Toscana al fine di sviluppare lo strumento conciliativo anche presso quei Gestori (ASA, Nuove acque, Acquedotto del Fiora) che al momento ne sono privi. A tal fine, è infatti allo studio un nuovo sistema di tutela unico per tutti gli utenti del Servizio idrico toscano che attribuisce un ruolo centrale alle Commissioni miste conciliative e con esse al Difensore civico regionale chiamato a presiederle.

2.7.3 Energia Elettrica

Nel corso dell'anno sono state presentate 52 istanze corrispondenti al 18, 90% del Settore servizi pubblici. Di queste 17 hanno avuto come soggetto interlocutore Enel Energia e altrettante Enel Servizio Elettrico. Tale dato deve essere letto in un contesto in cui le Società in questione continuano ad essere, nonostante l'apertura del mercato a nuovi gestori, i gestori maggiormente utilizzati.

Per quanto riguarda la ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, la maggior parte delle segnalazioni provengono dal territorio della Provincia di Firenze (36).

Nel corso dell'anno sono state chiuse 71 pratiche, di cui 49 con riferimento a quelle aperte nel corso dello stesso anno.

La maggior parte dei problemi segnalati riguarda i pagamenti, errori nella fatturazione, richieste di rateizzazione.

In questa sede si vuole sottolineare ancora una volta come la individuazione di un referente specifico per le controversie con Enel Servizio elettrico e Enel Energia determini un'assoluta facilità

³ Vedi allegato n. 1 e 2 in fondo a questa relazione

di rapporti e di risoluzione delle questioni segnalate con riferimento a queste due Società, e che, invece, lo stesso non avvenga per gli altri gestori, spesso privi di uffici locali e dotati unicamente di una casella postale cui riferirsi.

2.7.4 *Telefonia*

Sostanzialmente invariate le problematiche. Come in passato, dunque, oggetto delle istanze in gran parte il ritardo nella riparazione della linea telefonica.

Molti utenti, grazie all'opera di mediazione del Difensore civico, ottengono in tempi brevi la corresponsione del previsto indennizzo per evenienze del genere.

A chi tale riconoscimento non ottiene viene suggerito il ricorso alla conciliazione e nel giro di 2/3 mesi raggiunge un risultato concreto (il più delle volte positivo) attraverso lo strumento conciliativo presso il Co.Re.Com. cui di solito presenza un funzionario del DC, in affiancamento al cliente o per sua delega. In quest'ultimo caso si tratta spesso di utenti che risiedono in sedi lontane dal capoluogo e che altrimenti rinuncerebbero ad attivare la conciliazione, giacché si tratta di contenziosi che hanno a oggetto richieste di indennizzo nell'ordine di un centinaio di euro.

In calo le segnalazioni che riguardano disservizi relativi al malfunzionamento - quando non all'assenza, pure in zone densamente popolate - della linea adsl, gli addebiti per servizi cessati o non richiesti, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso.

2.7.5 *Trasporti*

Trasporti su rotaia

In contrasto con ciò che accade in ogni rapporto sinallagmatico, caratterizzato da uguali diritti, ciò che emerge è lo squilibrio nel rapporto tra utenti e Gestore, giacché ai primi non è accordato indennizzo automatico in conseguenza di un disservizio, come ad esempio accade in caso di ritardo nella riparazione di guasto telefonico.

È evidente uno squilibrio nei rapporti tra utenti e Gestore.

Sul punto si ribadisce come appaia inconcepibile la mancanza di una tutela efficace degli utenti, diversamente da quanto accade in altri settori dei servizi pubblici, che oltretutto operano in regime concorrenziale e non monopolistico.

I disservizi riscontrati non possono imputarsi a eccezionalità o imprevedibilità, giacché trattasi di eventi che si ripetono da anni che configurano un vero e proprio inadempimento contrattuale. Perfino la sicurezza sembra non garantita. Significativo in proposito l'esempio di un finestrino staccatosi dalla sua sede, che solo grazie alla casualità benigna non ha fatto vittime.

Occorre tutelare e risarcire gli utenti per i disservizi ferroviari.

All'inizio del 2012 è stata inviata una lettera al Presidente Rossi e all'assessore Ceccobao, affinché dessero risposte in tal senso.

Innovativo e di rilievo il lavoro di indagine svolto dalla Commissione Trasporti verso la quale ci siamo resi disponibili all'ipotesi di una raccolta dati sui disservizi, monitorando sul campo la situazione, raccogliendo direttamente le impressioni dei viaggiatori, pendolari e non, per comprendere se il trend sia negativo o sia in atto un'inversione di tendenza, come dovrebbe supporre dai dati pubblicizzati da Trenitalia sul proprio sito. Lecito nutrire qualche dubbio in proposito ed è comunque d'obbligo un'opera di interpretazione. Dai contatti che l'ufficio intrattiene con i Comitati di pendolari, emerge la contestazione di quei dati, che lasciano intendere una marcata sporadicità dei disservizi riscontrati. I dati cd. ufficiali sono dati medi, che prendono in considerazione le 24 ore, non rappresentativi della realtà vissuta da chi viaggia ogni giorno sullo stesso treno allo stesso orario. Sarebbe opportuno che la rilevazione di tali dati garantisse la piena attendibilità di essi e prendesse in considerazione ogni treno o quanto meno distinte e limitate fasce orarie.

Trasporto su gomma

Alcune segnalazioni di utenti Ataf hanno contestato le modalità con cui sono stati multati su bus e tram. In taluni casi i passeggeri si attardano a timbrare, ad es. indulgiando in conversazioni telefoniche, venendo perciò sanzionati. È stato lamentato anche di essere multati per il titolo di viaggio scaduto, anche se solo di 5' o 10'.

Il Difensore civico in questi casi non mostra indulgenza, respinge al mittente le lagnanze di chi sostiene che i controllori sono troppo fiscali e anzi auspica che i controlli siano assidui e rigorosi. Quali che siano le ragioni della mancata timbratura, è fatto obbligo al passeggero immediatamente dopo l'accesso in vettura di convalidare il titolo di viaggio. Correttamente i controllori Ataf non discriminano e sanzionano chiunque ometta di timbrare, senza disparità di trattamento, a tutela e in rispetto dei tanti viaggiatori in regola. Se dunque su questo fronte nessuna obiezione viene mossa al Gestore, è da ribadirsi che la Carta Agile lascia a desiderare nel suo funzionamento.

Caso emblematico: un utente in suo possesso è stato multato in quanto la Carta non ha consentito di effettuare una seconda timbratura (per la moglie, salita nel frattempo), essendosi bloccata dopo circa un minuto dalla prima per un tempo di 90'. L'utente, pur avendo pagato la multa, ha contestato le modalità di funzionamento della Carta, parendo non corrispondere alle necessità pratiche, secondo le tante segnalazioni pervenute in passato al Difensore civico, che peraltro trovano puntuale conferma in notizie di stampa. Non si tratterebbe cioè di un disservizio sporadico, quanto di un limite congenito che pregiudica con eccessiva frequenza lo sfruttamento ottimale di questa tipologia di titolo di viaggio. È stata sollecitata l'Ataf a modificarne la logica di funzionamento, in relazione al tempo minimo che intercorre tra una timbratura e l'altra. Altro utente, acquistata Carta Agile, la spillava alla custodia, così come - egli afferma - aveva fatto la volta precedente un addetto Ataf di Piazza Stazione. La qual cosa ha determinato il danneggiamento della Carta che ha cessato di funzionare, impedendo di utilizzare i residui nove euro delle corse non utilizzate dall'utente, convinto della innocuità della spillatura. Altra sollecitazione rivolta all'Ataf ha riguardato un problema segnalato dall'utenza più volte al Difensore Civico, che potrebbe essere facilmente risolto. Si tratta di questo. Normalmente si oblitera il biglietto e si sente lo scatto della macchinetta, credendo in tal modo di averlo convalidato. Talvolta così non è. Accade infatti che si venga sanzionati perché la macchinetta obliteratrice è priva di inchiostro e non s'è controllato il biglietto, avendo fatto affidamento sull'udito. Di certo tra i multati vi sono pure coloro in mala fede che del non corretto malfunzionamento si rendono conto, approfittandone per timbrare una seconda volta. Basterebbe però una semplice modifica per ovviare a un inconveniente più frequente di quanto si pensi: far sì che la timbratura, all'atto di apporre data e orario di inizio del viaggio, forasse anche il biglietto, annullandolo. In tal modo non si verificherebbero le disattenzioni di chi crede di avere un biglietto intonso quando invece è stato già timbrato, ma in assenza d'inchiostro. È quanto accaduto a un utente di Campi Bisenzio, che senza alcuna volontà di contravvenire alle regole, per tale motivo è stato multato sulla linea 30.

È pervenuta da parte dei Verdi di Impruneta, istanza con la quale lamentano la mancata estensione ad ogni titolo di viaggio emesso da Ataf&Linea, AMV e ACV, della validità per le cd. tratte in sovrapposizione. Secondo quanto previsto dalla L.R. 42/98 non è prevista espressamente la possibilità di utilizzare titoli di viaggio diversi dai biglietti di corsa semplice e dagli abbonamenti mensili. Tuttavia, a parere di quest'ufficio, l'art.19 bis comma 5 sembra menzionare il biglietto di corsa semplice e l'abbonamento mensile come condizione minima richiesta per la definizione del sistema tariffario da parte degli enti competenti, non come elencazione

esaustiva dei titoli di viaggio validi su una determinata area. Se ciò non fosse, l'applicazione normativa desterebbe perplessità sotto il profilo logico, data la mancata estensione agli abbonamenti trimestrali e annuali, irragionevolmente penalizzati. È stato dunque suggerita, in fase applicativa, un'interpretazione estensiva della norma, che peraltro non ha trovato accoglimento.

Trasporto aereo

Ottenuto un indennizzo in favore di un'utente che, partita da Roma alla volta di Rio de Janeiro, si accorgeva che uno dei suoi tre bagagli non giungeva a destinazione, così sporgeva denuncia allo sportello dei bagagli smarriti in aeroporto.

Il bagaglio è stato consegnato alla signora sette giorni dopo il suo arrivo a Rio de Janeiro. In mancanza del bagaglio, in cui erano riposti indumenti ed effetti personali, è stata costretta ad acquistare il necessario per proseguire la vacanza.

Nel caso di specie andava a ns. avviso applicata la normativa di cui alla Convenzione di Montreal sul trasporto aereo internazionale, secondo la quale il vettore è responsabile del danno derivante da ritardo nel trasporto aereo di passeggeri, bagagli o merci (art.19). Per quanto riguarda il risarcimento dei danni l'art. 22 c. 2 della predetta Convenzione limita la responsabilità del vettore a 1.134 euro.

Detto importo è comprensivo del danno morale e da vacanza rovinata, come statuito dalla Corte di Giustizia europea, Terza Sezione, con la sentenza del 6/5/2010.

Condividendo quella dottrina e giurisprudenza che riconosce il risarcimento del danno non patrimoniale conseguente allo smarrimento e alla ritardata consegna del bagaglio imputabile a responsabilità del vettore (danno cd. esistenziale, rinvenibile nella recente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione – sentenza n. 8827/2003 e n. 8828/2003 - secondo la quale il danno morale è risarcibile), in accordo con la utente si è reputato congruo richiedere un indennizzo e risarcimento in suo favore per l'importo complessivo di 900 euro in considerazione delle spese affrontate e del disagio sofferto. Evitato così il ricorso alle sedi giudiziarie.

Trasporto navale

Un cittadino della provincia di Livorno ha riferito che in data 24/8/2012, per la imprevista necessità di rientrare urgentemente a Piombino il giorno successivo, si vedeva in pratica costretto, per trasportare da Portoferraio la propria vettura, due adulti e un bambino, a sborsare la cifra di 180 euro, essendo gli unici posti disponibili detenuti dalla compagnia Corsica Ferries. Suscita disappunto apprendere che la liberalizzazione possa tradursi in sostanza nell'approfittarsi di bisogni non altrimenti soddisfabili, con

tariffe quasi triple rispetto a quelle già elevate praticate abitualmente. Segnalato l'accaduto al Garante della Concorrenza e del Mercato.

2.7.6 Servizio postale

È venuto allo scoperto quest'anno in tutta evidenza il fenomeno delle frodi ai danni di possessori di carte PostePay. Di solito chi si accorge della frode denuncia il fatto ai Carabinieri e sporge reclamo presso Poste Italiane che, chiamata in causa, si dice estranea all'accaduto, sostenendo che i prelevamenti possono essere fatti solo in possesso del PIN. Dunque unico responsabile sarebbe il titolare della carta che non lo ha scrupolosamente custodito. In passato il Difensore civico, in casi del genere, aveva sollecitato Carabinieri e Polizia Postale perché informassero l'utente degli sviluppi del caso e rendessero nota l'identità di coloro i quali hanno posto in essere la frode.

Non sempre le risposte sono pervenute. Quando ciò è accaduto, sono state tardive o interlocutorie, comunque non risolutive. I clienti di Poste Italiane non comprendono la ragione per cui indagini non particolarmente complesse impieghino mesi e anni per andare in porto. Consapevole di essere chiamato a dover fornire non solo comprensione ma soprattutto soluzioni pratiche, le uniche appaganti per i cittadini/utenti, il Difensore civico ha ritenuto di dover dare la più ampia diffusione alla recente facoltà, prevista dal dlgs. 11/2010, per chiunque sia stato truffato, di ricorrere all'Arbitro bancario e finanziario (www.arbitrobancariofinanziario.it) il quale, valutata la fondatezza del ricorso e posti in essere gli eventuali accertamenti del caso, può imporre alla società emittente (Poste Italiane nel caso di Postepay) di rimborsare quanto illegittimamente è stato sottratto al cliente, giacché l'uso del PIN non è prova sufficiente a stabilire che l'operazione sia stata effettuata in modo regolare, cioè non prova che la carta non è stata clonata. L'art.10 del dlgs. 11 del 27/1/2010 stabilisce infatti che spetta a Poste Italiane, società emittente, provare che la procedura seguita sia stata autenticata correttamente. Utile infine sapere che il costo del ricorso (20 euro), in ipotesi di accoglimento, può essere addebitato a Poste Italiane. Molte le segnalazioni di quanti sostengono che pur presenti nelle loro abitazioni, hanno trovato l'avviso di giacenza, senza che il postino abbia neppure provato a suonare il campanello. Ricevute lamentele da chi trova la corrispondenza all'esterno della propria cassetta postale o che fuoriesce parzialmente, comportando il deterioramento causato dagli agenti atmosferici e persino la sottrazione di essa.

A tale riguardo è stato chiesto a Poste Italiane di richiamare gli addetti al recapito a un più corretto espletamento dei propri compiti.

2.7.7 Gas

Sono state aperte 38 pratiche di cui la gran parte per Toscana energia clienti (ora Eni Power) e per Enel gas.

In questo settore non si riscontrano particolari criticità se non una qualche difficoltà nell'avere contatti con alcuni Gestori, soprattutto con quelli che non hanno uffici locali ma solo una casella postale dove inviare i reclami. Anche per il 2012 si è confermato uno stretto rapporto di fattiva collaborazione con Enel gas in virtù del quale è possibile fornire risposte in tempi rapidi e certi.

Il mercato del gas ha avuto una vera e propria liberalizzazione con l'entrata di nuovi Gestori nel mercato libero dell'energia. Se, da un lato, questo fatto ha portato prezzi più concorrenziali, dall'altro, ha generato una vera e propria "caccia" al cliente mediante offerte promozionali la cui piena comprensione può risultare molto difficoltosa al di là dell'apparente vantaggio. Da qui diversi reclami degli utenti che non vedevano applicarsi quanto a loro promesso, oppure utenti che non venivano sganciati dal vecchio gestore per passare a quello nuovo, o, addirittura, utenti che, senza il loro consenso, si vedevano passare da un gestore all'altro.

2.8 Pubblico impiego e previdenza

2.8.1 Lavoro

Nel corso del 2012 sono state aperte n.37 pratiche in materia di lavoro in ambito pubblico, la maggior parte (circa n.30) relative alla fase di nascita del rapporto di lavoro, nate da questioni inerenti a concorsi e selezioni pubbliche e assunzioni presso enti pubblici in generale. I restanti fascicoli hanno riguardato questioni inerenti istituti propri dello svolgimento del rapporto di lavoro, come il pagamento delle ferie non godute, mobilità e trasferimenti, assenze per malattia, assenze retribuite ad altro titolo (es. assistenza a persona con handicap in situazione di gravità).

Dobbiamo confermare la tendenza dei cittadini, riscontrata nel corso degli ultimi anni, a porre questioni, di illegittimità e/o irregolarità relative ai bandi dei concorsi ai quali hanno partecipato, e dai quali sono stati esclusi e/o non premiati, spesso infondate. E' nostro parere che tale circostanza non sia altro che uno dei sintomi della grande crisi occupazionale e delle situazioni di necessità e di carenza di prospettive lavorative per i cittadini, i quali si trovano a dover tentare la via dei concorsi pubblici quale fosse l'unica opportunità di lavoro, investendovi tutte le energie e aspettative. In tali casi, la difesa civica, previa accurata verifica dei profili di presunta illegittimità lamentati, ove non sia ipotizzabile un intervento per avere la PA di riferimento agito correttamente, si fa carico di illustrare agli istanti le motivazioni giuridiche per le quali si sono verificate le situazioni lamentate.

Una vicenda, invece, ha dato luogo alla necessità di intervenire, non solo nei confronti dell'Amministrazione Regionale, la quale stava semplicemente applicando la normativa di riferimento, ma, soprattutto, avvalendosi dell'Ufficio del Mediatore Europeo, con una richiesta di parere alla Commissione Europea. In particolare, si tratta del caso prospettato da un medico pediatria cittadina italiana (laureata, specializzata e abilitata in Italia) residente da vent'anni in Paese appartenente alla UE, la quale, avendo intenzione di fare rientro in Italia, aveva effettuato in tempo utile la domanda di inserimento nella graduatoria della Regione Toscana dei medici specialisti pediatri anno 2012, su bando pubblicato a cura della Regione medesima. Nella relativa Graduatoria regionale provvisoria, la esponente, che aveva esercitato per vent'anni, e che stava ancora esercitando, attività di medico pediatra in strutture pubbliche all'estero omologhe al nostro SSN, si è vista attribuire per l'attività svolta un punteggio di molto inferiore rispetto a quello che le sarebbe stato attribuito se avesse svolto nel medesimo periodo l'attività di specialista pediatra in Italia, talchè, se all'attività svolta all'estero (altro Paese UE) fosse stato attribuito il punteggio previsto per l'attività svolta in Italia, si sarebbe posizionata tra i primi. La attribuzione del punteggio, per ogni aspetto relativo alla valutazione delle domande al fine della formazione della graduatoria regionale, e in particolare per l'attribuzione del punteggio relativo ai titoli di servizio, è avvenuta in base all'Accordo Collettivo Nazionale Pediatria di Famiglia del 29/7/2009 (integrativo dell'ACN del 15/12/2005), stipulato ai sensi dell'art. 8 Dlgs502/1992, espressamente richiamato in epigrafe alla graduatoria provvisoria, che in sintesi attribuisce al servizio svolto all'estero circa un quinto di punteggio rispetto al servizio svolto in Italia. Abbiamo ritenuto che tale disparità di punteggio prevista dall'ACN contrasti coi principi generali del Trattato dell'Unione Europea (e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia), e che costituisca disparità di trattamento a fronte di attività analoga, ponendo un limite al principio di libera

circolazione in ambito UE dei lavoratori e servizi, e concreti – oltre che violazione del principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost. –, caso di discriminazione indiretta, non essendo la disparità di trattamento giustificata su basi oggettive. E' da segnalare a tale proposito il principio scaturito dalla sentenza della Corte di Giustizia UE del 26/12/2006 (causa C-371/2004), che ha stabilito che ai pubblici dipendenti che abbiano maturato una esperienza professionale nei paesi UE in attività analoga a quella svolta attualmente, la stessa è riconosciuta ai fini giuridici ed economici.

Del resto, l'art. 3 della Direttiva 36/CE/2005, stabilisce la garanzia, a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro, di accedere alla stessa professione e di esercitarla in altro Stato membro con gli stessi diritti dei cittadini di quest'ultimo, che può porre condizioni non discriminatorie, che debbono essere rispettate solo se obiettivamente giustificate e proporzionate. L'interessata ha chiesto a questa difesa civica di assisterla nella redazione della propria istanza di riesame, proponibile alla Regione entro 30 giorni dalla pubblicazione della graduatoria provvisoria. Nel contempo, la Difesa civica, come sopra accennato, ha chiesto alla Commissione Europea di esprimersi sulla questione, pregiudiziale alla formazione della graduatoria definitiva e agli aggiornamenti annuali della medesima, della difformità o meno al diritto dell'Unione della disparità di punteggio a seconda che il medesimo servizio sia svolto in Italia o in altro Paese UE, essendo che tale parere, se in accordo ai nostri rilievi, determinerebbe una diversa, e più favorevole, valutazione del servizio svolto all'estero, con conseguente modifica della posizione in graduatoria e considerevole avanzamento della esponente. Si comprende come la questione sollevata sia di carattere generale, e potrà riguardare, in futuro, un numero sempre più numeroso di soggetti. Rilevando che tale disparità di punteggio prevista dall'ACN contrasta coi principi generali del Trattato dell'Unione Europea (e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia), e costituisce disparità di trattamento a fronte di attività analoga, ponendo un limite al principio di libera circolazione in ambito UE dei lavoratori e servizi, concretando (oltre che violazione del principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost.) un caso di discriminazione indiretta, non essendo la disparità di trattamento giustificata su basi oggettive, abbiamo chiesto alla Commissione Europea di esprimersi sulla questione, pregiudiziale alla formazione della graduatoria definitiva e agli aggiornamenti annuali della medesima, della difformità o meno al diritto dell'Unione della disparità di punteggio a seconda che il medesimo servizio sia svolto in Italia o in altro Paese UE. Ci è giunto per il tramite del Mediatore Europeo il parere della Commissione Europea espresso sul caso prospettato. La Commissione ha ritenuto che "i datori di lavoro del settore pubblico italiano debbano attribuire

all'esperienza lavorativa maturata in un altro Stato membro lo stesso numero di punti conferito ad un'esperienza analoga maturata in Italia" (richiesta di parere Q10/2011/ER), mostrando di accogliere pienamente la nostra impostazione. Questa Difesa civica ha pertanto trasmesso copia della determinazione sopra riportata all'Assessore al Diritto alla Salute, che a sua volta lo ha trasmesso al SISAC, Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati, che si occupa della redazione degli Accordi Nazionali. Tale organo ha risposto ritenendo che nella vigente disciplina contrattuale non è presente alcuna discriminazione, in buona sostanza poichè l'ente estero per il quale il medico ha prestato attività non si configura come equivalente al nostro SSN. Abbiamo dovuto replicare che, come avevamo evidenziato nella richiesta di parere, nel Paese UE in questione non esiste un Servizio Sanitario Nazionale, e l'assistenza medico-pediatrica è erogata a cura delle "casse mutua" di pertinenza dei lavoratori e loro familiari. L'organismo per il quale il medico aveva lavorato è quindi l'unico organismo PUBBLICO di assistenza sanitaria in tale Paese. Ovviamente l'attività svolta presso di esso non è – né potrebbe – concretare il servizio "in convenzione". Tuttavia, la ratio del parere della Commissione risiede proprio nella necessità di modificare l'ACN nel punto in cui opera una disparità di trattamento tra coloro che hanno svolto l'attività in convenzione (quindi, necessariamente in Italia) e coloro che l'hanno svolta all'estero con modalità assimilabili alla convenzione medesima. Siamo a tutt'oggi in attesa di una presa di posizione della Regione sull'argomento.

Siamo intervenuti su una procedura concorsuale intrapresa da ente regionale, relativamente alla quale i candidati partecipanti alla preselezione si sono rivolti numerosi alla Difesa civica, lamentando irregolarità riscontrate in sede di valutazione della prova, nella quale erano stati adottati criteri di attribuzione del punteggio diversi da quelli annunciati. In particolare, era stato annunciato dalla Commissione Esaminatrice prima dell'inizio della prova, e ripetuto durante lo svolgimento della medesima, che le correzioni sarebbero state eseguite, e il punteggio attribuito, coi seguenti criteri:

- punti 1 per ciascuna risposta corretta;
- punti 0 per nessuna risposta, o multipla;
- punti -1 per ciascuna risposta sbagliata.

Invece, era poi risultato che, al momento della effettiva attribuzione, il punteggio attribuito per ciascuna risposta sbagliata non era stato di -1, ma di -0,1. E' stato evidenziato da questa difesa civica che il candidato, qualora sia incerto su una determinata risposta, nel decidere se fornirla o lasciare in bianco, è condizionato dalla ripercussione della scelta sul punteggio globale, talchè, nel caso di minore penalità per la risposta sbagliata (diminuzione di 0,1), può esser disposto a "rischiare" guadagnando

un punto nel caso di risposta giusta, rischio che si accetta molto meno facilmente se la penalità, in caso di errore, è più grave (nella fattispecie, -1). Nel caso che ci era stato prospettato, con tutta probabilità i candidati che non avevano conseguito il punteggio minimo si erano astenuti dal rispondere alle domande sulle quali erano incerti per timore della grave penalità annunciata, mentre, se avessero saputo che la penalità in effetti poi applicata sarebbe stata minore, avrebbero comunque risposto, e magari in modo corretto, conseguendo il punteggio sufficiente per superare la prova. Era pertanto fondato ritenere che il cambiamento dei criteri di attribuzione del punteggio, a fronte di altri criteri comunicati ai candidati (che costituivano riferimento dei candidati medesimi durante lo svolgimento della prova), avessero potuto influire sui risultati della prova medesima. La PA in questione ha accolto pienamente le osservazioni della Difesa civica e, salve in ogni caso le prove dei candidati che avevano comunque superato la preselezione, hanno consentito a ripetere la preselezione per i candidati esclusi, sulla base di modalità di valutazione stavolta certe sino alla fine. E' auspicabile che i criteri di determinazione del punteggio concorsuale siano sempre fissati ex ante dalle PPAA precedenti.

2.9 Tributi

2.9.1 Tributi regionali

Le pratiche aperte in materia di tributi regionali sono state 430, di cui 420 per le tasse automobilistiche e 10 per i Contributi di bonifica richieste dai vari Enti che gestiscono l'attività di bonifica

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.

Anche nel 2012, dopo il periodo estivo, c'è stato l'invio da parte della Direzione Generale della Presidenza – Settore tributi e sanzioni della Giunta Regionale degli avvisi bonari nei confronti di quei proprietari di veicoli che non avevano pagato regolarmente il bollo auto per l'annualità 2010.

Da qualche anno, infatti, la procedura di contestazione prevede l'invio di un avviso bonario e successivamente la vera e propria cartella di pagamento. Poiché, ai sensi della L.R. 49/03, la tassa automobilistica si prescrive entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui si è verificata l'irregolarità, l'avvio

bonario viene inviato a distanza di due anni per dare la possibilità, poi, all'Agente della Riscossione di preparare le cartelle di pagamento nei confronti di coloro che, avvisati, non si sono messi in regola entro il 31 dicembre dell'anno successivo e rispettare il termine di prescrizione suddetto. Pertanto, le contestazioni attuali si riferiscono all'anno 2010, mentre le cartelle arrivate all'anno 2009.

L'invio degli avvisi bonari è gestito direttamente dall'Acì previa apposita convenzione con l'Ente impositore. Sempre in base alla citata convenzione, gli Uffici Acì presenti sul territorio hanno il compito di fare assistenza e consulenza ai contribuenti in caso di errori e/o contestazioni.

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

L'elevato numero di casistica sottoposta al Garante ha fatto sì di poter rilevare, oltre ai singoli casi limite, delle problematiche di carattere generale.

Sotto questo aspetto, è possibile sottolineare con particolare soddisfazione il fatto che non si è più ripresentata la fattispecie relativa ad avvisi arrivati a soggetti non residenti in Toscana.

Questa situazione era particolarmente frequente fino allo scorso anno; poi grazie al lavoro fatto dall'Ufficio del Garante in collaborazione col Settore tributi della Giunta regionale il problema è stato superato.

Tra le contestazioni giunte quest'anno, particolare rilevanza numerica hanno quelle in cui il contribuente ha già pagato ed è in possesso di una ricevuta. La notizia è apparsa anche su alcune testate giornalistiche locali dove si evocavano le c.d. "cartelle pazze". Naturalmente non siamo alla presenza di alcuna cartella giacché si tratta di avvisi bonari; in ogni caso, gli stessi articoli specificavano che gli errori erano dovuti a disguidi informatici e che si sarebbero risolti. Infatti, così è stato, per lo meno per tutti coloro che hanno avuto contatti col nostro Ufficio.

Altra casistica rilevante è quella in base alla quale il contribuente contesta l'avvenuta rottamazione o vendita avvenuta in maniera tardiva rispetto al periodo tributario contestato.

Ai sensi, infatti, della L.R. 49/03 il bollo auto viene pagato per 12 mesi e non per periodi più brevi; il soggetto passivo del tributo risulta colui che è proprietario del veicolo l'ultimo giorno

utile per il pagamento del nuovo periodo tributario iniziato. Ne consegue che se la rottamazione e/o la vendita avvengono dopo quella data è tenuto al pagamento per tutto il periodo tributario annuale il soggetto che ha rottamato o venduto, se invece la rottamazione e/o la vendita avvengono prima di quella data allora il nuovo periodo tributario non si paga oppure lo paga l'acquirente.

Si sottolinea anche come parecchi contribuenti richiedono la possibilità di dilazionare la somma richiesta con l'avviso. Questa operazione non risulta possibile in quanto siamo in presenza di un semplice avviso bonario e non di cartella di pagamento. In ogni caso è da sottolineare che il termine di pagamento inserito negli avvisi ha natura ordinatoria nel senso che ciò che conta è che il contribuente effettui il pagamento prima dell'invio dell'ordine di emissione della cartella di pagamento.

A livello legislativo c'è invece da registrare una importante modifica fatta a seguito di numerose istanze giunte all'Ufficio in merito al trasferimento dell'esenzione dal pagamento del tributo da un veicolo ad un altro.

Capitava, infatti, sovente che poiché l'esenzione spetta limitatamente ad un solo veicolo di proprietà del disabile (art. 5 L.R. 49/03), nel momento in cui veniva cambiata la macchina, se l'immatricolazione del nuovo avveniva prima della cessazione della proprietà del vecchio, il contribuente si vedeva proprietario di due veicoli e su quello di nuova proprietà non poteva usufruire dell'esenzione in quanto risultava già proprietario di un altro veicolo che fruiva del beneficio. Sotto questo aspetto, infatti, non aveva alcuna rilevanza il fatto che il veicolo su cui era stata concessa l'esenzione fosse stato venduto l'indomani dell'acquisto del nuovo: anche se per un solo giorno esisteva la proprietà di due macchine di cui una in regime di esenzione e l'altra sprovvista. La regola era tassativa.

L'intervento del Difensore civico in questo caso si è concentrato da un lato a prendere atto della legittimità delle richieste di pagamento avanzate dal Settore tributi della Giunta regionale, dall'altro a segnalare la fattispecie verificatasi in quanto il vizio rilevato era solo, per così dire, di natura formale e non certo sostanziale.

Ebbene, l'art.17 della L.R. 77/2012 (la Legge finanziaria per l'anno 2013) ha modificato l'art. 5, comma 4, della L. R. 49/03 nel seguente modo: "L'esenzione può essere trasferita su altro veicolo di proprietà della persona disabile o del soggetto di cui il disabile risulti fiscalmente a carico. Tale trasferimento è ammissibile anche nel caso in cui il veicolo che fruisce dell'esenzione cessa di essere di proprietà del beneficiario entro quindici giorni dall'acquisto del veicolo nuovo". In sostanza, laddove la macchina oggetto di esenzione è venduta entro 15 giorni rispetto all'acquisto della nuova, eccezionalmente e soltanto in quel caso, si ha il trasferimento dell'esenzione sul veicolo nuovo.

In questo modo, quindi, sono state superate tutte quelle casistiche rilevate e tutt'altro che scolastiche che vedevano negata l'esenzione perché soltanto per un giorno c'era la contemporanea proprietà di due veicoli.

Anche per quest'anno è da rilevare la stretta e proficua collaborazione tra l'Ufficio del Garante e il Settore Tributi della Giunta regionale: è, infatti, grazie a questa intesa che risulta possibile risolvere tante situazioni in breve tempo e con reciproca soddisfazione.

2.9.2 Tributi locali

A livello di tributi locali sono state aperte n. 44 pratiche di cui 21 per TIA, 5 per TARSU, 12 per ICI; 3 per IMU; 2 per TOSAP, 1 imposta comunale sulle affissioni

Tariffa di igiene Ambientale (TIA)

A seguito della Sentenza n. 3756 del 9 marzo 2012 della Quinta Sezione della Corte di Cassazione anche nel 2012 è di nuovo tornato di moda il "tormentone" circa l'assoggettabilità ad Iva della tariffa di igiene ambientale.

La Suprema Corte, infatti, ha espressamente dichiarato non assoggettabili ad IVA gli importi pretesi a titolo di Tariffa di igiene ambientale (c.d. Tia) sconfessando apertamente l'interpretazione finora data dai vari Gestori e basata sulla interpretazione autentica data dal D.L. 78/2010 art.14, comma 33, convertito con L. 122/10 (e ribadita dalla Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 3/DF/2010), secondo la quale vi era una sostanziale identità tra la Tariffa di igiene ambientale di cui all'art.238 del D.Lgs152/06 definita "corrispettivo" di un servizio e la Tariffa di Igiene ambientale di cui all'art.49 del D.Lgs22/97.

Da qui la richiesta avanzata da parte di molti utenti, da un lato, di non pagare più l'Iva sulle fatture di prossima emissione, dall'altro, di avere il rimborso su quanto, negli anni addietro, indebitamente pagato.

Se da un punto di vista giuridico il ragionamento della Suprema Corte risulta molto chiaro e lineare, altrettanto non si può dire per la sua concreta applicazione al di fuori delle aule giudiziarie: finché non ci saranno novità legislative o regolamentari i Gestori non potranno che continuare ad emettere fatture contenenti l'Iva e non restituire niente di quanto hanno con quel titolo incassato e riversato all'Erario centrale. In altri termini, soltanto impugnando davanti al Giudice tributario le fatture che via via arriveranno, gli utenti potranno ottenere di non pagare quanto non dovuto oppure di riavere quanto già pagato.

Come più volte affermato, preme sottolineare che l'applicazione dell'Iva sulla Tia è soltanto una conseguenza del problema più generale della natura giuridica del Servizio di smaltimento dei rifiuti. Il punto centrale della vicenda è, infatti, scegliere se davvero si vorrà far pagare gli utenti in base al "consumo effettivo" di rifiuti prodotto alla stessa stregua degli altri servizi pubblici essenziali (acqua, luce e gas) oppure prendere atto dell'impossibilità materiale di ciò e considerare il ciclo dei rifiuti nell'alveo del prelievo tributario. Sotto questo aspetto, non è infatti sufficiente scrivere in una norma (art.238 D.lgs152/06) che la tariffa, comunque denominata, è il corrispettivo di un servizio se questo, poi, rimane solo una mera enunciazione di principio fine a se stessa e rimangono in piedi per decenni disposizioni transitorie, peraltro dissimili, che generano una situazione di assoluta confusione ed incertezza.

E questa scelta da fare "a monte" condiziona "a valle" tutta l'erogazione del servizio in quanto esso sarà improntato sotto l'aspetto tributario istaurandosi rapporti di natura tributaria tra un Ente impositore (sia esso il Comune oppure un'entità sovra comunale) e i contribuenti oppure sotto l'aspetto civilistico di corrispettivo del servizio erogato istaurando rapporti di natura sinallagmatica tra un soggetto Gestore e gli utenti del servizio. Risulta evidente la differenza sostanziale tra le due impostazioni che vede l'applicazione di regole e concetti giuridici diametralmente diversi tra di loro: da un lato, la predisposizione da parte di Soggetti pubblici (gli Enti impositori) di atti amministrativi aventi natura tributaria redatti secondo le regole canoniche del diritto amministrativo e tributario; dall'altra l'emanazione di un semplice documento commerciale redatto da un Soggetto privato (il Gestore del servizio) con cui si chiede conto di quanto effettivamente consumato.

Ad esemplificazione di quanto sopra detto si porta l'esempio concreto di quanto è stato fatto da parte della Società Quadrifoglio spa per il Comune di Firenze.

Ebbene, si è constatato che sul sito della Quadrifoglio spa, soggetto Gestore dello smaltimento dei rifiuti per la zona fiorentina (più precisamente il rinvio è al sito www.tia-areafiorentina.it), era presente un avviso secondo cui "Tia 2012, in arrivo gli avvisi di pagamento del Comune di Firenze". Se si cliccava sull'apposito spazio per avere ulteriori informazioni si trovavano due domande e due risposte interessanti:

Perché quest'anno mi è arrivato un avviso di pagamento del Comune di Firenze anziché una fattura di Quadrifoglio?

Per l'anno 2012 la TIA sarà richiesta mediante un AVVISO DI PAGAMENTO emesso direttamente dal Comune di Firenze, che ha deciso di anticipare l'impostazione TARES (nuovo Tributo per il servizio di gestione dei rifiuti che sarà applicato a decorrere dall'anno 2013) già dal 2012. Quadrifoglio Spa, comunque, oltre

ad essere il Gestore dei Servizi Ambientali dell'area fiorentina, è anche il soggetto incaricato dal Comune per la riscossione della Tariffa dell'anno 2012.

Perché quest'anno sulla TIA non viene applicata l' IVA?

Sugli importi contenuti nell'Avviso di Pagamento emesso dal Comune di Firenze per la riscossione della Tariffa dell'anno 2012, non viene applicata l'IVA, perché tale entrata ha natura tributaria. Però, il Comune di Firenze ha l'obbligo, per legge, di richiedere ai cittadini le somme necessarie alla copertura integrale del costo del servizio. Tale costo, che prima Quadrifoglio fatturava con IVA ai cittadini, ora lo fattura con IVA al Comune. Pertanto, la TIA 2012 contenuta negli avvisi di pagamento, incorpora tale ulteriore componente del costo del servizio (che equivale al 10%).

Si apprende, quindi, con favore che finalmente ci si concentra sulla necessità di impostare correttamente il rapporto tra Ente impositore (Comune di Firenze) e contribuente e che, soprattutto, l'eliminazione dell'IVA non ha comportato alcun vantaggio per quest'ultimo.

Ci sono, però, sostanzialmente due tipi di osservazioni da fare.

La prima è che non si capisce in base a quale norma giuridica il Comune di Firenze possa decidere di anticipare l'impostazione di un Tributo che sarà in vigore dal 1 gennaio 2013: se TIA e TARES hanno nature e presupposti diversi non si capisce per quale motivo se ne debba anticipare l'impostazione equiparandole; se invece, come è vero, la natura e i presupposti sono gli stessi allora significa che non ci sono stati cambiamenti sostanziali (soltanto il nomen iuris) e che l'imposta avrebbe sempre dovuto essere richiesta mediante degli avvisi di pagamento.

La seconda osservazione riguarda il modo in cui sono concretamente fatti questi avvisi di pagamento: sono in tutto e per tutto uguali alle fatture inviate precedentemente dalla Quadrifoglio spa con la differenza del cambio di intestazione (al posto di Quadrifoglio spa c'è il logo del Comune di Firenze, senza alcun tipo di individuazione dell'Ufficio preposto), della dizione "avviso di pagamento n.xxx" piuttosto che "fattura n.xxx", della dizione "informazioni" piuttosto che "informazioni commerciali".

Ma se quello inviato è un avviso di pagamento non si capisce per quale motivo esso non deve essere fatto con gli stessi criteri con cui vengono fatti quelli per gli altri tributi comunali (vecchia Ici piuttosto che l'Imu) dove, ai sensi della L.212/00 (Statuto dei diritti del contribuente) vengono indicati i presupposti di fatto e di diritto che giustificano l'imposizione e la cifra richiesta.

In altri termini, se siamo di fronte ad un atto avente natura tributaria con cui il Comune chiede dei soldi ai cittadini, questo deve contenere gli elementi minimi di cui alla succitata Legge, pena la sua nullità.

Uscendo dalla specificità di quanto fatto dal Comune di Firenze, indicata solo per esemplificare come gli stessi Comuni oltre che ai cittadini possono trovarsi in difficoltà quando a monte la legislazione non è chiara sulla materia "servizio - tributo", viene da chiedersi che cosa succede sia negli altri Comuni serviti dalla stessa società Quadrifoglio, sia, più in generale, nel resto dei Comuni Toscani. Sotto il primo punto di vista, infatti, può apparire abbastanza singolare che per i cittadini del Comune di Firenze sia fatto un Avviso di pagamento e, invece, per quelli dei Comuni limitrofi una fattura di Quadrifoglio: non bisogna infatti dimenticare che la situazione di fondo è esattamente la stessa e che non ci sono margini di discrezionalità dell'Ente locale provenendo la norma dalla legislazione statale in materia, di conseguenza o è corretta un'impostazione oppure l'altra: e a nostro sommo avviso quella corretta è quella data dal Comune di Firenze sia pur con i limiti e le eccezioni sopra descritte.

Sotto il secondo punto di vista, sarebbe interessante verificare che cosa succede nel resto della Toscana, ovvero capire se anche altre Aziende che operano nel settore di smaltimento dei rifiuti si trovano di fronte a questa dicotomia manifestatasi nell'area fiorentina. Naturalmente anche in questi eventuali casi varrebbero tutte le osservazioni precedentemente fatte.

Sullo sfondo rimane, quindi, l'impostazione tributaria (naturalmente nel rapporto tra Soggetto pubblico e cittadino) di tutta la materia dello smaltimento dei rifiuti che non dovrà più essere considerata alla stregua di un servizio: in sostanza a distanza di 15 anni dall'introduzione del c.d. Decreto Ronchi, passando per varie disposizioni transitorie e riforme mai entrate in vigore (vedi art.238 D.lgs.152/06), si ritorna, con un altro "nomen", TARES appunto, alla situazione pregressa.

2.9.3 Canone di abbonamento Rai

Molti cittadini ricevono intimazioni di pagamento senza peraltro detenere un televisore. Il concetto alla base della normativa vigente è che chiunque posseda uno o più apparecchi televisivi atti alla ricezione deve pagare la tassa. La Rai, però, pare non accorgersi della legge e spesso invia anche ai soggetti che non devono pagare le richieste di pagamento a tanti note. In questo caso la soluzione è semplice. Basta non rispondere e la cosa finisce da sé: in genere si archivia la pratica. Nei casi in cui la Rai si accanisce si può scrivere una lettera raccomandata. Altra situazione è quella dei cittadini che pur non prendendo il segnale Rai o prendendolo solo in seguito all'applicazione di costose apparecchiature non vorrebbero pagare il canone in base a tale situazione. Qui il problema è diverso e come detto sopra, poiché la

legge obbliga il pagamento della tassa per il sol fatto del possesso del televisore, il canone Rai va pagato sempre solo in base al possesso del televisore. Si è posto anzi il problema se anche i p.c. abilitati alle trasmissioni televisive debbano pagare la tassa. Dopo un primo periodo di incertezza il Ministero delle Finanze e per esso la Rai ha chiarito e sta scrivendo nelle lettere che è tenuto al pagamento della tassa televisiva chiunque possiede un "apparecchio atto o adattabile alla ricezione delle radioaudizioni".

Ricordiamo infine che la circolare n. 46/E del 2007, e poi modificata, avente per oggetto: "Abolizione del canone Rai per soggetti di età pari o superiore a 75 anni" dispone che: "Per i soggetti di età pari o superiore a settantacinque anni e con un reddito proprio e del coniuge non superiore complessivamente a euro 516,46 per tredici mensilità, senza conviventi, è abolito il pagamento del canone di abbonamento alle radioaudizioni esclusivamente per l'apparecchio televisivo ubicato nel luogo di residenza". L'agevolazione si applica con riferimento ai canoni di abbonamento alle radioaudizioni a decorrere dall'anno 2008.

Qualora il contribuente, in presenza dei requisiti necessari per fruire dell'esenzione, abbia effettuato il versamento del canone, può recuperare gli importi versati tramite la presentazione di istanza di rimborso.

2.9.4 Equitalia – crediti (presunti) Prescritti

Svariate persone incorse in fallo in un passato remoto si sono rivolte ai nostri uffici lamentando di avere ricevuto da parte di Equitalia, con posta ordinaria, comunicazioni di sollecito relative a cartelle esattoriali per atti notificati anni addietro e aventi a oggetto contravvenzioni al Codice della Strada risalenti anche alla fine degli anni '90, con le quali vengono richiesti importi che variano da un centinaio a qualche migliaia di euro.

Non esiste un termine di prescrizione proprio della cartella, che è diverso a seconda del tipo di tributo oggetto dell'iscrizione a ruolo e della riscossione.

Peraltro, relativamente alle multe al Codice della strada il termine di prescrizione è di 5 anni dalla data dell'infrazione. I cittadini sono stati informati: in assenza di atti interruttivi della prescrizione, il diritto a pretendere il pagamento delle suddette cartelle è da considerarsi estinto. È pertanto diritto di ciascun cittadino che sia provveduto alla cancellazione del credito, ottenendo formale comunicazione. Il Difensore civico, in presenza di tali solleciti ha chiesto ed ottenuto da Equitalia la cancellazione del credito o, in alternativa, la documentazione integrativa a supporto della legittimità del pagamento richiesto.

Dunque, come detto, dovrebbe essere principio noto e consolidato che, in assenza di atti interruttivi della prescrizione, il diritto a pretendere il pagamento di queste cartelle debba considerarsi estinto.

Non concorda con la posizione assunta dal Difensore civico regionale il Corpo di Polizia Municipale del Comune di Firenze, che ha asserito in una nota essere di 10 anni il termine prescrittivo, con ciò destando comprensibile disorientamento in un cittadino rivoltosi a noi per chiedere l'annullamento di cartelle esattoriali notificate sei/sette anni fa. È stato replicato al Comune che la prescrizione della cartella esattoriale originata da sanzioni del Codice della Strada è di 5 anni, come previsto dall'art. 28 della L. 689/1981, a decorrere dal giorno in cui è stata commessa la violazione, secondo quanto è stabilito all'art. 209 del Codice della Strada.

È assai probabile che siano continuati a pervenire tardivi solleciti, non ritenuti nulli, e dunque sia stato effettuato il pagamento richiesto, nell'erroneo convincimento della sua doverosità. Si replica, in sostanza, ciò che sta accadendo per gli autovelox sui viali di Firenze, dichiarati pressoché unanimemente illegittimi, come sopra ricordato.

Di seguito, sul punto, la giurisprudenza.

La cartella esattoriale non può essere trattata come una sentenza, che ha scadenza decennale. In tal senso la prevalente dottrina e giurisprudenza (a titolo esemplificativo Giudice di Pace di Torino con la sentenza n. 11937 depositata il 30 dicembre 2011, relativa a un preavviso di fermo a seguito del mancato pagamento di una sanzione del Codice della Strada. Secondo il concessionario per la riscossione il termine della cartella è decennale, in quanto la cartella va equiparata a un decreto ingiuntivo e sarebbe come una sentenza passata in giudicato, per cui l'articolo 2953 del codice civile prevede la prescrizione di dieci anni. Ma il giudice di pace ha rigettato questa equiparazione, in quanto la cartella non è idonea a passare in giudicato. Il giudice ha rilevato che il titolo esecutivo, nel caso di violazioni del Codice della Strada, è rappresentato dal verbale di accertamento e non dalla cartella esattoriale. La cartella, infatti, ha il ruolo di una intimazione di pagamento e ha lo scopo di mettere in mora il debitore, oltre che di interrompere la prescrizione. Infatti con la cartella incomincia a decorrere un nuovo termine di prescrizione. Tuttavia il termine di prescrizione è quello quinquennale previsto dall'articolo 28 della legge 689/1981. Secondo questo articolo il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni amministrative si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

La cartella esattoriale vale, quindi, come un mero atto di precetto, volto alla messa in mora del debitore e all'interruzione del termine prescrittivo. Tra l'altro la cartella (come l'ingiunzione fiscale) in quanto espressione del potere di autoaccertamento e di

autotutela della p.a., ha natura di atto amministrativo e non produce effetti di ordine processuale, ma solo l'effetto sostanziale dell'irretrattabilità del credito. Se non produce effetti processuali, non si può applicare l'articolo 2953 del codice civile, in base al quale la prescrizione della sentenza è decennale a prescindere di quale sia il termine di prescrizione del diritto oggetto del giudizio.

In caso di contravvenzioni stradali, il termine di prescrizione è, dunque, di 5 anni, ai sensi dell'articolo 209 del codice della strada, a decorrere dal giorno in cui è stata commessa la violazione, e che gli atti notificati successivamente, quali verbale e cartella esattoriale, fanno ogni volta decorrere un ulteriore termine di cinque anni.

Anche la Cassazione si è pronunciata in favore della applicabilità del termine quinquennale di prescrizione del diritto di riscossione. In particolare la Cassazione ha stabilito che il diritto di riscossione dell'amministrazione comunale per crediti derivanti da violazioni al codice della strada si prescrive nel termine di cinque anni previsto dall'articolo 209 del codice della strada e dall'articolo 28 della legge n. 689/1981, decorrente dall'atto di pignoramento, il quale, in quanto atto esecutivo idoneo ad interrompere la prescrizione, è senz'altro equiparato alla cartella esattoriale (Cass. Civ. sez. II, 28 gennaio – 8 marzo 2010 n. 5570).

2.10 Sanzioni amministrative

Codice della Strada

Tante le istanze pervenute nel 2012 riguardo la possibilità di ricorso verso multe per eccesso di velocità elevate a Firenze sui viali Lavagnini, Matteotti, Gramsci, Etruria.

È noto che queste strade non possiedono caratteristiche tali da consentire il legittimo utilizzo di apparecchiature autovelox. In questi casi suggeriamo di rivolgersi al Giudice di Pace, se del caso aiutando le persone che ne fanno richiesta nella compilazione materiale del ricorso. Nel 95% circa dei casi il ricorso è accolto (pare infatti che 19 dei 20 giudici di pace siano di questo avviso).

Tralasciando di entrare nel merito delle argomentazioni prodotte in tali sedi, è significativo che molti istanti qualifichino le modalità sanzionatorie vessatorie, giudicando i tratti di strada nei quali vengono collocati gli autovelox trappole e come un mezzo per far cassa, secondo le espressioni invalse nel linguaggio comune.

Non sempre ciò è vero, non mancano però casi eclatanti che prestano il fianco a certe argomentazioni e che inducono purtroppo a non considerare gli autovelox come aventi funzione dissuasoria e preventiva. Anche perché, è interessante notarlo, altri cittadini, più opportunamente, puntano il dito sul mancato sanzionamento dei

tanti che guidano telefonando al cellulare. Certamente è più agevole multare un divieto di sosta o il superamento dei limiti di velocità con autovelox. Tuttavia se la pessima abitudine di telefonare e persino digitare sms ha potuto consolidarsi è stato anche grazie alla deplorabile tolleranza di chi è preposto a far rispettare il Codice della Strada. Duole dirlo, ma capita di assistere all'indifferenza di agenti di fronte al passaggio di automobilisti al telefono.

Naturalmente il fenomeno riguarda, più o meno, tutto il territorio nazionale.

È carente, evidentemente, una precisa volontà indirizzata a stroncare un malcostume che genera elevati costi umani, sociali ed economici.

In tal senso l'attività della difesa civica è volta a sollecitare una maggiore attenzione, auspicando un'inversione di tendenza atta a prevenire incidenti a volte fatali.

Sostanzialmente perciò concordiamo con quanto ha scritto la rivista Quattroruote nel numero di aprile 2012, non essendo accettabile che si facciano rispettare le norme del Codice della Strada in palese violazione di legge. Dopo aver letto Quattroruote è stata inviata una lettera all'Assessore alla mobilità del Comune di Firenze.

In riferimento all'articolo in oggetto, di cui immagino sia certamente a conoscenza, giacché è chiamato personalmente in causa, desidero comunicarle quanto segue.

Numerose sono le istanze pervenute in proposito e consapevoli che con i nostri strumenti non possiamo incidere suggeriamo di rivolgersi al Giudice di Pace. Sostanzialmente concordo con quanto scrive Quattroruote, non essendo accettabile che si facciano rispettare le norme del Codice della Strada in palese violazione della legge. In merito alle dichiarazioni attribuitele, secondo cui il Comune agirebbe così in nome della sicurezza, non si comprende perché, per coerenza, ad esempio, il Comune non possa e debba contrastare con analoga incisività il diffuso fenomeno di chi guida telefonando al cellulare, che quanto a pericolosità non è minore al superamento dei 50 km/h sui viali.

Le chiedo perciò di voler valutare l'opportunità di rimuovere le postazioni autovelox, giacché producono sanzioni illegittime, come sancito dalle ormai numerosissime sentenze di accoglimento dei ricorsi da parte dei Giudici di Pace, potendo comunque tale tipologia di infrazione essere sanzionata con le idonee modalità previste dal Codice della Strada.

Riteniamo invece opportuno ci sia adeguata attività di prevenzione e repressione.

Nessuna risposta è pervenuta. Gli autovelox sono sempre al loro posto.

Tanto, solo una minoranza di automobilisti fa ricorso, per ignoranza o per evitare la seccatura di una mezza giornata persa a Novoli all'interno degli uffici giudiziari.

Il Comune agirebbe così in nome della sicurezza, ha pubblicamente dichiarato l'Assessore alla Mobilità. Non si comprende però la ragione per cui il Comune di fatto tolleri e non contrasti con analoga incisività il diffuso fenomeno di chi guida telefonando o chattando al cellulare.

2.11 Diritto di accesso – privacy

2.11.1 Procedimento Amministrativo e Diritto di Accesso

Nel corso del 2012 sono state aperte n.68 pratiche in tema di diritto di accesso alla documentazione amministrativa, n.3 in tema di protezione dei dati personali, n.1 in tema di autocertificazione, n.2 in tema di rispetto del termine di conclusione del procedimento, n.2 classificate come "motivazione" del provvedimento, ma in realtà riguardanti l'una la tardività di una domanda, l'altra una consulenza sulla esperibilità di un ricorso.

Sovente, la domanda di accesso ha per oggetto documentazione che, per sua natura, è "pubblica" di per sé, non sussistendo la necessità, per la sua ostensione, di effettuare domanda di accesso formale. Si ricorda che tale domanda è prevista unicamente nei casi in cui non sia possibile (ad es., per esigenze di ricerca in archivio) concedere l'accesso immediato, o per dubbi sulla sussistenza dell'interesse o sull'accessibilità del documento, o nel caso si ravveda la presenza di controinteressati. Fuori da questi casi, la normativa prevede (artt. 5 e 6 DPR184/2006), che si possa accedere con richiesta verbale e senza particolari formalità. Si fa notare che occorrerebbe, a integrazione della LR40/2010, un chiarimento ulteriore sulla circostanza che il procedimento di accesso formale si deve utilizzare solo per la documentazione amministrativa "non pubblica", dovendosi sempre consentire l'accesso agli atti per i quali non sussiste alcuno delle condizioni per cui la norma chiede l'accesso formale.

Il procedimento di cui al comma 4 art. 25 L241/90, di riesame a fronte delle decisioni illegittimamente restrittive, tacite o espresse, in tema di accesso agli atti, è stato intrapreso in 40 casi. Le domande sono state come al solito dirette alla acquisizione della più varia documentazione, dalla materia ambientale agli atti relativi ad accertamenti di competenza delle polizie municipali. Molteplici sono state le domande provenienti dai consiglieri

comunali e provinciali, espressione delle proprie prerogative di cui all'art. 43 TUEELL.

2.11.2 Tutela dei dati Personali – Casi segnalati al Garante

E' giunta alla difesa civica la risposta del Garante per la Protezione dei Dati Personali (Dipartimento Libertà Pubbliche e Sanità), interpellato all'inizio del 2012 relativamente alla segnalazione di alcuni dipendenti pubblici, concernente le modalità con le quali una Azienda Ospedaliera usava redigere il giustificativo per l'assenza del lavoratore che deve sottoporsi ad accertamenti e/o terapie. In particolare, era risultato che tali certificazioni venivano rilasciate, talvolta, addirittura con la indicazione della diagnosi e, anche in caso di omessa indicazione della medesima, venivano rilasciate su carta intestata del reparto, o con timbro e firma del primario, riportanti quindi indicazioni che rendevano agevole comprendere la patologia del lavoratore. Ciò, a fronte di situazioni nelle quali era irrilevante, per il datore di lavoro, conoscere la diagnosi. Era stato da noi a suo tempo evidenziato alla Azienda Ospedaliera in questione che, al fine della applicazione della disciplina sulle assenze per malattia del pubblico impiego, è sufficiente che la struttura sanitaria pubblica rediga un giustificativo dell'assenza con la indicazione che l'interessato si è recato presso la medesima per accertamenti, o per la somministrazione di determinate terapie (es. "salvavita"), per consentire l'applicazione corretta delle vigenti norme contrattuali e legislative in materia. E' appena il caso di ricordare infatti che sussiste il divieto per i soggetti pubblici di trattare informazioni di natura sensibile (quali i dati in grado di rivelare lo stato di salute e la vita sessuale), che non siano realmente indispensabili per raggiungere determinate finalità specificamente previste (fermo restando il divieto assoluto di diffusione – art.22 Dlgs196/2003). Ci era stato riferito dai lavoratori interessati che le PPAA di appartenenza, conformandosi a tale regola, avevano puntualizzato che è sufficiente che la certificazione renda una descrizione idonea alla corretta classificazione dell'assenza (accertamenti, somministrazione di terapia salvavita ecc), senza che in alcun modo rilevi (se non, si ripete, qualora sia espressamente previsto dalle norme) la patologia causa dell'assenza. La Difesa civica, effettuando le osservazioni sopra descritte, ha comunque ritenuto opportuno chiedere al Garante per la Protezione dei Dati Personali di esprimersi sul punto. Il Garante ha rilevato che, ai sensi dell'art. 80 e 83 c.1 del Codice Privacy di cui al Dlgs196/2003, le strutture sanitarie devono adottare idonee misure per garantire, nell'organizzazione delle prestazioni e dei servizi, il rispetto dei

diritti, delle libertà fondamentali e della dignità degli interessati, fermo restando quanto previsto dalle leggi e regolamenti in materia di modalità di trattamento dei dati sensibili e di misure minime di sicurezza. Ha richiamato, in relazione alla normativa citata, il proprio provvedimento doc. web n.1191411 del 9/11/2005 (www.garanteprivacy.it), in cui il Garante dispone che debbano essere adottate specifiche procedure per prevenire che soggetti estranei possano evincere in modo esplicito lo stato di salute del lavoratore attraverso la semplice correlazione della sua identità e la indicazione della struttura/reparto/dipartimento presso cui si è recato o è stato ricoverato, e che tali cautele debbano essere osservate anche nelle certificazioni richieste per fini amministrativi non correlati a quelli di cura. Richiamando poi il punto 8 delle proprie Linee Guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico (Delib.n.23/2007), e il punto 6.2 delle Linee Guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati (Delib.n.53/2006), il Garante precisa che, prevedendo il quadro giuridico vigente che al datore di lavoro debbano esser forniti solo certificati ove risulti la sussistenza e durata dello stato di incapacità del lavoratore senza alcuna indicazione diagnostica, la diagnosi non deve essere indicata nei certificati medici che il dipendente deve inviare al datore di lavoro (pubblico o privato) per documentare l'assenza per malattia. Infine, il Garante ha chiesto alla Azienda in questione di fargli conoscere le iniziative intraprese per conformare le certificazioni al dettato della normativa, iniziative che, peraltro, l'Azienda aveva nel frattempo intrapreso sulla base della nostra segnalazione.

Un cittadino, che era stato adottato nel 1957, aveva perso il padre circa dieci anni dopo, e la madre solo di recente. Non avendo la coppia altri figli, ed essendo la madre venuta a mancare ab intestato, l'interessato, convinto di essere l'unico erede, in tale qualità aveva fatto domanda, presso la banca di riferimento, delle somme spettanti alla defunta. Tuttavia tale banca aveva obiettato che anche due nipoti della signora ritenevano di essere unici eredi, sostenendo che l'interessato sarebbe stato a suo tempo adottato solo dal padre, e non dalla coniuge del medesimo. Emerse in tale occasione che, presumibilmente dietro richiesta motivata dalla necessità di avviare una causa successoria, presso l'anagrafe del Comune di riferimento era stata consegnata a suo tempo a un avvocato (che ne aveva fatto richiesta per conto dei nipoti della defunta, ma non munito di delega) una copia del certificato di nascita dell'interessato con annotazione della adozione.

Questa Difesa civica ha segnalato l'accaduto al Garante per la Protezione dei Dati Personali, evidenziando che l'accaduto concretava la violazione del disposto dell'art. 28 L184/1983. Il comma 2 recita infatti che "qualunque attestazione di stato civile

riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità ...", e il comma 3 prevede in sintesi che il rilascio di certificati e quant'altro da cui possa risultare il rapporto di adozione non possano esser rilasciati salva espressa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, potendo unicamente l'adottato, raggiunta l'età di 25 anni, accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'entità dei propri genitori biologici. Dalle norme ora richiamate risulta pertanto che il certificato non avrebbe potuto essere consegnato ad altri che all'adottato, e a nessun altro, nemmeno se munito di delega, salva autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria, atto che, nel caso di specie, non risultava essere stato presentato all'anagrafe comunale. Non pareva concludente il richiamo all'art. 177 Dlgs196/2003 (che ci era stato riferito essere stato effettuato dal Comune di riferimento, a fronte di un primo reclamo dell'interessato), essendo l'art. 28 L 184/1983 *lex specialis*, e le informazioni relative all'adozione essendo oggetto di particolare protezione da parte dell'ordinamento. Non pareva altresì a nostro avviso rilevante la circostanza che l'adozione de qua fosse stata pronunciata nel 1957, ossia durante la vigenza della disciplina anteriore alla riforma ex L431/1967. Dovendo restare impregiudicata la questione di merito, il rilascio del certificato di nascita in forma integrale e con annotazione dell'adozione era stato rilasciato recentemente, nella piena vigenza della L184/1983, in violazione, se in difetto di autorizzazione dell'Autorità giudiziaria, dell'art. 28 della legge medesima. Infine, anche qualora fosse plausibile il richiamo all'art. 177 del Dlgs196/2003 (v. comma 3: "Il rilascio degli estratti degli atti dello stato civile ... è consentito solo ai soggetti cui l'atto si riferisce, oppure su motivata istanza comprovante l'interesse personale e concreto del richiedente a fini di tutela di una situazione giuridicamente rilevante..."), non risultava essere avvenuta alcuna notifica al controinteressato (ossia il nostro ricorrente), come avrebbe dovuto accadere ex art. 3 DPR184/2006.

Il Garante, in riscontro alla nostra segnalazione, ha dato al Comune un termine per effettuare osservazioni. Di tali osservazioni – delle quali non abbiamo mai ricevuta copia – il Garante non pare aver tenuto conto, essendo che risulta aver condiviso pienamente il nostro orientamento dichiarando illecito il trattamento dei dati operato dal Comune in questione e fornendo a questo una serie di prescrizioni, oltre a ordinare il blocco dei dati e a trasmettere la propria decisione all'autorità giudiziaria.

2.12 Diritto allo Studio

Nel corso del 2012 sono state aperte n.36 pratiche in tema di diritto allo studio, n.9 delle quali di diritto allo studio universitario, n.17 in tema di diritto allo studio scolastico, n.1 in materia di assegnazione di voucher formativi, n.7 in materia di asili nido, n.2 in tema di formazione professionale.

E' stato impegnativo il caso di uno studente straniero che si era immatricolato nell'anno accademico 2006/2007 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze, laurea triennale in Scienze dei Servizi Giuridici, con la intenzione di proseguire gli studi con la laurea specialistica biennale, essendo che nel Paese di origine aveva avuto notizia della esistenza, presso la Facoltà menzionata, della modalità c.d. "3 + 2". Tuttavia, nel frattempo, la modalità era stata eliminata, ed è a tutt'oggi esistente presso l' Ateneo fiorentino unicamente il corso di Laurea in Giurisprudenza " a ciclo unico", della durata di 5 anni. Lo studente in questione desiderava proseguire gli studi, sostenuti nel triennio con notevole profitto e conseguendo sempre la borsa di studio. Tuttavia, dato il mutato ordinamento della Facoltà di Giurisprudenza, l'unico modo di proseguire era la iscrizione, per l'anno accademico 2012/2013, al 4° anno a ciclo unico. In tale modo, però, si prospettava la perdita dei requisiti per concorrere alla borsa di studio previsti dal bando ARDSU per il corrente anno accademico, per l'eccessivo numero di anni decorsi dalla prima immatricolazione. Infatti, lo studente, alla pubblicazione della graduatoria provvisoria, era risultato escluso dal beneficio. La Difesa civica ha assistito l'interessato nella redazione del ricorso che può essere effettuato alla medesima ARDSU entro breve termine dalla pubblicazione della suddetta graduatoria, ricorso nel quale è stato evidenziato non solo che la situazione lamentata si era venuta a creare per cause non dipendenti dalla volontà dello studente, ma anche che il medesimo, senza il beneficio economico, sarebbe stato costretto ad abbandonare gli studi. Lo studente è stato inserito utilmente nella graduatoria definitiva, ed è risultato assegnatario della borsa di studio e posto alloggio.

Questione di interesse, riscontrata nell'ambito delle segnalazioni effettuate alla difesa civica per vie brevi dall'utenza, è, ancora una volta, relativa all'assegnazione del voucher asilo nido, ossia le somme destinate dai comuni, erogate a questi dalla Regione sulla base di domanda preliminare, a valere sul FSE, ed erogate a titolo di contributo per servizi per l'infanzia dai Comuni alle famiglie dei bimbi in lista d'attesa per l'asilo nido comunale, seguendo la graduatoria redatta per quest'ultimo. In buona sostanza, l'utenza ha fatto notare che la cifra prevista – negli anni scorsi si è trattato di circa €3000,00 a famiglia –, che viene erogata "ad esaurimento" del fondo messo a disposizione, è distribuita senza tenere alcun conto delle condizioni economiche

dei destinatari, ossia a prescindere dal reddito. Sappiamo che il reddito della famiglia viene in considerazione al momento della determinazione del contributo da versare per il servizio, ossia al momento in cui il bambino viene inserito al nido. In altre parole, la graduatoria è formata in base a punteggio attribuito per situazioni che non hanno a che fare col reddito. Essendo la graduatoria l'unico criterio di riferimento per la assegnazione del voucher, accade che il contributo sia erogato a famiglie con reddito alto, e che non ci siano più soldi a disposizione quando, scorrendo la graduatoria, si arriva a una famiglia che ne avrebbe maggiore necessità. E' auspicabile che la Regione introduca, nei prossimi provvedimenti in materia, la previsione che i comuni adottino disposizioni opportune per contenere la criticità segnalata.

2.13 Affari istituzionali

Nell'ambito delle attività istituzionali di promozione e sviluppo della Difesa civica, è stato siglato, nel novembre 2012, tra il Difensore Civico della Regione Toscana e il Comune di Montignoso (MS), un Protocollo d'intesa "per la promozione e la diffusione sul territorio dell'istituto della difesa civica e della risoluzione non giurisdizionale delle contese tra i cittadini e la pubblica amministrazione".

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

Questa attività va nel senso, auspicato anche dallo stesso Consiglio regionale in una sua apposita Risoluzione, di favorire il processo di decentramento della difesa civica sull'intero territorio regionale mediante apposite intese per sopperire alla soppressione dei difensori civici locali.

Si precisa che tale protocollo non comporta alcuna spesa aggiuntiva né per il Comune né per il Difensore civico.

Nello scorcio di 2012 in cui ha operato e in questi primi mesi del 2013, l'Ufficio del cittadino - Difensore civico regionale (così è stato chiamato) ha già fornito una risposta più che soddisfacente in quanto sono già circa una quarantina i fascicoli formalmente aperti a seguito di contatti avuti in loco. Da segnalare con soddisfazione che le domande provengono non solo dai residenti del Comune di Montignoso, ma da tutto il comprensorio Apuo versiliese, da Viareggio fino alla Lunigiana raggiungendo in

tal modo lo scopo prefissato: facilitare l'accesso al servizio di difesa civica regionale e diffonderne la conoscenza.

CONVENZIONI

Ne corso dell'anno 2012 sono state stipulate n.3 convenzioni con: ANCI E CORECOM, LEGAMBIENTE TOSCANA COMUNE DI MONTIGNOSO

TRA CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA – DIFENSORE CIVICO REGIONALE E ANCI TOSCANA

Premesso che

con D.L. 25 gennaio 2010 n. 2 (recante interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni), convertito, con modificazioni, nella L. 26 marzo 2010 n. 42 è stata disposta la soppressione della figura del Difensore civico comunale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e prevista la possibilità che le funzioni di difesa civica possano essere attribuite al Difensore civico della Provincia, previa sottoscrizione di apposita convenzione tra la stessa Provincia e i Comuni interessati;

dal gennaio 2010 ad oggi hanno cessato le funzioni la grande maggioranza dei Difensori civici operanti sul territorio regionale e, entro i primi mesi dell'anno 2014, verranno definitivamente a scadenza anche i restanti Difensori civici comunali;

a distanza di oltre due anni dalla novella legislativa, si deve prendere atto che Comuni e Province non hanno utilizzato la possibilità loro concessa di trasformare l'Ufficio di difesa civica provinciale nel Difensore civico territoriale con funzioni di tutela anche nei confronti delle amministrazioni locali convenzionate;

la prevista riorganizzazione delle Province non consente di fare affidamento sulla possibilità che trovi concreta attuazione la previsione normativa che attribuisce le funzioni al Difensore civico territoriale;

la disgregazione del sistema di difesa civica locale rischia di compromettere la possibilità di agevole accesso agli strumenti per la tutela non giurisdizionale dei diritti e si pone quindi la necessità di non disperdere il patrimonio di conoscenze e di professionalità che sino ad oggi è stato garantito dall'attività dei difensori civici locali;

ANCI TOSCANA ha manifestato la volontà di creare una serie di presidi territoriali con funzioni informative, i localizzati

presso le amministrazioni comunali interessate e ciò al fine di offrire ai cittadini toscani un nuovo servizio di orientamento nella conoscenza e nell'utilizzo degli strumenti previsti dall'ordinamento per la gestione e per la soluzione dei conflitti in via stragiudiziale;

ANCI TOSCANA in tal modo intende recuperare la positiva esperienza dei difensori civici comunali e assicurarne la continuità con punti di ascolto dislocati sul territorio e al tempo stesso diffondere, non solo presso i cittadini ma anche presso i funzionari dei Comuni, la cultura della mediazione, anche alla luce del fatto che il tentativo di conciliazione rappresenta ormai condizione di procedibilità in numerose materie aventi ad oggetto diritti disponibili in materia civile e commerciale;

tale proposta – che attribuisce al Difensore civico regionale compiti di formazione, di coordinamento e di monitoraggio– si pone in sostanziale coerenza con gli obiettivi definiti dallo Statuto regionale e dalla L.R. 19/09 e consente di garantire il servizio di difesa civica con maggiore prossimità alle esigenze dei cittadini;

Considerato che

la rete territoriale di tutela rappresenta una priorità nell'azione di protezione dei diritti garantita dalla Difesa civica. Valore codificato nell'art. 56 dello Statuto della Regione Toscana ("... la legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale") e richiamato nella L.R. 19/09 che proprio alla rete di difesa civica locale dedica l'intero capo IV disponendo tra l'altro che il Difensore civico regionale promuove l'istituzione di tale rete di tutela e che, d'intesa con gli Enti locali interessati e con il Consiglio delle autonomie locali, attiva le iniziative utili a favorire lo sviluppo e la qualità della difesa civica;

l'art. 19 della L.R. 19/09 dispone inoltre che "... la Regione promuove e incentiva, con le modalità previste dalla legge regionale e dai provvedimenti attuativi, l'esercizio associato sovracomunale delle funzioni della difesa civica";

con risoluzione n. 122 del 15 maggio 2012, il Consiglio regionale della Toscana ha ravvisato "... la necessità di garantire a tutta la popolazione toscana il mantenimento di un sistema paritario di tutela dei diritti, evitando di disperdere il valore di una realtà ormai radicata in Toscana, ed espresso in tal senso un positivo apprezzamento per i contatti avviati fra il Difensore civico della Toscana e l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Toscana, volti a valorizzare la funzione della difesa civica territoriale".

la sopra citata risoluzione impegna il Consiglio Regionale a "... favorire l'attivazione di ogni iniziativa utile a rendere effettivo il processo di decentramento delle funzioni di difesa civica regionale

sull'intero territorio della Toscana, anche attraverso la definizione di intese con l'ANCI, l'Unione Province italiane (UPI) e il CESVOT finalizzate all'individuazione delle migliori modalità operative idonee a garantire eguale facilità di accesso alla rete di tutela della difesa civica, indipendentemente dal luogo di residenza”.

le Istituzioni Toscane hanno ripetutamente manifestato la propria contrarietà all'abolizione del Difensore civico comunale, evidenziando la necessità di salvaguardare il patrimonio di professionalità e di conoscenze acquisite;

il Difensore civico, nell'esercizio delle funzioni di tutela non giurisdizionale nei casi di cattiva amministrazione, è chiamato a svolgere funzioni di mediazione e ciò sia ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Regione Toscana, sia in virtù di quanto disposto dagli articoli 2 e 10 della L.R. 19/09 ai fini della ricerca di una composizione consensuale della controversia;

Difesa civica e mediazione – pur se in differenti contesti di azione – condividono la finalità di individuare soluzione per i conflitti e di evitare il ricorso ai tribunali: la prima nei rapporti con la pubblica amministrazione; la seconda anche nei rapporti tra privati;

la rivalutazione dell'importanza della mediazione quale strumento alternativo per la soluzione del contenzioso rende utile la definizione di sinergie tra difesa civica e organismi di mediazione;

tutto ciò premesso

LE PARTI CONCORDANO QUANTO SEGUE

ANCI TOSCANA procede, con proprie risorse e organizzazione, alla definizione di intese con le amministrazioni comunali interessate ad attivare, presso la sede di ciascuna di esse, presidi territoriali per l'accesso alla difesa civica e alla mediazione. Il personale assegnato ai presidi viene individuato e selezionato da ANCI in raccordo con le Amministrazioni locali;

I presidi territoriali possono essere dislocati, quanto meno in fase di prima applicazione del presente accordo, utilizzando strutture già esistenti, e in particolare gli URP, i PAAS, gli "informa giovani" e le biblioteche comunali;

I presidi territoriali di nuova costituzione svolgono funzioni di informazione, di assistenza e di orientamento nei confronti dei cittadini in merito alle modalità di soluzione stragiudiziale dei contenziosi, con particolare riferimento all'attività della Difesa civica e alle potenzialità di tutela assicurate dalla mediazione;

La formazione professionale degli addetti assegnati ai presidi territoriali è garantita dal personale del Difensore civico regionale e da ANCI TOSCANA;

ANCI TOSCANA procede alla formazione dei tecnici comunali sulle modalità, sulle tecniche e sulle finalità della mediazione; provvede inoltre a mettere a disposizione dei cittadini interessati idonei locali per lo svolgimento delle procedure di mediazione;

ANCI TOSCANA si riserva la facoltà di attivare uno specifico servizio – destinato alle amministrazioni comunali e del quale assume il coordinamento – finalizzato alla rappresentanza delle amministrazioni comunali in azioni di mediazione civile riguardanti determinati oggetti e conflitti con società terze;

L'Ufficio del Difensore civico della Toscana provvede al coordinamento dell'attività dei presidi territoriali, alla formazione degli addetti assegnati ai presidi territoriali in merito alle competenze del Difensore Civico per la tutela dei diritti dei cittadini e costituisce un Osservatorio per il monitoraggio dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi stabiliti e per la valutazione di tutte le controversie gestite tramite gli Uffici di cui sopra svolgendo anche funzione di aggiornamento giuridico amministrativo;

ANCI TOSCANA può sottoscrivere appositi accordi con il Difensore civico per la messa a disposizione – anche part time – del personale incaricato di funzioni di ricezione delle istanze dei cittadini e di svolgimento di una fase di pre-istruttoria da svolgersi in stretto raccordo con il Difensore civico regionale;

La presente convenzione non determina oneri a carico del Difensore civico e del Consiglio Regionale della Toscana, ad esclusione di quelli connessi allo svolgimento delle attività da parte dei funzionari in servizio presso l'Ufficio. La convenzione ha durata di un anno con decorrenza dalla data di sottoscrizione e si intende automaticamente rinnovata con le medesime modalità e contenuti per la stessa durata, salva comunicazione di disdetta da far pervenire entro 90 (novanta) giorni precedenti la scadenza.

PROTOCOLLO D'INTESA TRA IL COMUNE DI MONTIGNOSO E IL DIFENSORE CIVICO DELLA TOSCANA PER LA PROMOZIONE E DIFFUSIONE SUL TERRITORIO DELL'ISTITUTO DELLA DIFESA CIVICA E DELLA RISOLUZIONE NON GIURISDIZIONALE DELLE CONTESE TRA I CITTADINI E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Tra il Comune di Montignoso, con sede in Via Fondaccio, n.1, Montignoso (Ms), rappresentato dal Sindaco Dott. Narciso Buffoni, e l'Ufficio del Difensore civico regionale con sede in Via de' Pucci, n.4, Firenze (Fi), rappresentato dal Difensore civico regionale, Dott.ssa Lucia Franchini

P R E M E S S A

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

Considerato che il Comune di Montignoso è rimasto privo della difesa civica locale a partire dal mese di giugno del 2011 dopo una esperienza ultradecennale che aveva reso il Difensore comunale un importante centro di assistenza e consulenza per la cittadinanza locale;

Preso atto che anche nei Comuni limitrofi si sta esaurendo l'operato dei Difensori civici locali così da lasciare l'intero territorio apuo-versiliese privo del Servizio di Difesa civica;

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

Considerati, in particolare, gli artt. 2, 3 e 4 della suddetta Legge secondo cui:

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

Il Difensore civico può intervenire nei confronti dei Comuni, delle Comunità montane e delle Province, qualora non sia istituito o nominato il Difensore civico comunale o provinciale;

Il Difensore civico interviene nei confronti dei concessionari o gestori di servizi pubblici locali, regionali e nazionali;

Preso atto che il Comune di Montignoso, insieme al Difensore civico regionale, è stato ideatore e propugnatore dell'istituzione della Commissione mista conciliativa in seno al Gestore del Servizio idrico integrato;

Preso atto, altresì, dei risultati ottenuti dalla suddetta Commissione, peraltro presentati proprio nel corso di una Conferenza stampa tenutasi in data 17 febbraio 2012 nella sede comunale;

Ritenuto necessario, da parte del Comune, estendere l'attività del Difensore civico regionale anche al di fuori della specifica materia del servizio idrico e creare un punto di ascolto e di assistenza/consulenza per i cittadini che hanno difficoltà ad interagire con la Pubblica Amministrazione;

Vista la Risoluzione del Consiglio Regionale con cui, all'unanimità, è stato espresso "apprezzamento", nonché "buon indirizzo di lavoro" e "taglio nuovo" all'attività svolta dall'Ufficio del Difensore civico nel corso del 2011;

Preso atto che lo stesso Consiglio ha sottolineato la necessità e il suo impegno per favorire il processo di decentramento della difesa civica sull'intero territorio regionale mediante apposite intese, nonché a sostenere e rafforzare l'efficienza dell'Ufficio del difensore civico regionale;

Considerata anche la distanza fisica che intercorre tra il territorio apuo-versiliese e il Capoluogo regionale, sede dell'Ufficio del Difensore civico regionale, e, di conseguenza, la non diffusa conoscenza dell'Istituto;

Ritenuto, pertanto, opportuno agevolare l'accesso a questa importante Istituzione regionale e propugnarne la conoscenza;

per tutte le motivazioni indicate in premessa che formano parte integrante del Protocollo si conviene e si stipula il seguente

PROTOCOLLO D'INTESA

Art.1

Il Difensore civico regionale si impegna ad inviare un Funzionario assegnato all'Ufficio del Difensore civico regionale e da quest'ultimo funzionalmente dipendente, presso gli Uffici Comunali di Montignoso per n.1 giorni alla settimana durante il suo ordinario orario di lavoro.

L'attività del Funzionario delegato consisterà nel fornire direttamente assistenza e consulenza ai cittadini che presso di lui personalmente si recheranno, nonché di raccogliere le istanze scritte giunte negli altri giorni della settimana e smistarle all'interno dell'Ufficio del Difensore civico regionale.

L'individuazione del giorno di presenza e i relativi orari saranno concordati con la Segreteria generale del Comune.

Art. 2

Il Comune di Montignoso si impegna a mettere a disposizione tutto ciò che è funzionale a ricevere adeguatamente i cittadini, nonché le apparecchiature informatiche necessarie per svolgere il proprio lavoro.

Lo stesso Comune si impegna, altresì, a mettere a disposizione una unità di personale appartenente alla Segreteria generale per le attività di supporto tecnico-logistico e di informazione alla cittadinanza.

Art.3

Gli Uffici comunali si impegnano a fornire la massima collaborazione e a fornire risposte scritte ed orali ai quesiti posti.

Art.4

Resta inteso tra le parti che l'attività di cui all'art.1, comma 2, non è circoscritta soltanto ai cittadini che interagiscono con il Comune di Montignoso, ma a tutti coloro che avranno interesse ad accedervi.

In quest'ultimo caso, l'istanza sarà raccolta e trattata dall'Ufficio del Difensore civico regionale con il Soggetto pubblico di volta in volta coinvolto (altro Comune, ASL, Consorzio di Bonifica, Regione, Gestore servizio pubblico, ecc....).

Art.5

L'attività di assistenza e consulenza è svolta gratuitamente nei confronti di qualunque cittadino e non comporta reciproci oneri finanziari ulteriori tra Parti sottoscrittrici.

Art.6

Il presente Protocollo si intende rinnovato tacitamente ogni anno, salvo che le parti, previa comunicazione scritta, non intendano disporre diversamente.

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

E

LEGAMBIENTE TOSCANA ONLUS

PREMESSO CHE

la Regione Toscana opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona e dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani;

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

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

la funzione del difensore civico non si esaurisce, quindi, nelle funzioni di garante per una corretta amministrazione pubblica, ma è anche promotore ed attore di "cultura ed educazione civica" a sostegno di una democrazia sostanziale e che i documenti delle Nazioni Unite, del Consiglio D'Europa e di altre Organizzazioni internazionali hanno inserito il Difensore civico fra gli Istituti di tutela non giurisdizionale dei Diritti Umani (come richiamato anche dagli art. 1 L.R. 19/2009) ;

il Difensore civico promuove, d'intesa con gli enti locali interessati e con il Consiglio delle autonomie locali, le iniziative utili a favorire lo sviluppo e la qualità della difesa civica locale (art. 19 legge regionale toscana 19/2009);

con D.L. 25 gennaio 2010 n. 2 (recante interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni), convertito, con modificazioni, nella L. 26 marzo 2010 n. 42 è stata disposta la soppressione della figura del Difensore civico comunale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 18

agosto 2000, n. 267 e prevista la facoltà di attribuire le relative funzioni al Difensore civico della Provincia competente per territorio, previa sottoscrizione di apposita convenzione tra la stessa Provincia e i Comuni interessati;

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

è ora necessario prendere atto che i Comuni e le Province non hanno di fatto utilizzato la facoltà loro concessa e che non risultano sottoscritte intese finalizzate a dare avvio all'esperienza della difesa civica territoriale con funzioni di tutela dei diritti delle persone nei confronti delle amministrazioni locali convenzionate;

la prevista riorganizzazione delle Province non consente di fare ulteriore affidamento sulla eventualità che nel prossimo futuro possa trovare concreta attuazione la previsione normativa che trasferisce al Difensore civico territoriale le funzioni di tutela con carattere di prossimità e di vicinanza al cittadino;

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

che l'**Associazione Legambiente Toscana Onlus**, istituita per intervenire a difesa dell'ambiente e dislocata e fortemente presente sul territorio della Regione Toscana **con i propri Circoli territoriali**, ha mostrato la propria disponibilità a raccogliere le istanze provenienti dai cittadini che riguardino la tutela ambientale e a fornire ai cittadini toscani un nuovo servizio di orientamento nella conoscenza e nell'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento per la gestione e per la risoluzione in via stragiudiziale dei conflitti;

che **Legambiente Toscana Onlus** tra le varie attività che gli competono, svolge anche quella di promuovere strumenti ed iniziative atte a favorire la crescita di una cultura dello sviluppo sostenibile, che sia in grado di coniugare le scelte di politica economica con quelle dirette a tutelare l'ambiente, stimolando forme di partecipazione e di cittadinanza attiva da parte dei vari soggetti interessati;

CONSIDERATO CHE

la rete territoriale di tutela rappresenta una priorità nell'azione di protezione dei diritti garantita dalla Difesa civica. Valore codificato nell'art. 56 dello Statuto della Regione Toscana (“

... la legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale”) e richiamato nella L.R. 19/09 che proprio alla rete di difesa civica locale dedica l’intero capo IV disponendo tra l’altro che il Difensore Civico regionale promuova l’istituzione di tale rete di tutela e che, d’intesa con gli Enti locali interessati e con il Consiglio delle autonomie locali, attivi le iniziative utili a favorire lo sviluppo e la qualità della difesa civica;

l’art. 19 della L.R. 19/09 dispone inoltre che “ ... la Regione promuove e incentiva, con le modalità previste dalla legge regionale e dai provvedimenti attuativi, l’esercizio associato sovracomunale delle funzioni della difesa civica”;

con risoluzione n. 122 del 15 maggio 2012, il Consiglio regionale si è impegnato a “... favorire l’attivazione di ogni iniziativa utile a rendere effettivo il processo di decentramento delle funzioni di difesa civica regionale sull’intero territorio della Toscana [...], anche attraverso la definizione di intese con l’ANCI, l’Unione Province italiane (UPI) e il CESVOT finalizzate all’individuazione delle migliori modalità operative idonee a garantire eguale facilità di accesso alla rete di tutela della difesa civica, indipendentemente dal luogo di residenza”;

che in data 15 marzo 2011 è stato firmato un protocollo d’intesa con il Cescvot e in data ____ è stata firmata una convenzione con il Corecom e con l’Anci per realizzare gli obiettivi di cui sopra;

le Istituzioni Toscane hanno ripetutamente manifestato la propria contrarietà all’abolizione del Difensore civico comunale, evidenziando la necessità di salvaguardare il patrimonio di professionalità e di conoscenze acquisite;

che con riferimento al settore dell’Ambiente il raccordo fra il Difensore civico regionale e le Associazioni ambientaliste presenti sul territorio consente ai cittadini un più facile accesso al servizio offerto dal Difensore civico regionale,, promuovendo peraltro la cultura della mediazione, quale importante strumento alternativo per la risoluzione del contenzioso.

TUTTO CIÒ PREMESSO

LE PARTI CONCORDANO QUANTO SEGUE:

di garantire un reciproco scambio di informazioni sulle attività svolte e sulle iniziative intraprese in tema di e di sviluppo sostenibile, realizzando un modello di interrelazione permanente tra sistema dell’associazionismo e del volontariato e attività della difesa civica;

di attivarsi per la realizzazione di eventi pubblici tesi alla diffusione e alla conoscenza delle modalità di tutela non giurisdizionale dei diritti e al ruolo che il Difensore civico e le Associazioni ambientaliste possono svolgere in questo contesto;

di favorire la realizzazione di accordi tra difesa civica e associazioni ambientaliste per il sostegno, affiancamento ed assistenza delle persone svantaggiate per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale nell'ambito delle rispettive funzioni, anche tramite la collaborazione delle Associazioni nell'assistenza diretta agli utenti per la raccolta e la presentazione delle istanze al Difensore civico regionale o alla rete della difesa civica toscana;

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

la presente convenzione non determina oneri a carico del Difensore civico regionale e di **Legambiente Toscana Onlus**.

In questo contesto i raccordi saranno realizzati innanzitutto attraverso lo scambio continuo di informazioni circa le attività svolte dalla difesa civica e le Associazioni ambientaliste. A tal fine si prevede di costituire un Comitato di Coordinamento Comune fra le due strutture che dovrà all'insediamento realizzare un regolamento di attuazione e definizione del presente protocollo.

La presente Convenzione ha validità di un anno decorrente dalla data di sottoscrizione ed è tacitamente rinnovata, con analoga cadenza, per ciascuno degli anni successivi. Tale convenzione non implica impegni di spesa. Qualora una delle due parti non intenda rinnovarla, dovrà darne comunicazione scritta entro un mese dalla data di scadenza.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Statistiche in materia di responsabilità professionale

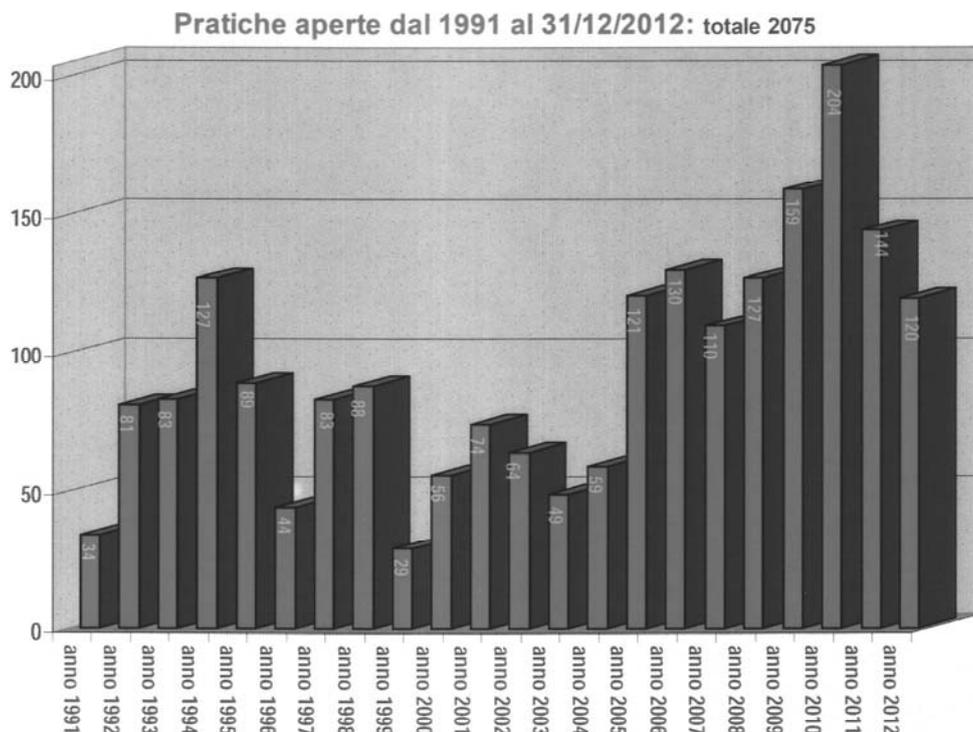
In questa materia il Difensore civico ha aperto, fino al 31/12/2011, 1955 pratiche, distribuite per anno e per disciplina nella tabella che segue.

Pratiche aperte per anno e per tipologia dal 1991 al 2012

Totale 1955 pratiche

Disciplina	1991-2000	anno 2002	anno 2003	anno 2004	anno 2005	anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009	anno 2010	anno 2011	anno 2012	Totale
Anatomia Patologica	5	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0		7
Anestesia e Rianimazione	16	2	0	1	3	1	2	2	4	2	1	1	35
Cardiologia	10	0	0	0	1	1	0	5	0	0	0		17
Cardiologia	15	0	0	0	4	4	0	3	2	0	3	7	38
Chirurgia generale	123	7	4	7	14	17	13	9	8	14	7	11	234
Chirurgia maxillo facciale	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5
Chirurgia Vascolare	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		9
Dermatologia	5	0	0	0	2	4	2	1	2	1	1	1	19
Ematologia	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0		3
Endocrinologia	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0		4
Fisioterapia	9	0	1	1	1	0	1	0	0	0	1		14
Gastroenterologia	7	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	11
Malattie Infettive	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		2
Medicina Generale	100	8	15	13	33	21	22	24	38	62	32	6	374
Medicina di Base	19	5	3	1	3	6	1	2	3	2	2	2	49
Neurochirurgia	8	2	0	1	1	0	4	1	1	0	1	2	21
Neurologia	4	3	0	1	0	0	0	0	2	1	1	4	16
Oculistica	21	3	2	4	1	6	1	2	4	7	11	5	67
Odontoiatria	19	2	1	1	1	0	5	3	8	5	6	6	57
Oncologia	24	1	2	4	8	11	2	10	8	15	7	2	94
Otorinolaringoiatria	9	1	4	1	3	1	3	1	2	5	6	1	37
Ostetricia e Ginecologia	87	9	4	4	8	9	8	7	6	9	14	7	172
Ortopedia	150	12	3	11	19	16	25	18	36	18	11	15	334
Neonatologia	2	0	0	0	0	0	1	2	4	3	4	3	19
Pneumologia	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		7
Pronto Soccorso	70	3	0	1	5	8	5	8	4	4	5	6	119
Psichiatria	4	0	0	1	1	3	0	3	1	1	1	1	16
Radiagnostica	25	0	3	2	3	8	6	6	9	23	12	13	110
Radioterapia	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0		4
Urologia	21	2	1	1	1	7	5	1	3	5	1	5	53
Infermieristica ed altro	4	3	6	2	9	7	4	17	13	27	15	21	128
Totale	788	64	49	59	121	130	110	127	159	204	144	120	2075

Al fine di poter rendere più leggibile la statistica si sono aggregate le annate dal 1991 al 2001.

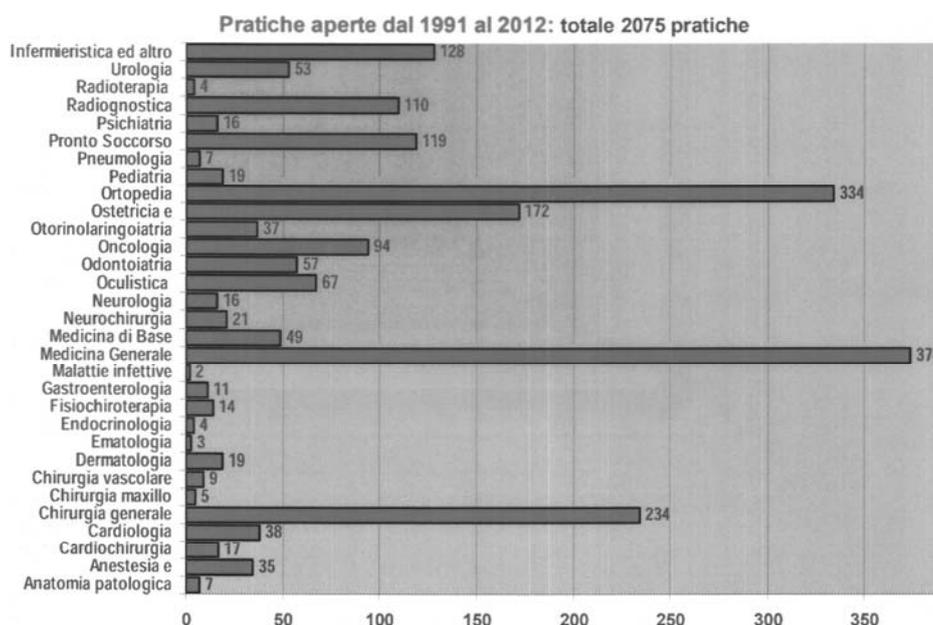


Il grafico sopra riporta l'andamento per anno: non dato significativo dell'effettiva conflittualità, dal momento che l'andamento delle istanze riflette ancora le istanze indirizzate direttamente all'ufficio da parte dell'utenza, dal momento che ancora non tutte le ASL e le Aziende Ospedaliere ossevano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

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

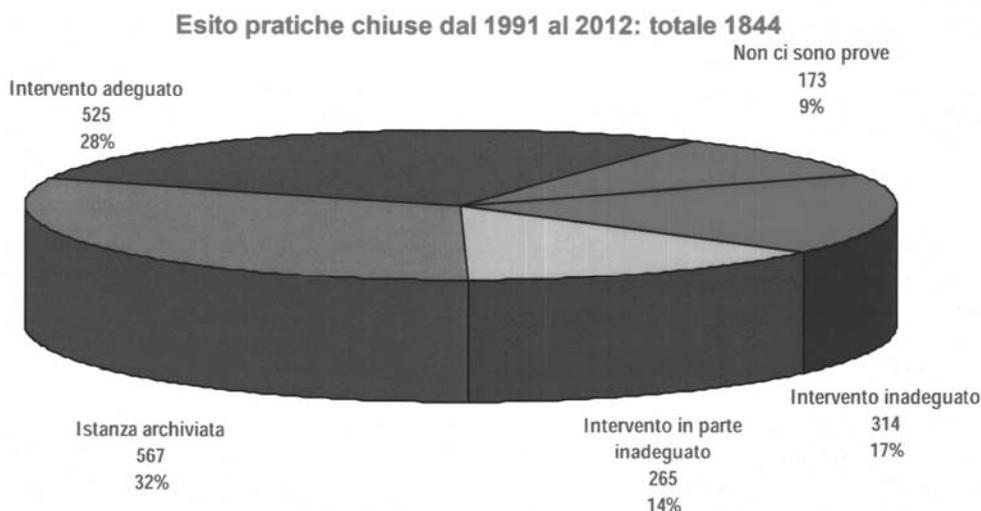
È interessante evidenziare l'andamento per settore sia confermato dal dato delle segnalazioni tecnico professionali che pervengono al Difensore civico dalle Aziende Sanitarie a partire dal 2005 e come rispetto ai dati del contenzioso tecnico professionale la casistica del difensore civico comprenda anche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

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI



Sul totale di 2070 pratiche chiuse dal 1991 al 2012, il grafico che segue evidenzia il tipo di indicazioni fornite all'utenza circa il riscontro di incongruità nel comportamento dei sanitari. Il potenziale abbattimento del contenzioso è evidente se si considera che i casi in cui risulta un'incongruità parziale o totale dell'intervento medico sono rispettivamente il 17% e il 14%.

Da notare che oggi il dato relativo alle istanze archiviate comprende anche i casi in cui la pratica è stata trasmessa al Difensore civico dall'Azienda Sanitaria e l'utente non ha ritenuto opportuno chiedere ulteriori approfondimenti perché già soddisfatto della risposta ricevuta dall'Azienda. Poiché ai sensi della normativa al Difensore civico pervengono tutte le istanze in materia tecnico professionale, quindi non solo quelle degli utenti che si rivolgono direttamente all'ufficio, il numero delle istanze archiviate è destinato a salire, perché solo una minoranza degli utenti che presenta direttamente la protesta all'URP si dichiara insoddisfatta della risposta ricevuta: tuttavia si osservò nel 2012 un aumento dei casi di incongruità per quelle istanze in cui l'utente chiedeva di proseguire l'istruttoria o accedeva direttamente al Difensore civico. Sulle 263 pratiche totali concluse nel 2012 relative a casi di responsabilità professionale, i casi in cui



XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si è conclusa l'istruttoria con indicazioni medico legale sono stati 124 e di questi 99 hanno avuto indicazione di intervento in tutto o in parte inadeguato, con 44 indicazioni circa l'opportunità di approfondire la questione nelle sedi opportune. Questo dato riflette l'efficacia del filtro di prima istanza presso le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie, ma anche che laddove l'utente chieda il riesame o acceda direttamente al Difensore civico le perplessità trovano spesso fondamento.

In questo contesto le tabelle che seguono mettono a confronto le indicazioni fornite sulla congruità dell'intervento sanitario, con l'opportunità di attivare l'azione legale.

Dalla tabelle emerge come non in tutti i casi in cui c'è stata incongruità dell'intervento ci sia stata indicazione circa l'opportunità di approfondire il caso nelle sedi opportune, mentre i 12 casi in cui c'è stata tale indicazione, nonostante la congruità dell'intervento, sono dovuti a casi di difettosità dei materiali utilizzati, oppure a casi di modalità erronee di acquisizione del consenso informato, mentre nei casi in cui nonostante l'inadeguatezza dell'intervento si è consigliato di non approfondire il caso nelle sedi opportune, magari si prescindeva dall'esistenza del danno, il che, va ribadito, non significa che non ci siano state modifiche organizzative da parte dell'Azienda Sanitaria coinvolta o in sede regionale, al fine di evitare il ripetersi del problema.

Come abbiamo evidenziato nel paragrafo relativo alla sanità, i modelli di gestione diretta del contenzioso e la possibilità per il Difensore civico di intervenire nel procedimento favorendo l'accordo fra le parti potranno consentire finalmente all'ufficio di avere un riscontro diretto degli esiti concreti della pratica rispetto alle soluzioni fornite.

Casi conclusi dal 1991 al 2012 Totale 1618 pratiche: valori assoluti			
Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Si	Totale
Intervento adeguato	513	12	525
Non ci sono prove	153	20	173
Intervento inadeguato	86	228	314
Intervento in parte inadeguato	176	89	265
Istanza archiviata	567	0	567
Totale	1495	349	1844

2.13.1 Associazioni aderenti alla rete territoriale di tutela dei diritti

CESVOT
CENTRO SERVIZI VOLONTARIATO TOSCANA



IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI			SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	raccolta informazioni	istanze	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
Ass. Vigili del Fuoco Arezzo	☺			sicurezza e protezione civile	Angiolino Cocci	0575 295625	arezzo@anvfv.it	Arezzo
Socialnet onlus	☺	☺	☺	sociale	Barbara Bennati	0575 329227	socialnet@cna.arezzo.it	Arezzo
A.TRA.C.T Ass. TRAUMI CRANICI TOSCANI	☺	☺	☺	socio-sanitario	Ivana Cannoni	055 9106378 347 6024683	presidente@atracto.it	Montevarchi (AR)
A.P.AR. Ass. PARKINSONI ANI ARETINI	☺			socio-sanitario	Flora Carlini	0575 99410 330 5639094	ass.apar@libero.it	Arezzo
Ass. Malati Reumatici Arezzo	☺	☺	☺	sanitario	Tamara Tamburi	0575 255414 340 9372501	associazione@amrar.it tamburi.tamara@gmail.com	Arezzo
AVO Arezzo	☺	☺	☺	sanitario	Carla Rapini	0575 446451 338 3678639	nada_carla@gmail.com	Arezzo
Ass. DUMBO DAP	☺		☺		Morena Giorgi	329 0908083	info@dumbodap.it	Arezzo
ARD - Ass. Ricerca Distonie - Toscana	☺	☺	☺	socio-sanitario	Iannelli Kitergiata	055 713790	toscana@distonia.it	Firenze

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI			SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	raccolta informazioni	assistenza istanze	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
Lila Toscana	☺			socio-sanitario	Donatella Ducceschi	055 2479013	info@lila.toscana.it	Firenze
Gruppi di volontariato vincenziano	☺	☺		socio-assistenziale	Maria Cristina Fossi	055 480491	volontariatovincenziano@virgilio.it	Firenze
CUI - I ragazzi del sole	☺	☺		disabilità	Patrizia Frilli	055 254419	info@cuisole.it	Scandicci (FI)
Ass. Amici del Meyer	☺	☺	☺	socio-sanitario	Andrea Borghi	348 7622962	associazioneamicidelmeyer@gmail.com	Firenze
Associazione Musicale Fiorentina	☺			culturale	Ivana Ceccherini	055 4221652	musicafirenze@virgilio.it	Firenze
L'altro diritto	☺	☺	☺	Volontariato penitenziario, tutela dei diritti	Giuseppe Caputo	055 4641470 389 1763923	adir@altrodiritto.unifi.it caputo@tsd.unifi.it	Firenze
ASS.C.A Associazione Cerebroslesioni Acquisite	☺	☺	☺	sanitario	Stefania Salocchi	348 3383495	stefania.salocchi@gmail.com	Firenze
A.L.I.Ce. Toscana Ass. Lotta all'Ictus Cerebrale Sezione Firenze	☺			socio-sanitario	Alessandro Viviani	333 6259832	alice.firenzeictus@gmail.com	Firenze
Ass. POLIS 2009	☺			culturale, tutela dei diritti	Gabriele Parenti Ilaria Messeri	333 1133710	presentestoria@gmail.com	Firenze
Associazione degli Amministratori di Sostegno di Firenze	☺	☺	☺	Sociale	Roberto Sciannimanico	055 294530	info@amministratoridisostegno-firenze.org	Firenze

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI			SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	informazioni	raccolta istanze	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
A.Di.N.A. - Associazione per la Difesa dei diritti delle Persone Non Autosufficienti	☺	☺	☺	Sociale / tutela dei diritti	Mario Bernardi	055 486838	adina.firenze@emaiL.it adina.firenze@gmail.com	Firenze
ATRI Onlus Ass. Toscana Retinopatici ed Ipvodenti	☺	☺	☺	socio-sanitario	Sandra Manescalchi Tel. 366 1763441	055 891998 0584 333454	info@atritoscana.it leggi@atritoscana.it	Campi Bisenzio
ACLI Scolidarietà Toscana	☺			tutela diritti consumatori e utenti	Gabriele Parenti	055 290473 320 6432658	segreteria@aclitoscana.it	Firenze
Misericordia di Empoli	☺	☺	☺	Sociale e sanitario	Andrea Panelli	0571 7255	centroservizi@misericordia.empoli.fi.it	Empoli (FI)
Ass. Victoria Regia	☺	☺	☺	Tutela diritti	Iramar Amaral	349 4019170	info@vr-onlus.org	Scandicci (FI)
AIDO di Grosseto	☺			socio-sanitario	Sofia Nappo Grimaldi	0564 453530	sofia.nappo@virgilio.it	Grosseto
CIF Follonica	☺			sociale	Mariangela Sarti	0566 57941		Follonica (GR)
Misericordia di Prata	☺	☺	☺	sanitario	Benito Starnini	0566 914174	benitostarnini@alice.it	Massa Marittima (GR)
UISP – Comitato di Grosseto		☺		Sportivo/sociale	Franco Tarsi	0564 417756	grosseto@uisp.it	Grosseto
Acli Solidarietà Livorno	☺	☺	☺	sociale	Anacleto Banchetti	0586 809081	aclilivorno@libero.it	Livorno
Lega Consumatori Livorno	☺	☺	☺	difesa consumatori e utenti	Andrea Raiano	0586 1970137	comunicazioni@aclilivorno.com	Livorno
A.I.D.O Prov. Livorno	☺	☺	☺	socio-sanitario	Maria Lina Maurizio Ulacco	0586 444555 33868237	aido.livorno@virgilio.it	Livorno

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI			SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	informazioni	raccolta istanze	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
						61		
Circolo Interculturale Samarcanda	☺	☺	☺	sociale, tutela dei diritti	Milvio Bottai	0565 226204	bmilvio@interfree.it samarcandapio@interfree.it	Piombino (LI)
Auser Volontariato Territoriale Livorno	☺	☺		sociale	Fiorella Cateni	0586 428222	auser.livorno@libero.it	Livorno
Coro Polifonico Pio Alberto Del Corona	☺	☺	☺	culturale	Mariangela Moscato	333 2770517 0586 894619	coropioalbertodelcorona@yahoo.it	Livorno
Avis comunale Livorno	☺	☺		socio-sanitario	Giovanni Belfiore	0586 444111	livorno.comunale@avis.it	Livorno
Ass. S. Rita e S. Martha	☺	☺	☺	sociale		389 4995620	santaritasantamartha@gmail.com	Collesalveti (LI)
Cittadinanza attiva	☺	☺	☺	sanità, diritti civili, cittadinanza attiva	Filippo La Marca		filippolamarca@virgilio.it	Livorno
ARCAT Toscana	☺			socio-sanitario	Pierfrancesco Severi	0583 965287	pierfranco.severi@alice.it presidenza@arcattoscana.it	Cecina
Movimento Consumatori Coordinamento regionale toscano	☺	☺	☺	tutela diritti consumatori e utenti	Gisella Seghettini Carmela Fanelli	0586 219158 333 9685010	avvgisella@hotmail.com	Livorno
Arcisolidarietà à Bassa Val di Cecina	☺	☺	☺	sociale	Mauro Bini	0586 684229	bini@arci.it	Cecina (LI)
Croce Verde di Pietrasanta	☺	☺		socio-sanitario	Nadia Vannucci	0584 70404	amministrazione@croceverdepietrasanta.it	Pietrasanta (LU)
Gruppo Volontari Carcere CIF Lucca	☺	☺	☺	sociale	Silvia Gianbastiani		grupповolontaricarcere@gmail.com	Lucca
	☺			culturale		0583	ciflucca@yahoo.it	Lucca

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI			SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	raccolta informazioni	istanze	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
A.N.M.I.C. Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi Civili	☺	☺	☺	sociale	Salvatore Piliero	496305 0583 316068	anmiclucca@libero.it	Lucca
Ass. LU.CE. Centro Studi e Interventi sui disturbi del comportamento	☺	☺	☺	socio-sanitario	Giovanni Del Poggetto	347 0160082	giovanni.delpoggetto@tin.it	Lucca
Ass. AMANI NYAYO	☺	☺		volontariato internazionale, tutela dei diritti	Francesca Fiosi	0583 430946	info@amaninyayo.it frankieflosi@hotmail.com	Lucca
AIMA di Lucca	☺	☺	☺	Socio-sanitario	Renata Castelvecchi	0583 343683 347.7880000	aimalucca@yahoo.it	Lucca
ALCO - Associazione Lucchese Cuore Oncologico	☺	☺	☺	Socio-sanitario	Nicodemo Lazzari	327 7384367	alco.lucca@gmail.com	Lucca
Gruppo volontariato carcere di Massa	☺	☺	☺	volontariato penitenziario	Paola Mari	347 8068366	volontariatocarcere massa@yahoo.it	Massa
Ass. Consumatori Utenti Toscana	☺	☺	☺	difesa dei diritti, cittadinanza attiva	Clara Gonnelli	0585 72110	info@acutoscana.org	Carrara
CIF Carrara Onlus	☺			difesa dei diritti	Barbara Dell'Amico	0585 70615	cifcarrara@cifcarrara.net	Carrara
AVO Massa Carrara	☺			socio-sanitario	Rita Bizzari Fregosi	0585 493010	avomassa@usl1.toscana.it	Massa
CIF Vicopisano	☺	☺	☺	sociale	Enrica Corti	050 796048	cif@civicopisano.com	Vicopisano

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI			SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	raccolta informazioni	istanze	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
Gruppo Agenda 21 Zona del Cuio	☺	☺	☺	ambientale	Gino Melani	347 5437936	gruppo_a21@hotmail.com info@gruppoagenda21.it	San Miniato
Ass. L'Alba	☺			salute mentale	Diana Gallo	050 544211	nsv@lalbassociazioni.com	Pisa
Associazione Italiana Soccorritori onlus	☺	☺	☺	Socio-sanitario	Soccorso Sicurezza	0571 471224	presidente@aicastelfranco.org	Castelfranco di Sotto
Centro Studi e Documentazione	☺	☺	☺	socio-sanitario	Mario Scognamiglio	334 454853	mario.scognamigliosv@alice.it	Pistoia
Ass. Voglia di Vivere	☺	☺	☺	sanitario	Marta Porta	0573 964345	vogliadiviverepistoia@tin.it	Pistoia
Ass. Oltre l'orizzonte	☺	☺		salute mentale	Kira Pellegrini	328 081569 0573 380475 (ore pasti)	oltreorizzonte.pt@libero.it	Pistoia
A.I.A.S. onlus sez. di Prato	☺	☺	☺	disabilità	Luisa Viviani	0574 32096	aiasp@interfree.it	Prato
Ass. Luna e Sole	☺	☺		culturale	De Simone Enza	0574 624946	lunaesolemail@yahoo.it	Prato
Centro per i diritti del malato	☺	☺	☺	socio-sanitario	Elisabetta Marcucci	0574 434328	centro.diritti.malato@associazioni.prato.it	Prato
Associazione Diabetici Area Pratese	☺	☺	☺	socio-sanitario	Roberto Cocci	0574 31910	info@diabeteadapt.org	Prato
Ass. Serena	☺	☺	☺	socio-sanitario	Dafne Rossi	349 4069888	associazioneserena@libero.it	Siena
Auser comunale di Siena	☺	☺	☺	sociale	Giuliana De Angelis	0577 48167 345 7924634	ausersiena@alice.it	Siena
Associazione diabetici Prov. di		☺	☺	socio-sanitario	Federica Rinaldi		info@assodiabetici.siena.it federica@assodiab	Siena

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ASSOCIAZIONE	SERVIZI OFFERTI AI CITTADINI		SETTORE DI INTERVENTO E RIFERIMENTI				
	raccolta istanze informazioni	assistenza utente	settore di intervento	referente	tel.	email	sede
Siena						eticisiena.it	
Ass. Quavio	 		socio-sanitario	Vanna Galli	0577 219049	quavio@quavio.it	Siena

Allegato n.1**ATTIVITA' COMMISSIONE MISTA CONCILIATIVA
ANNO 2012****NATURA E COMPITI DELLA COMMISSIONE**

La Commissione mista conciliativa, il cui funzionamento è disciplinato da apposito Regolamento, è un organismo autonomo ed indipendente che ha il compito di riesaminare, previa specifica istanza, le controversie insorte tra il Gestore e gli utenti al fine di formulare una proposta che, se accettata, è in grado di risolvere, in via amichevole e conciliativa, il contenzioso sorto.

La Commissione è composta da 3 membri: il Difensore civico regionale (o un suo rappresentante) che svolge le funzioni di Presidente, un membro nominato dalle Associazioni dei Consumatori, un membro del Gestore. Tale composizione (due membri su tre sono soggetti esterni al Gestore) ha lo scopo di garantirne la terzietà e l'indipendenza.

Condizione necessaria per rivolgersi alla Commissione è l'aver presentato al Gestore un qualsiasi tipo di reclamo concernente il rapporto contrattuale; in caso di mancata risposta o di risposta giudicata insoddisfacente è possibile esporre le proprie ragioni, anche personalmente mediante audizione diretta, alla Commissione.

Una volta adita, la Commissione valuta il reclamo e formula, anche a maggioranza e in presenza delle condizioni di fattibilità, una proposta conciliativa che tiene conto, da un lato, di quanto previsto dalla Carta e dal Regolamento del Servizio Idrico integrato (ovvero le norme settoriali da applicare in materia) e, dall'altro, dalle esigenze manifestate dalle parti. Come detto la decisione può essere presa anche a maggioranza, pertanto anche contro la volontà del Gestore.

La proposta conciliativa così formulata viene inviata alle parti per la sua sottoscrizione e, se accettata, sarà per entrambe, vincolante. Se, invece, una delle parti decide di non sottoscrivere la proposta, allora questa decade ma con una differenza sostanziale: se a non accettare è l'utente la questione finisce con il fallimento del tentativo di conciliazione e la possibilità per quest'ultimo di ricorrere all'Autorità di Ambito; se invece a non accettare è il Gestore, la proposta viene inviata d'ufficio all'Autorità di Ambito, la quale ha il compito di valutarne la ragionevolezza e, se valutata, di provvedere lei stessa al riguardo nei confronti del Gestore.

NUMERI e DATI

La Commissione nel corso dell'anno 2012 si è riunita 8 volte:

- 26 gennaio 7 pratiche all'ordine del giorno;
- 8 marzo 8 pratiche all'ordine del giorno;
- 19 aprile 7 pratiche all'ordine del giorno;
- 4 giugno 9 pratiche all'ordine del giorno;
- 5 luglio 9 pratiche all'ordine del giorno;
- 11 settembre 8 pratiche all'ordine del giorno;
- 25 ottobre 6 pratiche all'ordine del giorno;
- 21 dicembre 7 pratiche all'ordine del giorno.

Il numero delle pratiche trattate nei vari ordini del giorno (61 totale) risulta più elevato rispetto al numero di istanze arrivate nell'anno 2012 (51 totali) perché alcune istanze hanno necessitato di più sedute in quanto si è rilevata necessaria una ulteriore istruttoria.

N. 3 sono stati i casi in cui l'utente ha chiesto di essere ascoltato dalla Commissione.

Il numero di istanze iscritte all'ordine del giorno ha tenuto conto del criterio cronologico, della necessità di valutare l'esposto nei termini previsti dal Regolamento (60 giorni), della complessità dei singoli casi concreti, dell'eventuale richiesta da parte dell'utente di essere presente alla discussione.

Le pratiche esaminate provengono dalle seguenti Province:

- Provincia di Pisa **n. 33**: n. 9 Pisa; n. 1 Chianni; n. 1 Calcinaia; n.2 Cascina; n.3 San Giuliano Terme; n.1 Castelfranco di Sotto; n.3 Pontedera; n.5 San Miniato; n.2 Santa Maria a Monte; n.2 Vico pisano; n.1 Capannoli; n.2 Santa croce sull'Arno; n.1 Lorenzana

- Provincia di Pistoia **n.6** : n. 3 Massa e Cozzile; n.2 Pescia; n.1 Lamporecchio

- Provincia di Firenze (Circondario empolese valdelsa) **n.8**: n.3 Empoli; n.1 Montaione; n.1 Fucecchio; n.1 Gambassi Terme; n.1 Vinci; n.1 Certaldo

- Provincia di Siena **n.2** entrambe da Poggibonsi

- Provincia di Lucca **n.2**, una da Altopascio e una da Montecarlo

Da notare una variegata dislocazione geografica delle istanze giunte (il numero massimo è 9 per il Comune di Pisa mentre da tanti Comuni è giunta una sola istanza) con una prevalenza dei Comuni medio piccoli.

PROPOSTE INVIATE E ACCETTATE.

La Commissione è riuscita a formulare una proposta conciliativa in 46 dei casi esaminati. Di queste proposte n.26

sono state accettate da entrambe le parti ponendo fine al contenzioso, 18 sono ancora in fase di definizione (l'utente non ha ancora risposto) mentre 2 non sono state accolte dagli utenti.

Il Gestore ha sempre accettato la proposta.

E' capitato che alcuni utenti abbiano riscritto alla Commissione chiedendo una ulteriore valutazione. La posizione della Commissione è stata quella di rivedere quanto proposto solo se, nel frattempo, erano emersi elementi nuovi che non erano stati presi precedentemente in considerazione; se, al contrario, la situazione era rimasta immutata, si confermava la decisione presa invitando l'utente ad accettare la proposta o a rivolgersi all'AATO come previsto dal Regolamento.

La logica di questa posizione è quella di dare certezza e definizione alle proposte fatte.

A termini di Regolamento la proposta andrebbe accettata entro un termine certo (10 giorni); nei fatti tante proposte sono giunte accettate oltre tale termine che, pertanto, viene considerato come ordinario.

Da sottolineare, in ogni caso, al di là della ragionevole non perentorietà del termine suddetto, la necessità che gli utenti inviino le loro accettazioni in un tempo congruo proprio per la definizione certa e precisa del contenzioso. Si tenga presente che le istante sottoposte al vaglio della Commissione hanno una sospensione nel loro iter aziendale (es. sospensione delle procedure di recupero del credito): va da sé che se non arrivano risposte da parte degli utenti alla proposta fatta entro tempi congrui, il tentativo di conciliazione sarà considerato fallito, la sospensione cesserà e la pratica riprenderà il suo iter normale.

Tutte le decisioni sono state prese col consenso unanime di tutti i 3 componenti.

CASISTICA

La casistica esaminata fa riferimento a molteplici fattispecie che vanno dall'esecuzione di lavori di allacciamento, , alla contestazione di letture presunte, alla sostituzione e al funzionamento di contatori, alla rottura di tubazioni cagionanti perdite, all'addebito di interessi di mora e spese per recupero credito.

Si sottolinea, in particolare, la fattispecie relativa a malfunzionamenti dei contatori con picchi di consumo abnorme e successivamente un ritorno alla normalità. In questi casi è emerso appieno lo "spirito" conciliativo dell'Istituto, in quanto nel momento in cui vi era una più che sufficiente e ragionevole convinzione che quel misuratore avesse avuto un problema, è stato possibile effettuare proposte abbattendo i consumi fatturati di una percentuale consistente.

La stessa cosa si può dire per le situazioni in cui la pratica era giunta al Concessionario per la Riscossione con una serie di

costi aggiuntivi: anche in queste situazioni il margine di manovra è stato abbastanza ampio con possibilità di formulare proposte adeguate.

MANCATA FORMULAZIONE DELLA PROPOSTA

In 5 casi esaminati non è stata formulata una proposta di risoluzione della controversia.

Da specificare che i cinque casi fanno riferimento:

- alla risoluzione del contenzioso in essere al I° livello di tutela che ha reso superfluo il tentativo di conciliazione e quindi l'invio della proposta (n.2 casi);
- ad un risarcimento del danno chiesto per impurità della risorsa non debitamente documentato;
- al mancato pagamento delle bollette tramite RID bancario laddove il problema riguardava più la Banca che non il Gestore ;
- alla mancanza di legittimazione passiva da parte del richiedente.

CONCLUSIONE

L'attività del 2012 si chiude con un bilancio positivo sia per il rispetto delle tempistiche date dal Regolamento sia per la chiusura bonaria di tanti contenziosi.

Si evidenzia la piena e totale collaborazione tra tutti i membri della Commissione, tra i quali la discussione è stata sempre vivace e costruttiva, mai arroccata su posizione precostituite o ideologiche: sempre ha, infatti, prevalso la volontà di cercare un punto di incontro che potesse, il più possibile, soddisfare entrambe le parti. Da qui l'invio di proposte formulate sempre all'unanimità.

Allegato n. 2

NATURA E COMPITI DELLA COMMISSIONE

La Commissione mista conciliativa, il cui funzionamento è disciplinato da apposito Regolamento, è un organismo autonomo ed indipendente che ha il compito di riesaminare, previa specifica istanza, le controversie insorte tra il Gestore e gli utenti al fine di formulare una proposta che, se accettata, è in grado di risolvere, in via amichevole e conciliativa, il contenzioso sorto.

La Commissione è composta da 3 membri: il Difensore civico regionale (o un suo rappresentante) che svolge le funzioni di Presidente, un membro nominato dalle Associazioni dei Consumatori, un membro del Gestore. Tale composizione (due membri su tre sono soggetti esterni al Gestore) ha lo scopo di garantirne la terzietà e l'indipendenza.

Condizione necessaria per rivolgersi alla Commissione è l'aver presentato al Gestore un qualsiasi tipo di reclamo concernente il rapporto contrattuale; in caso di mancata risposta o di risposta giudicata insoddisfacente è possibile esporre le proprie ragioni, anche personalmente mediante audizione diretta, alla Commissione.

Una volta adita, la Commissione valuta il reclamo e formula, anche a maggioranza e in presenza delle condizioni di fattibilità, una proposta conciliativa che tiene conto, da un lato, di quanto previsto dalla Carta e dal Regolamento del Servizio Idrico integrato (ovvero le norme settoriali da applicare in materia) e, dall'altro, dalle esigenze manifestate dalle parti. Come detto la decisione può essere presa anche a maggioranza, pertanto anche contro la volontà del Gestore.

La proposta conciliativa così formulata viene inviata alle parti per la sua sottoscrizione e, se accettata, sarà per entrambe, vincolante. Se, invece, una delle parti decide di non sottoscrivere la proposta, allora questa decade ma con una differenza sostanziale: se a non accettare è l'utente la questione finisce con il fallimento del tentativo di conciliazione e la possibilità per quest'ultimo di ricorrere all'Autorità di Ambito; se invece a non accettare è il Gestore, la proposta viene inviata d'ufficio all'Autorità di Ambito, la quale ha il compito di valutarne la ragionevolezza e, se valutata, di provvedere lei stessa al riguardo nei confronti del Gestore.

Tutta l'attività svolta dalla Commissione è totalmente gratuita per l'utente.

NUMERI e DATI

Nell'anno 2012 la commissione si è riunita n.21 volte: 11 gennaio **n.19** pratiche all'ordine del giorno; 1 febbraio **n.19** pratiche; 15 febbraio **n.13** pratiche; 27 febbraio 2012 **n.8** pratiche; 7 marzo **n.6** pratiche; 28 marzo **n.9** pratiche; 18 aprile **n.11** pratiche; 30 maggio **n.7** pratiche; 6 giugno **n.13** pratiche; 27 giugno **n.14** pratiche; 4 luglio **n.15** pratiche; 11 luglio **n.6** pratiche ; 25 luglio **n.6** pratiche; 8 agosto **n.7** pratiche; 5 settembre **n.8** pratiche; 3 ottobre **n.6** pratiche; 15 ottobre **n.6** pratiche; 21 novembre **n.7** pratiche; 28 novembre **n.9** pratiche; 5 dicembre **n.8** pratiche; 20 dicembre **n.15** pratiche.

Da sottolineare che delle **222** pratiche messe all'ordine del giorno, alcune hanno necessitato di ulteriori approfondimenti e sono state trattate in più di una seduta.

Di conseguenza al netto di queste ultime, sono state **185** le singole istanze di conciliazione trattate dalla Commissione. A queste se ne aggiungono **22** che non sono state inserite nei vari ordini del giorno in quanto rientranti nel primo livello di tutela (non era stato istaurato alcun contraddittorio col Gestore) e **31** (perdite occulte relative agli anni antecedenti il 2012) che sono state momentaneamente sospese dalla trattazione. **56** sono le posizioni che, pur essendo giunte nell'anno 2012, sono state gestite nelle prime sedute dell'anno 2013.

In totale quindi sono state **294** (185+22+31+56) le istanze giunte nell'anno solare 2012.

74 sono stati i casi in cui l'utente ha chiesto di essere ascoltato dalla Commissione.

Il numero di istanze iscritte all'ordine del giorno ha tenuto conto del criterio cronologico, della necessità di valutare l'esposto nei termini previsti dal Regolamento (60 giorni), della complessità dei singoli casi concreti, dell'eventuale richiesta da parte dell'utente di essere presente alla discussione. Soprattutto quest'ultimo dato è stato molto significativo: circa 1/3 degli istanti ha infatti chiesto l'audizione personale.

Va da sé che se, da un lato, la presenza dell'utente rappresenta un momento importante di apertura al dialogo tra le parti, dall'altro, comporta un maggior aumento della tempistica necessaria, da qui la disomogeneità del numero delle pratiche inserite all'ordine del giorno a seconda delle audizioni richieste.

Da sottolineare anche la frequenza con cui gli utenti si fanno rappresentare o vengono accompagnati da professionisti di fiducia.

Le **294** pratiche arrivate nel 2012 provengono dai seguenti Comuni:

- Viareggio n. 64
- Camaiore n. 59
- Carrara n. 51

- Pietrasanta n. 32
- Massarosa n. 26
- Montignoso n. 14
- Forte dei Marmi n. 11
- Seravezza n. 6
- Fivizzano n. 5
- Pieve Fosciana e Stazzema n. 3
- Villafranca, Piteglio, San Marcello Pistoiese, Barga n. 2
- Careggine, Bagni di Lucca, Castelnuovo Garfagnana, Cutigliano, Licciana Nardi, San Romano in Garfagnana, Fosdinovo, Aulla, Bagnone, Pescaglia, Borgo a Mozzano e Tresana n. 1

Si nota una pressoché totale provenienza delle istanze dalla Zona costiera Apuo - Versiliese rispetto ai Comuni dell'entroterra.

PROPOSTE INVIATE E ACCETTATE.

La Commissione è riuscita a formulare una proposta conciliativa in n. **130** casi sui 185 esaminati. In 40 casi non è stato possibile inviare alcuna proposta, mentre 15 casi sono ancora momentaneamente sospesi in attesa di definizione (pratiche relative a perdite antecedenti il 2012). Tutte le decisioni sono state prese sempre col consenso unanime di tutti i 3 componenti.

Delle proposte inviate **n.92** sono state accettate da entrambe le parti ponendo fine al contenzioso, **37** sono ancora in fase di definizione (l'utente non ha ancora risposto) mentre 1 solo non ha accolto la proposta.

Il Gestore ha sempre accettato la proposta.

A termini di Regolamento la proposta andrebbe accettata entro un termine certo (10 giorni); nei fatti tante proposte sono giunte accettate oltre tale termine che, pertanto, viene considerato come ordinatorio.

Sotto questo aspetto, si sottolinea come in ben **37** casi, pur essendo stata inviata una proposta (che, come tale, non può che essere, per l'utente, migliorativa della sua situazione) non sia arrivata alcun cenno di risposta da parte dell'istante.

Da sottolineare, in ogni caso, al di là della ragionevole non perentorietà del termine suddetto, la necessità che gli utenti inviino le loro accettazioni **in un tempo congruo** proprio per la definizione certa e precisa del contenzioso.

Si tenga, a tal fine, presente che le istanze sottoposte al vaglio della Commissione hanno una sospensione nel loro iter aziendale (es. sospensione delle procedure di recupero del credito): va da sé che se non arrivano risposte, il tentativo di conciliazione sarà considerato fallito, la sospensione cesserà e la pratica riprenderà il suo iter normale.

Per questo motivo, è stata inviata una lettera a coloro che non hanno ancora fatto sapere la loro decisione in merito avvertendoli che, in caso di ulteriore silenzio, la conciliazione sarà

dichiarata fallita e il Gestore potrà riprendere il normale iter aziendale della pratica.

CASISTICA

La casistica di gran lunga più frequente è stata, anche quest'anno, quella delle c.d perdite occulte: delle 294 totali arrivate, ben 189 avevano questo oggetto.

Da rilevare, a livello generale, come in merito a questa problematica nell'anno 2012 è intervenuta una importante novità a livello regolamentare che se, da un lato, ha introdotto un criterio di calcolo più favorevole per l'utente in caso di perdite (art.52 del nuovo Regolamento del Servizio Idrico Integrato, approvato dall'ex A.A.T.O n.1 "Toscana nord", adesso Autorità Idrica Toscana – Conferenza territoriale n.1, con Delibera n.20 del 6.12.2011 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2012), dall'altro non ha modificato l'atteggiamento della Commissione di fronte a queste pratiche: al di là dell'importo complessivo della fattura contestata calcolata col nuovo metodo (che dava, di conseguenza, un importo più basso) ciò che la Commissione andava a valutare era l'effettività delle letture, nonché la tempestività della fatturazione conseguente a lettura e la comunicazione dell'anomalia dei consumi.

In base a questa verifica, qualora veniva appurato o che le letture non erano state fatte oppure, se fatte, non era seguita idonea e pronta informazione del consumo anomalo all'utente, la proposta della Commissione è stata quella di estendere l'agevolazione per perdita fino alla data dell'ultima lettura eseguita e non limitarla fino a un massimo di un anno così come prevede il Regolamento (questa previsione è legata al fatto che si presumeva che una lettura annua venisse fatta: saltata la lettura, saltava anche il limite temporale).

Altre casistiche fanno riferimento, più in generale, alla mancata volturazione dell'utenza; all'applicazione di spese amministrative ed interessi legali; alla tipologia di utenza non congrua rispetto all'uso; alla verifica dei contatori che segnano un consumo anomalo.

Su quest'ultimo aspetto (sono stati 21 i casi) è doveroso fare una precisazione: a fronte di una verifica fatta in contraddittorio con l'utente in cui risulta che il contatore funziona correttamente è risultato assai difficile riuscire a formulare una proposta. Tuttavia si sono verificati alcuni casi in cui gli stessi tecnici di Gaia hanno fornito una ragionevole spiegazione in merito o al trascinarsi di un numero o alla particolare tipologia di contatore che, in determinati condizioni, può avere manifestato un problema poi superato. In queste situazioni quindi, avvalorati da queste considerazioni tecniche e dal confronto delle medie storiche dell'utente, si è potuto comunque fare una proposta conciliativa.

MANCATO INVIO DELLA PROPOSTA

In 40 casi esaminati non è stato possibile formulare alcuna proposta di risoluzione della controversia.

Come già più sopra indicato, la Commissione, nel suo operato, non può discostarsi da quanto previsto dalla Carta del Servizio e dal Regolamento del SII ed ogni eventuale proposta deve trovare in quei testi il suo fondamento logico – giuridico.

In caso contrario si arriverebbe all'assurdo secondo cui chiunque accede alla procedura conciliativa dovrebbe ottenere, comunque, un qualche vantaggio derivante dalla proposta stessa: essa, infatti, necessariamente muta quella che è la situazione esistente.

Esempio più eclatante in materia è quello in base al quale l'utente richiedeva la variazione della tipologia di utenza da domestico non residente a residente con effetto retroattivo: ebbene, il Regolamento disciplina espressamente che ogni variazione nella sfera soggettiva dell'utente deve essere comunicata tempestivamente al Gestore e che gli effetti partono da quel momento.

Naturalmente l'ipotesi della mancata proposta è quella residuale e lo spirito e l'intento della Commissione è sempre stato quello di cercare di fare una proposta laddove, appunto, possibile.

CONCLUSIONE

Il 2012 conferma l'intensa attività della Commissione e il ruolo che essa si sta ritagliando nel rapporto fra utente e Gestore: la terzietà e neutralità dell'Organo, l'audizione diretta degli utenti, la snellezza e la gratuità della procedura, il numero di proposte fatte ed accettate testimoniano l'apertura di un dialogo sempre più aperto e trasparente tra le parti teso a costruire un rapporto di sempre maggior reciproca fiducia.

Elenco Difensori Civici regionali e Province autonome**Difensore civico della Regione Piemonte****Antonio Caputo**

Via Alfieri 15

10121 - Torino

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

e-mail : difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it -sito internet: http://www.consiglioregionale.piemonte.it/organismi/dif_civico**Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano****Burgi Volgger**

Via Cavour, 23

39100 - Bolzano

0471/301155 fax. 0471/981229

e-mail: posta@difesacivica.bz.it- sito internet: <http://www.difesacivica-bz.org>**Difensore civico della Provincia Autonoma di Trento****Raffaello Sampaolesi**

Via Mancini - Galleria Garbari, 9

38100 - Trento

0461/213203 - 0461/213190 fax 0461/238989

e-mail difensorecivico@consiglio.provincia.tn.it -sito internet: http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp**Difensore civico della Regione Abruzzo****Nicola Antonio Sisti**

Via M. Iacobucci, 4

67100 - L'Aquila

0862/644492 fax 0862/23194

e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.itsito internet: <http://www.difensorecivicoabruzzo.it>

altre sedi:

Teramo: tel. 0861/245343, fax 0861/246342

Chieti: tel. 0871/64831, fax. 0871/64774

Pescara: tel. 085/7671

Difensore civico della Regione Basilicata**Catello Aprea**

Via Vincenzo Verrastro, 6

85100 - Potenza

0971/274564 - 0971/447501 fax: 0971/469320

e-mail : difensorecivico@regione.basilicata.it

sito internet:

<http://www.consiglio.basilicata.it/consigionew/site/Consiglio/section.jsp?sec=101863>

altre sedi

Matera: tel. 0835/333713 fax 0835/334883

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

Viale Aldo Moro, 44

40127 - Bologna

051/5276382, n. verde 800515505 fax: 051/5276383

e-mail difensorecivico@regione.emilia-romagna.it -

sito internet:

<http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aal/orgind/difciv>**Difensore civico della Regione Lazio****Felice Maria Filocamo**

Via del Giorgione, 18

00147 - Roma

06/59606656-2014 fax 06/65932015

e-mail difensore.civico@regione.lazio.it

sito internet:

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/argomento.php?vms=111&vmf=20>**Difensore civico della Regione Liguria****Francesco Lalla**

Viale Brigate Partigiane, 2

16129 - Genova

010/565384 fax: 010/540877

e-mail: difensore.civico@regione.liguria.it

sito internet

<http://www.regione.liguria.it/argomenti/consiglio/difensore-civico.html>**Difensore civico della Regione Lombardia****Donato Giordano**

Via Fabio Filzi, 22 – Palazzo Pirelli

20124 - Milano

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

e-mail: info@difensorecivico.lombardia.itsito internet: <http://www.difensorecivico.lombardia.it>**Difensore civico della Regione Marche****Italo Tanoni**

Piazza Cavour n.23

60121 - Ancona

071/2298483 fax 71/2298264

e-mail: ombudsman@regione.marche.itsito internet <http://www.ombudsman.marche.it/>

Altre sedi

Ascoli Piceno tel. 0736/342426 fax, 0736/341125

Pesaro tel. 0721/639173 fax. 0721/639174

Macerata tel. 0733/256432

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

Via Monte Grappa, 50

86100 Campobasso

0874 604670 -1 -2 fax 0874 604681

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

sito internet:

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

**Difensore civico della Regione Toscana
Lucia Franchini (Coordinatore Nazionale)**

Via dei Pucci, 4

50122 - Firenze

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

e-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.itsito internet: www.difensorecivicotoscana.it**Difensore civico della Regione Valle d'Aosta
Enrico Formento Dojot**

Via Festaz, 52

11100 - Aosta

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

e-mail: difensore.civico@consiglio.regione.vda.itsito internet: http://www.consiglio.regione.vda.it/difensore_civico/default_i.asp**Difensore civico della Regione Veneto****Roberto Pellegrini**

Via Brenta Vecchia, 8

30171 - Mestre - Venezia

telefono 041/23834200 – 201 fax: 041/5042372

e-mail: dc.segreteria@consiglioveneto.itsito internet: <http://www.difensorecivico.veneto.it>

altre sedi:

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

Elenco Difensori Civici locali

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

Difensori civici locali della provincia di Arezzo

Provincia di Arezzo

Federica Bartolini

Piazza Libertà, 3

52100 Arezzo

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

fax 0575/392434

e-mail: difensorecivico@provincia.arezzo.it

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

Enti convenzionati o associati:

Comuni di Bibbiena, Bucine, Capolona, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Castelfranco di Sopra, Cavriglia, Chitignano, Civitella in Val di Chiana, Lucignano, Montemignaio, Montevarchi, Ortignano Raggiolo, Pian di Scò, S. Giovanni Valdarno, Subbiano, Terranuova Bracciolini

Difensori civici locali della provincia di Firenze

Comune di Fiesole

Luigi Sbolci

Via Portigiani, 3

50014 Fiesole

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

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

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

Comuni associati del Chianti Fiorentino

Alessandra Catolfi

Comune di Bagno a Ripoli

Piazza della Vittoria, 1

50012 Bagno a Ripoli (FI)

dir. 055/6390317, Comune 055/63901, URP 055/6390222 fax 055/6390267

e-mail urp@comune.bagno-a-ripoli.fi.it

alessandra.catolfi@comune.bagno-a-ripoli.fi.it

Enti convenzionati o associati

Comuni di Bagno a Ripoli, Barberino Val d'Elsa, Greve in Chianti, Impruneta, San Casciano, Tavarnelle Val di Pesa

*Difensori civici locali della provincia di Livorno***Comune di Rosignano Marittimo****Marco Nuti**

Via dei Lavoratori, 21

57016 Rosignano Marittimo (LI)

0586/724372 - 232 – 228 fax 0586/724276

e-mail difesacivica@comune.rosignano.livorno.it<http://www.comune.rosignano.livorno.it/site4/pages/home.php?idpadre=10514>*Difensori civici locali della provincia di Lucca***Comune di Porcari****Felice Birra**

P.zza F. Orsi, 1

55016 Porcari (LU)

0583/21181

e-mail: difensorecivico@comune.porcari.lu.ithttp://www.comune.porcari.lu.it/index.php?option=com_content&view=article&id=173&Itemid=108**Provincia di Lucca****Gabriella Moruzzi**

Palazzo Ducale, Cortile degli Svizzeri 2

55100 Lucca

0583/417911 fax 0583/417913

e-mail difensorecivico@provincia.lucca.it<http://www.provincia.lucca.it/difensorecivico/index.php>*Difensori civici locali della provincia di Massa e Carrara***Comune di Massa****Luigi Maneschi**

Via Porta Fabbrica, 1

54100 Massa

0585 490466 fax 0585 490377

e-mail difensorecivico@comune.massa.ms.it<http://www.comune.massa.ms.it/pagina/difensore-civico>**Comunità montana della Lunigiana****Fernando Bertoli**

Piazza Alcide de' Gasperi 17

54013 Fivizzano

0585/942024 - 0585/942088 fax 0585/948080

e-mail o.bertoncini@cmlunigiana.ms.it*Enti convenzionati o associati*

Comuni di Aulla, Bagnone, Casola. Comano, Filattiera, Fivizzano, Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Pontremoli, Tresana, Villafranca L., Zeri.

*Difensori civici locali della provincia di Pisa***Comune di Pisa****Luciano Di Legge**

P.zza XX Settembre

56100 Pisa

Telefono dir. 050/910668, centr. 050/910111, URP 050/910237 050/910659

e-mail difensorecivico@comune.pisa.ithttp://www.comune.pisa.it/doc/difensore_civico.htm**Comune di Pontedera****Maria Anna Abbondanza**

Corso Matteotti, 37

56025 Pontedera

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

0587/53292 e 0587/53686

e-mail difensorecivico@comune.pontedera.pi.ithttp://www.comune.pontedera.pi.it/comune/istituzioni/difensore_civico**Comune di Vecchiano****Renata Ridondelli**

Via Barsuglia, 182

56019 Vecchiano

Telefono dir. 050/859635, centr. 050/859611, URP 050/859659 fax 050/868778

e-mail difensorecivico@comune.vecchiano.pisa.it<http://www.comunevecchiano.pi.it/index.php?pagina=struttura&id=82&mode=area>**Comuni associati di San Miniato e Santa Croce sull'Arno****Mauro Scali**

Comune di San Miniato

Via Vittime del Duomo, 8

56027 San Miniato (PI)

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

0571/406298

e-mail urp@comune.san-miniato.pi.it<http://www.comune.san-miniato.pi.it/index.php/il-sindaco/49-difensore-civico>*Enti convenzionati o associati*

Comuni di San Miniato e di Santa Croce sull'Arno

Provincia di Pisa**Lorenzo Stefani**

Via Vittorio Emanuele II, 14

56124 Pisa

050/929944 fax 050/929319

e-mail difensorecivico@provincia.pisa.ithttp://www.provincia.pi.it/interno.php?given_alpha_id=28&lang=it*Difensori civici della provincia di Prato***Provincia di Prato****Sergio Grandesso Silvestri**

Provincia di Prato

Via Ricasoli, 25

59100 Prato

dir. 0574/534616 0574/534514 – 513 fax 0574/534281
e-mail difensorecivico@provincia.prato.it
<http://www.provincia.prato.it/w2d3/internet/cache/provprato/internet2/index.html?fldid=82>
Enti convenzionati o associati
Comuni di Cantagallo, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano, Vernio

Difensori civici locali della provincia di Pistoia

Comune di Montecatini Terme

Paola Monti

Viale Verdi, 46

51016 Montecatini Terme (PT)

Telefono 0572/9181, 800018962 fax 0572/918264

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

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

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

Provincia di Pistoia

Manuele Bellonzi

Provincia di Pistoia

Via Cavour, 2

51100 Pistoia

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

e-mail difensorecivico@provincia.pistoia.it

<http://pistoia.difesacivica.it>

Difensori civici locali della provincia di Siena

Comuni associati Chianti Senese

Simona Ghionzoli

Comune di Castelnuovo Berardenga

Via Garibaldi, 4

53033 Castelnuovo Berardenga (SI)

0577/351307 fax 0577/355273

e-mail: difensore.civico@comune.castelnuovo-berardenga.si.it

<http://www.comune.gaiole.si.it/contenuti/articoloilcomune/servizio-associato-del-difensore-civico>

Enti convenzionati o associati

Comuni di Castellina in Chianti, Castelnuovo Berardenga, Gaiole in Chianti, Radda in Chianti

Unione Comuni della Val di Merse

Leonardo Brogi

Comunità Montana

Via Tiberio Gazzei, 89

53030 Radicondoli

0577/790610 fax 0577/41023

e-mail ragioneria@valdimerse.si.it oppure segreteria@valdimerse.si.it

<http://www.valdimerse.si.it/Main.aspx?ID=91>

Enti convenzionati o associati

Comuni di Casole d'Elsa, Chiusdino, Monticiano, Murlo, Murlo, Radicondoli, Sovicille

