

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CXXVIII

n. 39

RELAZIONE

SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO
DELLA REGIONE TOSCANA

(Anno 2015)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Toscana

—————
Comunicata alla Presidenza il 10 maggio 2016
—————

REGIONE TOSCANA



IL DIFENSORE
CIVICO
DELLA TOSCANA

Relazione 2015

Firenze, Marzo 2016

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

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

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



www.difensorecivicotoscana.it

INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Presidente della Giunta
Presidente del Consiglio
Consiglieri regionali

La relazione di quest' anno si apre con una valutazione sostanzialmente positiva, con un dato confermativo del numero delle istanze e rafforzamento anche qualitativo delle conciliazioni in ambito sanitario e per quanto attiene al servizio idrico, con un ringraziamento particolare e dovuto ai miei collaboratori che con competenza e passione svolgono la loro attività: la segreteria per i rapporti interni ed esterni all'amministrazione comprendenti procedure amministrative e relazionali, per la produzione grafica, per gli aggiornamenti mediatici e per quanto riguarda i funzionari dedicati alle istruttorie potrete leggere, per loro diretta stesura, il resoconto degli interventi trattati nei diversi settori di competenza.

Il numero delle pratiche aperte nell'anno sono complessivamente **1912** alle quali comunque accludo anche la mia attività di "curatore speciale" nei casi di procedimenti penali a carico di minori, di cui parlerò in apposita sezione, per giungere quindi a segnalazioni che hanno nel complesso necessitato di specifica e dedicata attività da parte dell'ufficio. Faccio tali precisazioni perché il lavoro della difesa civica non si esaurisce con l'attività di conciliazione e di risoluzione delle controversie tra cittadini e Pubblica Amministrazione, ma le richieste e i contatti che ci pervengono sono più numerosi di quanto riusciamo a rendere quantizzabili con la trascrizione attraverso l'apertura della pratica. In particolare in certi settori, come il sociale e l'ambito sanitario, le domande che ci pervengono e le richieste di aiuto sono in parte o soddisfatte con delucidazioni del momento o non possono avere seguito sia per risorse limitate da parte dell'Ente di riferimento, sia perché le condizioni di

deprivazione sofferte e lamentate non costituiscono criteri di priorità all'interno di una casistica ben documentata, oppure sono relative ad ambiti privatistici dove il Difensore civico non ha prerogativa d'intervento. In ogni caso l'indicazione da parte mia è molto chiara: dobbiamo tentare di dare una risposta e segnalare strade alternative per il soddisfacimento della richiesta non certo con riferimento a identitarie realtà ma a organismi associativi di gratuita consultazione, associazioni di volontariato o istituti pubblici legittimati per intervenire sulla base delle funzioni richieste (Prefetto, Giudici di Pace, Camere di Commercio, Garanti)

Il soddisfacimento, quindi, che esprimo è nella "tenuta" dell'attività nonostante che alcune condizioni di partenza su cui pensavo di poter contare non si siano verificate e perciò preciso quanto segue sia in termini di proponimenti assunti all'inizio dell'anno che nell'esame dell'effettivo contesto:

- Nella relazione 2014 avevo fin dall'inizio elencato alcuni punti critici di indebolimento dell'attività e del riconoscimento del Difensore civico, riconducibili in parte a problemi organizzativi interni all'Ufficio stesso ma anche al parziale successo di misure da me intraprese per rendere più capillare il servizio: ad esempio la convezione con CESVOT per cercare di coinvolgere le associazioni di volontariato, con Uncem Toscana per la partecipazione ai così detti punti "Ecco Fatto", e la istituzione diretta di punti d'ascolto sul territorio. Brevemente voglio qui ricordare che il "parziale successo" delle iniziative suddette non dipende da debolezze interne all'Ufficio del Difensore civico o da protocolli d'intesa e convenzioni non adatti allo scopo, ma dal riconoscimento delle difficoltà esistenti all'esterno, sia in ambito associativo che progettuale così come da limiti posti dagli attuali regolamenti burocratici.

- In pratica mi rendevo conto che non era possibile innovare senza partire dalla stessa rilettura e modifica della L.19/09, legge istitutiva del Difensore civico, e mi ripromettevo, quindi, per l'anno 2015 di supportare l'assemblea legislativa per alcune modifiche atte a rendere sempre più delocalizzata ed efficace l'attività di servizio ai cittadini.
- Nel 2015, per ordinaria scadenza legislativa, abbiamo avuto il rinnovo degli organi della Giunta e del Consiglio regionale e su decisione consiliare la nomina del nuovo Segretario regionale a fronte del pensionamento del precedente e per quanto riguarda l'ufficio del Difensore civico due funzionari anch'essi in pensione a fine ottobre e per diversa disposizione del Segretario regionale, l'assegnazione di un nuovo dirigente, la Dott.sa Maria Pia Perrino, comunque già competente e pronta ad assumersi anche l'incarico relativo al Difensore civico avendo già una lunga e importante esperienza in diversi settori della vita pubblica soprattutto per ciò che riguarda l'infanzia e tutte le problematiche ad essa collegata

Come più volte ho ripetuto l'istituto del Difensore civico risponde sicuramente alle esigenze che maturano all'interno delle comunità e nella articolazione dei vari livelli di interazione, ma la sua concreta funzionalità e utilità dipende dal tipo e dal grado di ricettività e di indirizzi che il sistema politico-amministrativo in cui l'istituto si colloca manifesta nei suoi riguardi. E' stato quindi praticamente impossibile procedere alla definizione di una rinnovata regolamentazione per la difesa civica per i cambiamenti oggettivi avvenuti nel corso dell'anno e questo nonostante l'attenzione che gli organi regionali, sia Presidente Giunta sia Presidente del Consiglio, hanno sempre avuto nei riguardi della figura dello stesso Difensore civico, e mi preme qui ringraziarli, in modo non formale, per il supporto e la fiducia espressi.

Va inoltre aggiunto che il periodo trascorso ha rappresentato per gli stessi Enti regionali e territoriali un

momento complesso di cambiamenti nell'ambito della Pubblica Amministrazione e nel governo della stessa passando ad un ridimensionamento della poliedricità e del decentramento attuato a partire dagli anni '90 del secolo scorso per arrivare all'attualità e l'esempio più lampante è il ridisegno istituzionale delle Province con il ritorno alla Regione e ai Comuni di una serie di funzioni prima delegate alle stesse e quindi con relativo trasferimento di personale.

Mi auguro che con l'inizio del nuovo anno e l'assestamento dell'organizzazione consiliare si possa invece andare nella direzione, già da più parti auspicata, di rivisitazione della figura del Difensore civico per un ampliamento delle sue attività e una più sostanziale autonomia e indipendenza come già raccomandato nella risoluzione 1959/2013 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa che disegna per l'appunto un istituto dotato di autonomia e indipendenza formale e funzionale, nonché di strutture, mezzi e personale adeguati allo svolgimento del proprio compito.

Il compito del Difensore civico, va ribadito, è incentrato sulla capacità di ascolto del cittadino, sulla risoluzione delle controversie tra questo e la Pubblica Amministrazione, sul sostegno alla stessa per l'offerta di un servizio sempre più qualificato rendendolo sempre più a misura del richiedente pur nella considerazione dei limiti esistenti fra risorse a disposizione dell'Ente e i diritti del cittadino. Ma proprio in quest'ottica è chiaro che l'attenzione è volta soprattutto a coloro che per ragioni familiari e sociali, per condizioni di reddito e di salute sono particolarmente fragili e peraltro, purtroppo, coloro che si trovano in una condizione di sfavore hanno maggiori difficoltà ad individuare il nostro servizio così come non hanno piena contezza dei percorsi da seguire per iniziare a risolvere i propri problemi. In questi casi l'attenzione da parte dell'Ufficio deve essere particolarmente vigile e, come dimostrano i resoconti relativi all'area del sociale, il Difensore civico diventa anche uno sportello di ascolto

del cittadino che si rivolge all'Ufficio per lamentarsi della propria condizione di impoverimento e di abbandono istituzionale, presunto o reale che sia, e anche se gli interventi effettuati non sono risolutivi, spesso è importante anche solo questa funzione di ascolto di fronte a situazioni di emarginazione e forte isolamento sociale.

In ambito sanitario il dibattito a livello nazionale è stato caratterizzato dalla discussione intorno alla riforma sanitaria che prevede l'affidamento al Difensore civico delle vicende legate ai casi di presunta responsabilità professionale. Proprio l'esperienza toscana in questo settore conciliativo ha permesso una riflessione che ha poi alimentato e contribuito alla discussione parlamentare e l'approvazione alla Camera della proposta di legge: è già dal 2011 che si è sviluppata una competenza del Difensore civico regionale nei casi di gestione diretta del contenzioso da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie mediante apposite convenzioni. Il problema che si riscontra è relativo all'individuazione di criteri omogenei e uniformi per la gestione della procedura in quanto la gestione della casistica tecnico professionale si imperniano sulla possibilità di disporre di consulenze medico legali e della possibilità per i consulenti medico legali di avvalersi di riscontri specialistici.

Al momento il Difensore civico conta sulla consulenza dell'Università di Firenze/Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi e sull'Azienda Sanitaria di Arezzo, che non ha però tutte le consulenze specialistiche necessarie per fare fronte alla casistica. Nei primi mesi del 2016 ha avuto finalmente termine il procedimento per la sottoscrizione di un rapporto convenzionale a titolo gratuito fra Difensore civico e Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana che metterà a disposizione la propria medicina legale e le specialistiche per i consulenti medico legali aziendali, ma è evidente che è necessaria un'attività di sistematizzazione della gestione di questo tipo di attività, che dovrà essere posta in atto in sede Regionale e si auspica che i positivi rapporti instaurati

possano finalmente dare seguito ad una disciplina specifica.

E' da segnalare l'aumento delle pratiche nell'area denominata "Assetto istituzionale" dove si registrano **228** istanze a fronte delle **125** del 2014.

La maggior parte dei richiedenti è costituita da consiglieri comunali, solitamente rappresentanti lo schieramento di opposizione all'interno del proprio Consiglio comunale, e, come leggerete nel dettaglio, pongono questioni di legittimità nella conduzione dell'Assemblea, richieste non soddisfatte da parte del Sindaco o nel complesso dalla Giunta comunale, problemi di interazione con il segretario comunale o di riscontro di accesso agli atti. Tali accadimenti esprimono, più generalmente, una palese difficoltà dei consiglieri comunali a vivere e vedere pienamente legittimato il proprio ruolo di rappresentanza istituzionale. Devo comunque segnalare che le problematiche proposte a volte sono frutto di una reale difficoltà interpretativa di regolamenti e normative e per il loro svolgimento è necessaria una accurata attività di studio e ricerca come ampiamente documentato dalla funzionaria che si dedica al settore in questione.

Ormai di consolidata esperienza del Difensore civico regionale è tutto ciò che è inerente alla tutela e alla regolarizzazione degli immigrati: rilascio e rinnovo ingresso (anche per ricongiungimento familiare) , rilascio e rinnovo soggiorno, varie pratiche relative alla "cittadinanza", riconoscimento di titoli di studio. Questa attività è condotta, oltre che con le autorità locali (prefetti e sindaci), avendo come interlocutore diretto il Ministero dell'Interno sia per sollecitare richieste, sia per completare l'invio di pratiche, ma anche per porre questioni delucidative come il caso segnalato all'interno del resoconto.

Il difensore civico nella funzione di Garante del contribuente

Nel corso dell'anno sono state presentate 72 istanze, di cui 42 per la Tassa rifiuti, 11 per ICI, 10 per IMU, 2 per TASI, 5 per TOSAP o COSAP, 2 per l'imposta comunale sulle affissioni.

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

Abbiamo anche istanze relative al Bollo auto e sono state formalmente aperte circa 82 pratiche. Molte le richieste di rateizzazione, segnale evidente di una sofferenza economica, e complessivamente le casistiche affrontate sono le seguenti: errore nel periodo tributario dovuto; rottamazione tardiva o vendita non registrata tempestivamente; qualificazione del veicolo come storico; casi di furto o incendio non denunciati. Si segnalano casi di utenti che lamentano il mancato riconoscimento da parte degli uffici regionali, per carenza dei presupposti, dell'esenzione del pagamento della tassa automobilistica a favore di soggetti disabili.

Torno a sottolineare che in tema di **“Esenzione veicoli sottoposti a fermo giudiziario o fermo amministrativo” la normativa regionale DEVE essere modificata** per corrispondere a quanto stabilito dalla **Corte Costituzionale con sentenza 228 pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27/12/2012** dove si dichiara l'illegittimità costituzionale del mancato riconoscimento di esenzione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale nel caso del fermo amministrativo o giudiziario.

La Legge regionale toscana è antecedente a quanto espresso dalla Corte Costituzionale, ma va quindi al più presto adeguata e in particolare l'art. 8 quater , comma 4, della L.R. Toscana 22 settembre 2003 n.49 “ Norme in materia di tasse automobilistiche regionali”.

aggiunto dalla LR 14 luglio 2012 n.35, dove si novella :” La trascrizione presso il PRA del provvedimento di fermo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non esplica effetti della interruzione e sospensione dell'obbligo tributario”.

Il difensore civico e i minori: curatore speciale ad processum

Nella relazione 2014 ho descritto brevemente e qui riporto per sintesi quale è il mio ruolo di Curatore speciale: è una rappresentanza di **diritto sostanziale** costituendo un sostituto nell'esercizio della potestà dei genitori che si trovano in una posizione di conflitto di interessi nei confronti dei figli minori (ad es. sono loro stessi i querelanti dei figli o, caso più ricorrente sono coinvolti nel procedimento penale di cui è imputato il minore) o non sono presenti sul territorio nazionale come nel caso prevalente di minori provenienti da altri Stati senza accompagnamento.

Si tratta quindi di un compito molto delicato al quale purtroppo non posso dedicare tutto il tempo che vorrei nonostante abbia un aiuto anche dalla segreteria della Difesa civica che processa e archivia le assegnazioni, i miei interventi, cura gli appuntamenti con gli uffici delle questure o delle stazioni dei carabinieri così come con il tribunale per le indagini preliminari, gli interrogatori condotti dal procuratore della Repubblica e le stesse udienze processuali. I **186** minori da rappresentare e sostenere solo nel 2015 sono veramente molti anche se non tutti si presentano (questo vale soprattutto per i minori ROM o entrati in Italia senza accompagnamento) e non per tutti c'è bisogno di un reale supporto da parte del curatore in quanto parlando con gli avvocati, con i parenti si può ritenere la situazione già sotto controllo anche senza un mio impegno specifico.

Dal momento che si parla della Giustizia Minorile come una **giustizia ripartiva**, proiettata sul territorio, centrata sulla qualità del progetto socio-educativo,

orientata a promuovere empowerment nella famiglia e nel contesto sociale del minore, nel ricrearlo addirittura, quando se ne individua la necessita, chiunque si trovi a lavorare in questo ambito, qualunque sia lo specifico compito dei diversi attori sociali, il mettersi in rete è fondamentale, ma anche questo significa ulteriore impegno e attenzione.

Il ruolo del curatore comunque si esercita soprattutto nella prima parte della procedura quando il minore viene interrogato e c'è la trascrizione di quanto lo stesso dichiara rispetto ai fatti contestategli, così come nell'udienza preliminare e nel caso in quella processuale che costituisce la vera e propria fase di differenziazione rispetto a procedimenti giudiziari nei confronti di adulti. Prima del 1988 il minorente autore di reato era trattato più o meno come un adulto e la risposta penale era quindi prioritariamente quella carceriera, custodiale. Da allora in poi il sistema ha mostrato un volto sempre meno duro nei confronti di quei ragazzi che sono stati definiti per molto tempo dalla criminologia classica quali "devianti" e si è dimostrato, come vedremo anche dai dati di registrazione della nostra Regione, che la severità della risposta criminale non ha efficacia deterrente, anzi nel privilegiare misure correttive attente alla formazione e tutela del minore stesso, si attenua il fenomeno della devianza minorile e della recidiva.

Il processo penale minorile deve adeguarsi, sia nella sua concezione generale, sia nella sua applicazione concreta, alla personalità del minore e alle sue esigenze educative, in quanto deve essere teso alla reintegrazione del minore nella società. Il processo penale, quindi, come sede di verifica del possibile disagio del ragazzo, deve tendere a restituire il soggetto alla normalità della vita sociale, evitando gli interventi che possano destrutturarne la personalità.

Si può anche non arrivare al processo vero e proprio e per chiarezza espositiva farò riferimento ai vari istituti adottabili dal giudice minorile:

- **Perdono giudiziale.** si basa su un effettivo accertamento della colpevolezza dell'imputato e il

giudice deve presumere in tal caso che non ci sarà reiterazione del reato. E' previsto per reati di scarso valore patrimoniale e la cui pena detentiva non superi i due anni;

- **Il non luogo a procedere per irrilevanza del fatto.** Non elimina al fatto commesso la qualità dell'illecito penale, ma fa venir meno la pretesa punitiva nei confronti del minore per le seguenti condizioni: tenuità del fatto (di solito, per mia esperienza, si tratta di fatti quali molestie, ingiurie, minacce, piccoli furti..), occasionalità del comportamento e possibile pregiudizio alle esigenze educative del minore;
- **La messa alla prova.** In base ad esso il giudice può disporre con ordinanza la sospensione del processo per un periodo massimo di tre anni, durante il quale il minore, affidato ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia in collaborazione con i servizi locali, sarà sottoposto ad una prova, consistente in un progetto di intervento di carattere educativo. Se al termine del periodo di sospensione del processo il giudice, tenendo conto del comportamento del minore e dell'evoluzione della sua personalità, ritiene che la prova abbia dato esito positivo, dichiara con sentenza l'estinzione del reato; altrimenti il processo riprenderà il suo normale svolgimento. La messa alla prova ha natura consensuale, richiedendo un impegno attivo da parte del minore sottoposto, e risulta quindi necessario il suo consenso al progetto di intervento. L'istituto della messa alla prova è quello che meglio rappresenta la cultura dell'esecuzione penale minorile a vocazione non esclusivamente punitiva e che coinvolge soprattutto la rete formativa e assistenziale del territorio (ASL, assistenti sociali, volontariato, comunità).

Credo sia utile riportare alcuni elementi statistici per quanto riguarda l'anno 2015. Le procedure dinanzi al giudice per le indagini preliminari si sono ridotte a 244

rispetto alle 397 rilevate all'inizio del periodo, quelle dinanzi al giudice dell'udienza preliminare si sono attestate a 1230, in deciso calo rispetto all'inizio del periodo (1491) e rispetto altresì all'anno precedente (1723), i processi esauriti sono stati 866. Nell'udienza preliminare sono stati 74 i procedimenti esauriti con pronuncia di estinzione del reato per esito positivo della messa alla prova, 136 per perdono giudiziale, 266 per irrilevanza del fatto. Su una sopravvenienza di 602 procedimenti i rinvii a giudizio sono stati 153, meno del 30%. In sede dibattimentale si è passati da una pendenza iniziale di 275 procedimenti, a quella di 225 procedimenti, con un incremento dei processi esauriti (262) a fronte di una sopravvenienza di 212 processi.

La devianza minorile non è tale da giustificare un particolare allarme sociale, pur dovendosi segnalare casi di omicidio. L'utenza maschile è nettamente superiore rispetto a quella femminile e quella straniera rispetto a quella italiana. Nel periodo in esame gli ingressi in Centri di Prima Accoglienza sono stati complessivamente 108 a fronte dei 111 del periodo precedente e si riferiscono a 28 italiani e 80 stranieri, in prevalenza di sesso maschile. I reati commessi sono costituiti, per oltre la metà, da reati contro il patrimonio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Maurizio..." with a stylized flourish at the end.

1 STATISTICHE 2014 E 2015 PER SETTORI D'INTERVENTO

ANNO 2014

Pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre 2014

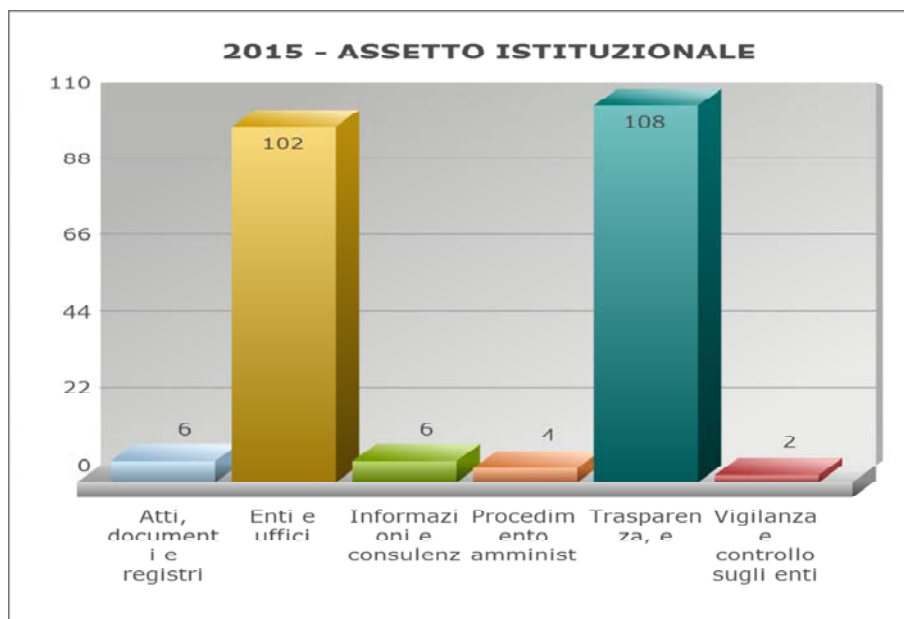
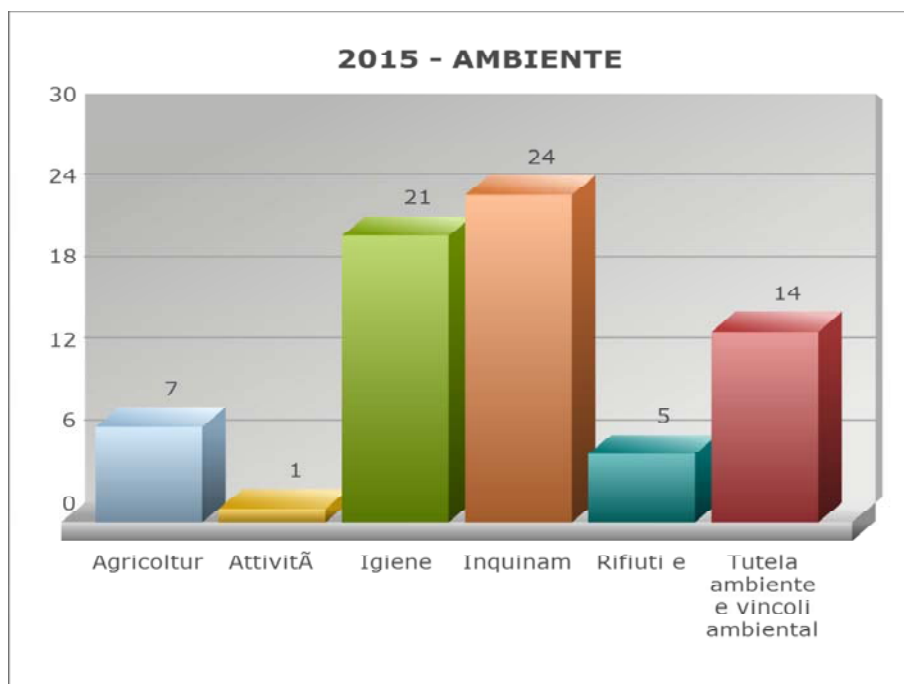
Altre attività	8
Ambiente	63
Assetto Istituzionale	125
Coordinamento nazionale	20
Immigrazione	44
Imprese e attività produttive	17
Istruzione, cultura, formazione	30
Lavoro	102
Ordinamento Finanziario	278
Politiche Sociali	48
Sanità	209
Servizi Pubblici	612
Territorio	181
Totale	1737

ANNO 2015

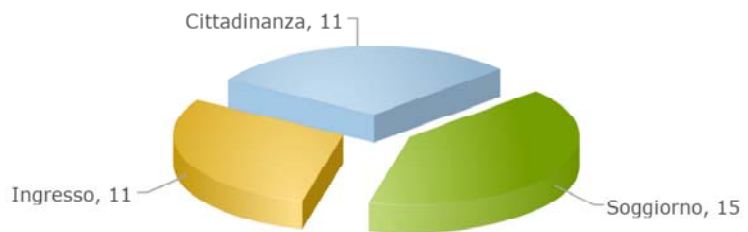
pratiche aperte dal 1 gennaio al 31 dicembre 2015

Altre attività	9
Ambiente	72
Assetto Istituzionale	228
Coordinamento nazionale	130
Immigrazione	37
Imprese e attività produttive	13
Istruzione, cultura, formazione	39
Lavoro	70
Ordinamento Finanziario	188
Politiche Sociali	78
Sanità	217
Servizi Pubblici	482
Territorio	163
Attività del Difensore civico in qualità di Curatore speciale dei Minori	186
Totale	1912

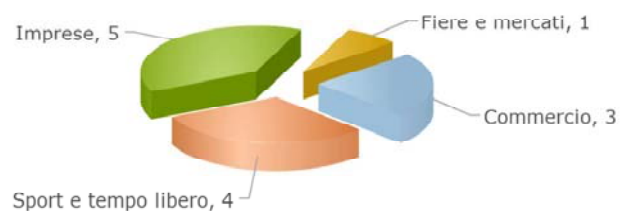
2 GRAFICI ATTIVITÀ - SETTORI D' INTERVENTO

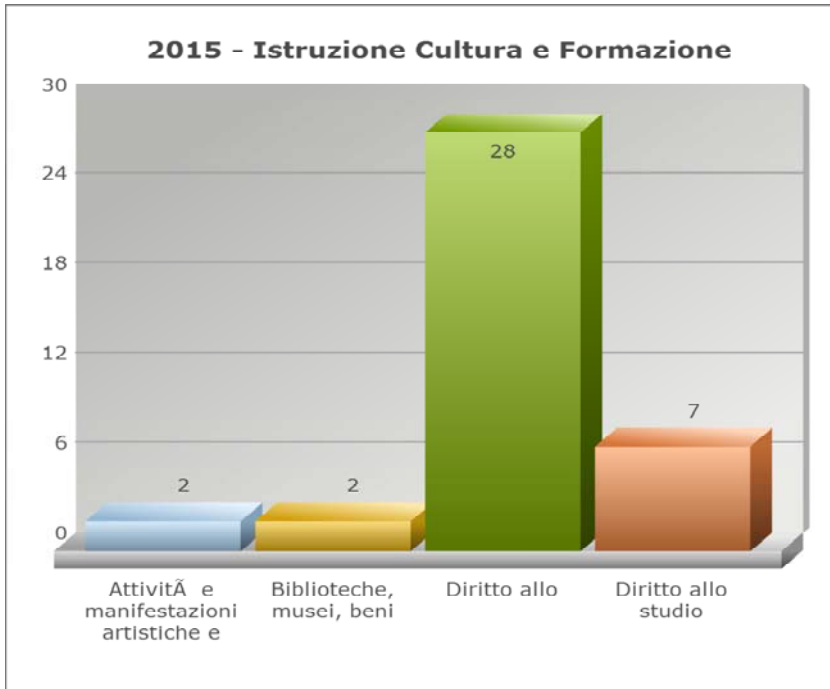


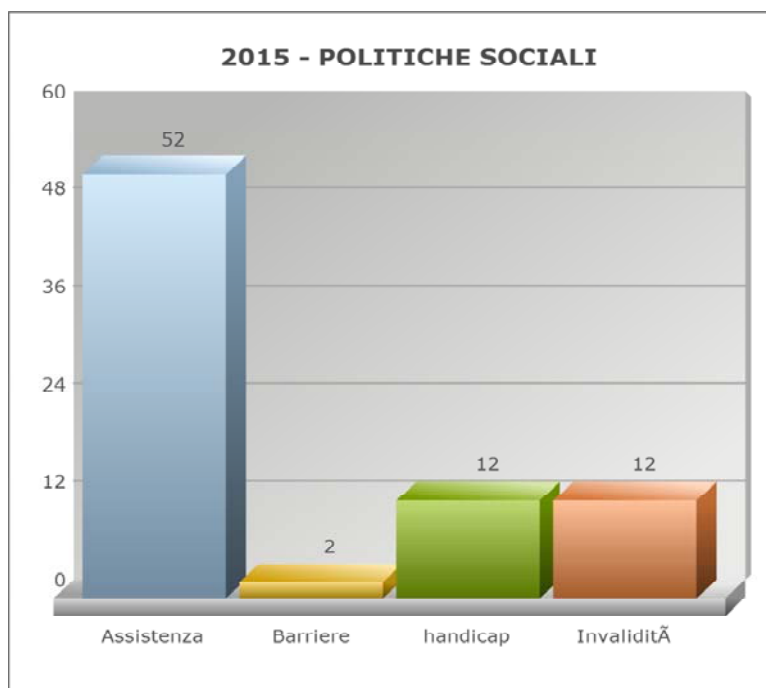
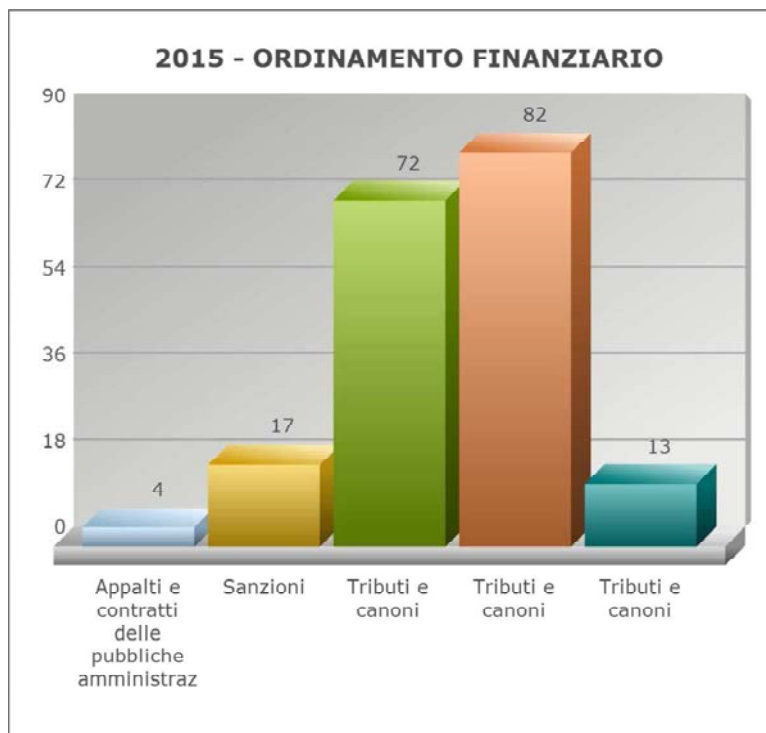
2015 - IMMIGRAZIONE

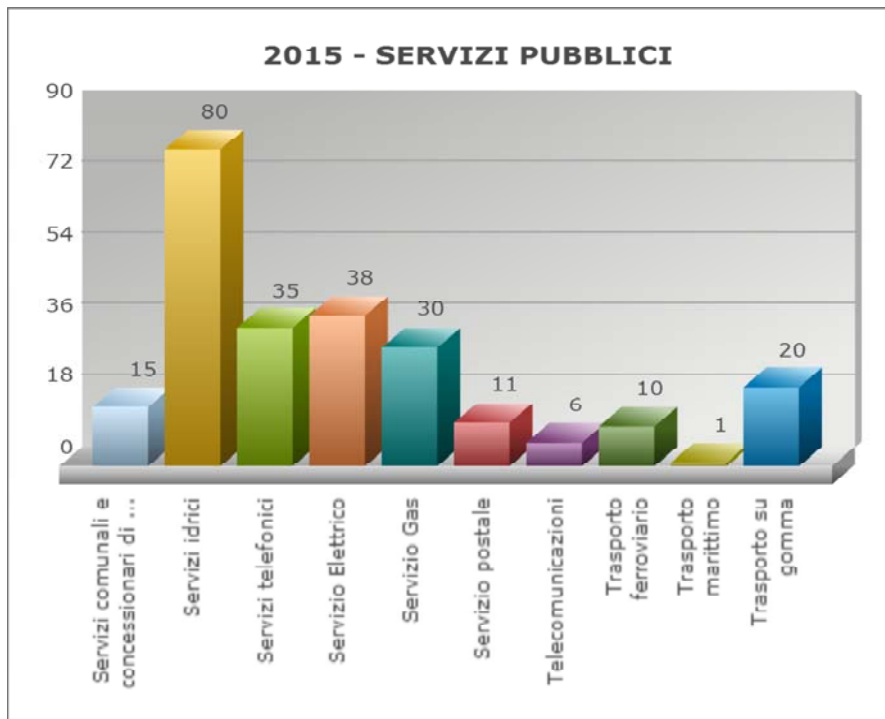
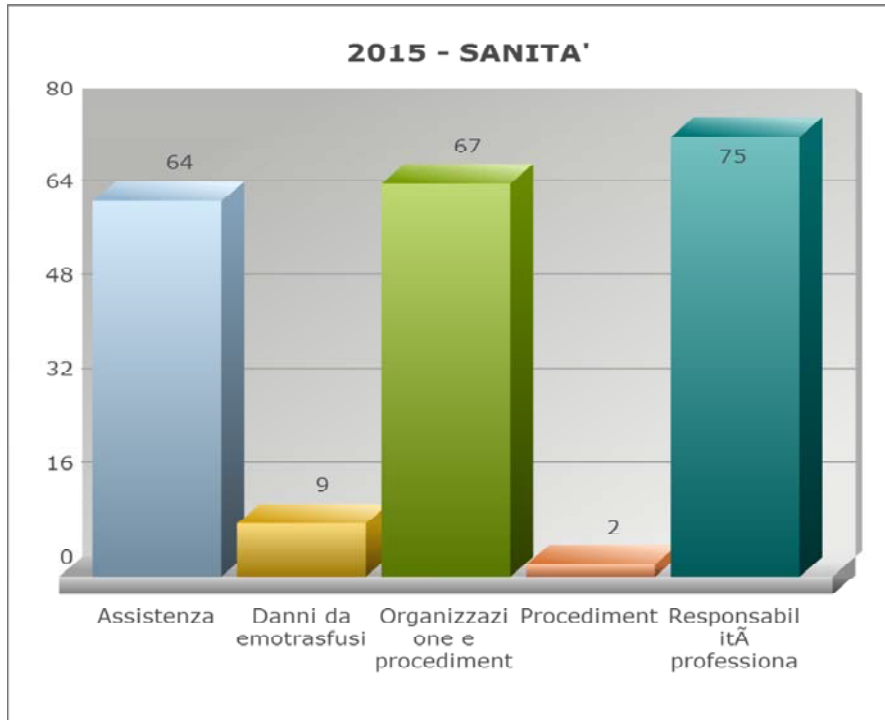


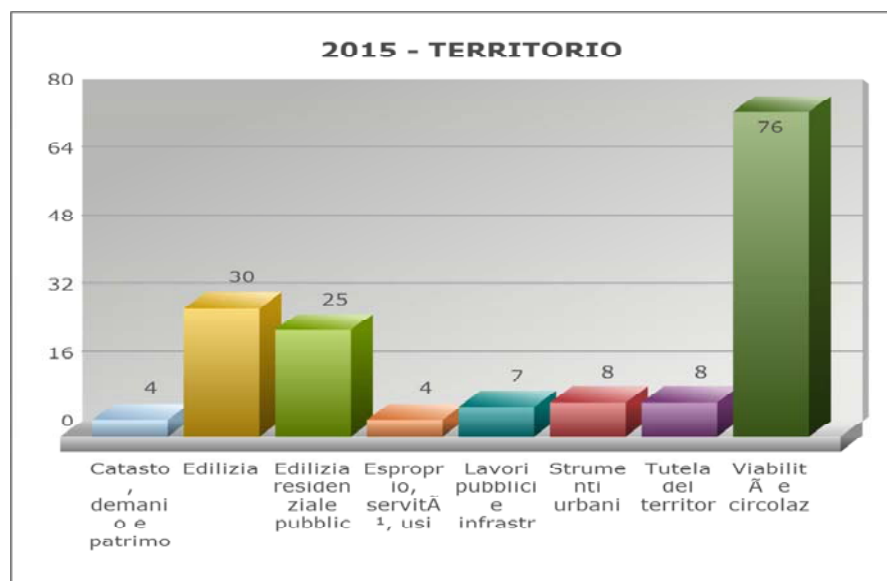
2015 - IMPRESE E ATTIVITA' PRODUTTIVE











3 ESITO PRATICHE – GRAFICI

Si riportano, di seguito, alcune delle voci pi  significative dell'esito degli interventi effettuati nel corso del 2015. La statistica, per ovvie ragioni,   stata elaborata con esclusivo alle pratiche portate a conclusione e archiviate nel corso dell'anno.



4 INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION

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

Si riportano di seguito tutti i commenti ricevuti dagli utenti nel corso del 2015, ricordando che si tratta di osservazioni formulate in modo del tutto autonomo e facoltativo e non necessariamente collegato alla compilazione delle voci standard del questionario di soddisfazione.

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

Commenti:

“Penso che fate un ottimo servizio, purtroppo la mia situazione è partita disperata, avendo una malattia rara, oltre ad altre situazioni fisiche deficitarie, le quali mi hanno fatto ritardare tutte quelle attività di difesa che avrei dovuto effettuare già da diversi anni. Cordialmente vi saluto.”

“Un ringraziamento alla Dott.ssa”

“Posso dire che l'intervento del Difensore civico andrebbe esteso anche a quei procedimenti amministrativi per i quali è competente il Giudice di Pace o il Tar in questo ultimo caso ho potuto costatare che molte persone inghiottono bocconi amari, vista l'onerosità del ricorso al TAR . In funzione di questi molti enti pubblici assumono atteggiamenti impropri e arroganti. A tal proposito ho potuto leggere sul sito dell'Autorità anticorruzione.”

“Ringrazio la Sig.ra per avermi fatto conoscere l'esistenza del Difensore civico: cortesia, disponibilità, e informazione. Grazie a tutto lo Staff e al Dott ... Distinti saluti.”

“Grazie per l'ottimo servizio e la disponibilità di tutto il personale.”

“Per quanto riguarda le lamentele che faccio riguardo alle assistenti sociali del quartiere ... che non aiutano mai noi Italiani ma i Rom, non ho mai risolto nulla. Vivo in una casa in affitto trovata da me senza aver diritto alle case popolari.”

“In questi anni ho richiesto molti pareri al Difensore civico ed in particolare alla Dott.ssa Franchini e sono personalmente molto soddisfatto sia della celerità che della concretezza e professionalità delle risposte fornite. Distinti Saluti.”

“Sarebbe utile poter usufruire in loco di tale figura ad Arezzo.”

“Preferirei che davanti ad un problema non ci si fermasse al regolamento ma si denunciasse agli organi costituzionali e legali se tale regolamento è ingiusto o in contraddizione.”

“Gentili, veloci, efficienti e competenti. Grazie del servizio che offrite”.

“Ringrazio per celerità di risposta, per così piccola questione.. che però è goccia nell’oceano di ingiuste vessazioni che lo schiavo fiscale italiano subisce giornalmente.”

“Il Legislatore dovrebbe consentire e assegnare maggiori poteri e competenze ai Difensori civici. Buon Lavoro.”

“Per quanto riferito alle vostre richieste di intervento verso il Comune di Livorno totale assenza di potere sanzionatorio quindi inefficaci.”

“Ringraziando invio cordiali saluti”

“Massima soddisfazione velocità e correttezza grande professionalità grazie “

“Pregevole efficienza, grazie.”

“Ho usufruito delle prestazioni del Difensore civico in tre occasioni con piena soddisfazione.”

“Spero in una soluzione.”

“La vostra associazione necessita di incisività politica contro le assicurazioni non statali e legali.”

“La ringraziamo con la promessa di informala su eventi futuri.”

“Diciamo che ho avuto una risposta eccellente e soprattutto molto veloce. Grazie.”

“Difendono veramente il cittadino?”

“Si potrebbe creare una sinergia positiva per i cittadini tra Difensore civico regionale (in genere molto disponibile) e Difensori civici comunali (in genere ,molto reticenti)in modo da smuoverli?”

*“Ad ora il Difensore civico regionale e’ l’unico presidio di trasparenza nella nostra Regione .
Grazie.”*

“Io non contesto il “Tipo di Intervento”effettuato dal medico. Contesto il risultato. Avevo un ginocchio sofferente. Oggi ho un ginocchio “Inabile” ciò è avvenuto senza il controllo di un medico che potesse costatare il mio effettivo stato.”

“Il Comitato ringrazia!”

“Utilizzo spesso il vostro servizio per avere pareri da parte del Difensore civico e devo dire che sono sempre stato soddisfatto sia dalle risposte che della buona professionalità. Saluti.”

“Nel caso in questione (mancata risposta del Comune a interrogazione scritta di Consigliere comunale) speravo che il Difensore civico avesse qualche strumento più efficace di pressione, rispetto alla semplice lettera di sollecito.”

“Vorrei che questa Istituzione venisse mantenuta e potenziata nel futuro.”

“Avrei preferito la presenza di tale ufficio anche nel mio Comune di residenza giusto per agevolare il

ricorso/attivazione. In generale reputo l'Istituto del Difensore civico una grande opportunità ed aiuto per la cittadinanza."

"Dovrebbe essere una figura più pubblicizzata. In pochi ne conoscono l'esistenza. In un periodo come questo di approssimazione e superficialità, il sapere che esiste una figura come il Difensore civico ha la sua importanza. Anche per garantire che continui ad esistere, dato che è già meno diffusa rispetto agli anni passati."

"Confido in un rapido intervento."

"Non ho commento da fare essendo all'inizio della pratica. Ma per la celerità della pratica ho solo un'opinione molto positiva. Grazie."

"Vorrei solo congratularmi con il personale addetto per la cortesia, disponibilità ed efficienza."

"Il Difensore civico non ha grandi possibilità d'intervento comunque Grazie."

"Noi vi abbiamo chiesto due interventi; del primo che riguarda la circolazione in sicurezza su una strada, non conoscendo gli sviluppi non possiamo esprimere un giudizio sull'efficacia del Vostro interessamento; l'altro intervento richiesto riguardava la prolungata carenza idrica: per più giorni tante frazioni del Comune di Fosdinovo sono rimaste senza acqua per quasi tutto l'arco delle ventiquattro ore; nel frattempo in giornata l'approvvigionamento idrico sembra risolto. Ribadiamo quindi la necessità di venire informati in tempo reale in questa epoca facilitata da tanti strumenti nelle comunicazioni. Saluti e Grazie."

"Sono rimasto contento della tempestività della pratica. Grazie."

"Il personale è cordiale ma non mi ha mai risolto i problemi presentati. Specialmente il personale è cordiale."

“La nostra esperienza ci insegna che troppo spesso i problemi nascono dalla scarsa conoscenza delle leggi, sentenze, circolari da parte di funzionari di ogni livello. La Regione dovrebbe istituire uno sportello legale, soprattutto a vostra disposizione, che fornisca chiarimenti ai vari funzionari ed a voi per nome e per conto dei cittadini e imprese. Naturalmente resterà ai funzionari stessi il potere decisionale riconosciuto loro dalla legge e regolamenti.”

“Ringraziando dell’attivo servizio offerto, resto in attesa di risposta anche ad altro importante quesito propostovi in data 6 Marzo 2015.”

“Il servizio già ottimo e addirittura migliorato. In quanto inviare subito una lettera di accettazione della pratica assegnandole un numero di riferimento.”

“Il servizio è addirittura migliorato, anche se era già ottimo.”

“Mi sembra di aver colto da voi lo spirito giusto per dare una raddrizzata alla nostra “Impostata burocrazia”. Grazie.”

“Precisando che il ritardo nell’invio del questionario è dovuto all’intento di mettervi a conoscenza degli sviluppi della situazione, vi comunico che alla data odierna, i soggetti competenti non sono ancora intervenuti per risolvere il problema portato a vostra conoscenza.”

“Grazie per il vostro aiuto.”

“Ottima l’intermediazione tramite il Garante dell’Unione Valdera, mi auguro si possa mantenere tale figura.”

“Io e le mie colleghe siamo rimaste completamente soddisfatte dell’interessamento da parte del Difensore civico.”

“Ho sempre ricevuto il massimo aiuto con impegno e grande professionalità, competenza e velocità.”

“E’ la prima volta che mi rivolgo al Difensore civico sono rimasto molto soddisfatto grazie.”

“Tenendo conto della complessità e l’ampio spettro di azione, magari chi si rivolge a voi può essere anche nell’errore e/o non avendo piena conoscenza del problema. Quindi non va trattato come un incompetente...ma aiutato a capire e magari indirizzato verso documenti/siti/app dove può prendere consapevolezza circa la lacuna da voi comunicata.”

“Dare risposte anche per telefono.”

“Ottima disponibilità.”

“Ho contattato il Difensore Civico Regionale su richiesta della controparte Azienda Ospedaliera-Universitaria Pisana. Ho utilizzato il mezzo e-mail e, pur con strumenti limitati, è stato possibile portare avanti l’istruttoria. Riguardo la stessa, si indica che, dal punto di vista dell’utente, il suo svolgersi è stato un po’ criptico e indefinito, lasciando nel dubbio su cosa stava succedendo o come; tuttavia l’istruttoria sembra essere stata portata avanti fino alla conclusione e si è potuto più volte contattare personale del Difensore Civico Regionale, in modo incerto a causa della non piena conoscenza dell’iter ma evidentemente utile data la prosecuzione dell’istruttoria stessa nonché le risposte ricevute in caso di problematicità. Si ritiene quindi si sia potuto raggiungere gli sviluppi dell’istruttoria con soddisfazione non solo dell’utenza. Come detto comunque, come possibile punto di miglioramento, una informazione più esplicita sullo stato della pratica al variare dello stesso o sul tipo di informazioni attese dall’utente potrebbe diminuire i dubbi di utilizzo e lasciare l’utente più rassicurato sull’evoluzione della situazione rispetto al solo esito della stessa. Si ringrazia dell’intervento effettuato.”

“Un maggiore contatto con il referente della pratica avrebbe aiutato a definire meglio le intenzioni dell’utente. In ogni caso la pratica ha portato a ricezione di ulteriore risposta da parte della

controparte, per cui comunque si ritiene di aver ottenuto un risultato (la cui mancanza di ottimalità è recepita essere associata alle intenzioni della controparte e non del Difensore Civico Regionale)."

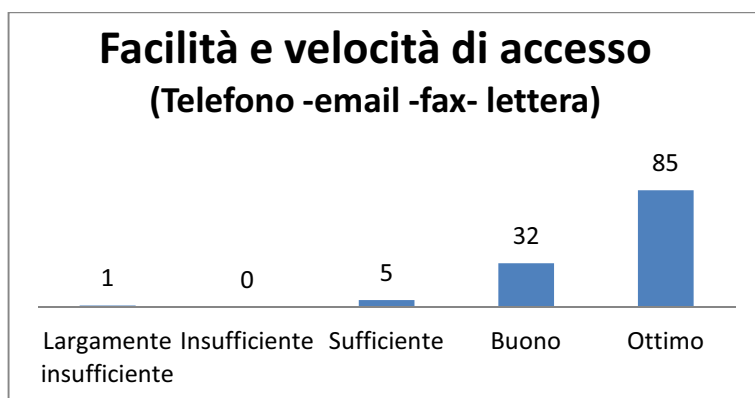
"Sarebbe davvero auspicabile una normativa nazionale che rendesse il Suo intervento non solo conciliativo ma impositivo. Forse in tal modo gli enti locali che non collaborano con Voi sarebbero obbligati a farlo. Un ottimo ufficio e di massima competenza, ma senza potere sanzionatorio perde di efficacia."

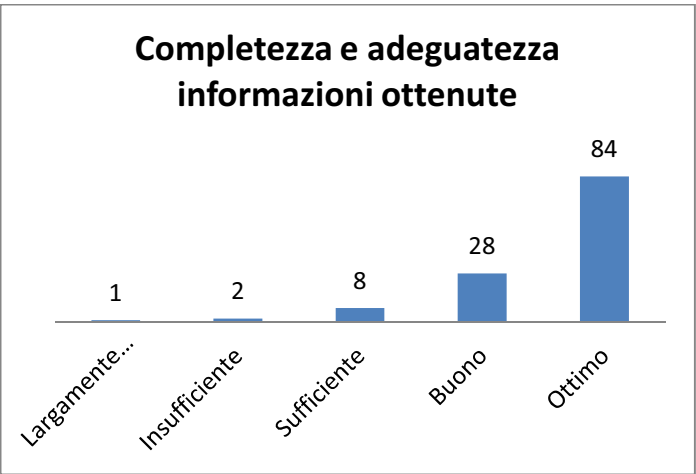
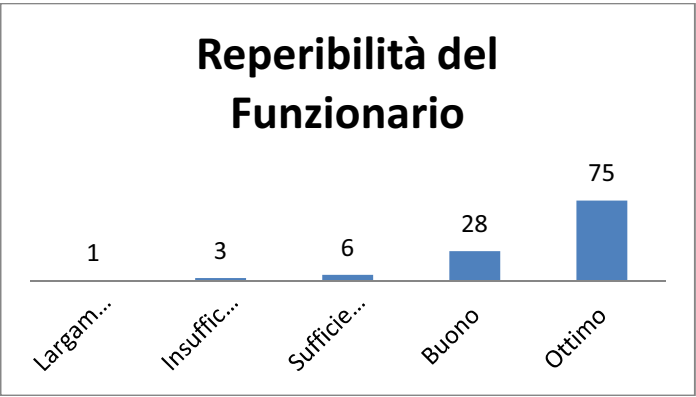
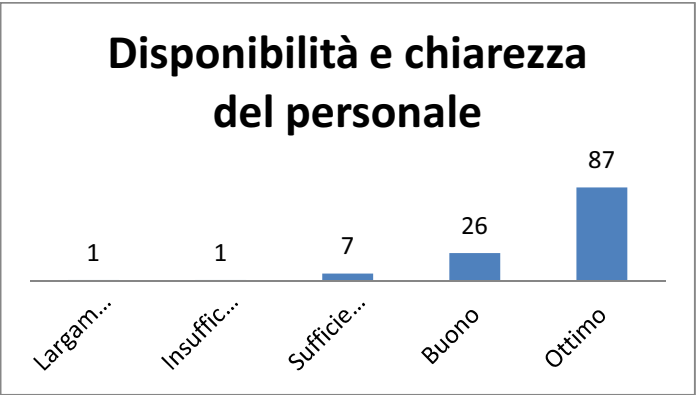
"E' stato l'unico interlocutore pubblico che ha saputo dare indicazioni su una questione in cui la normativa ha gravi lacune."

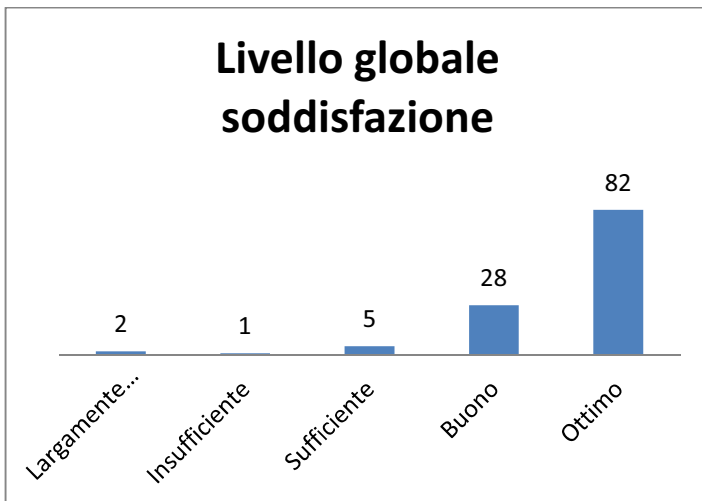
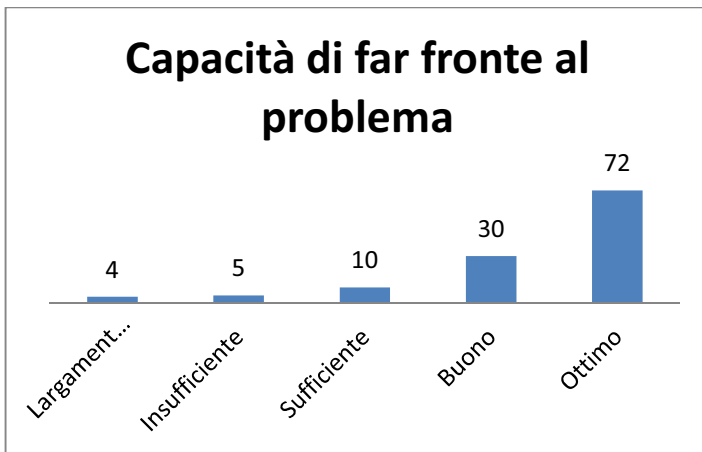
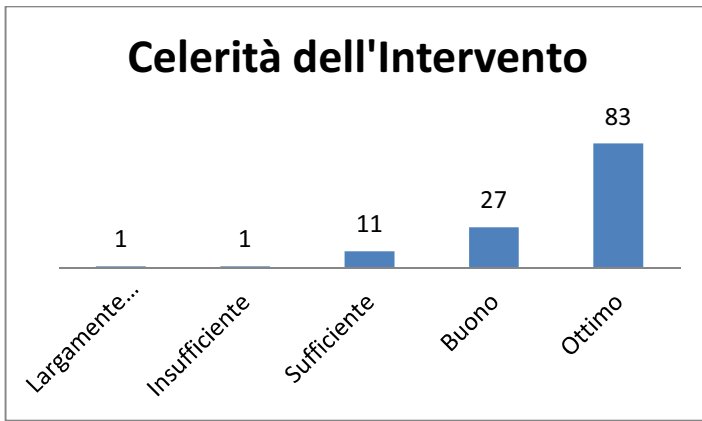
"Secondo me sarebbe opportuno che il Difensore civico incidesse di più nel risolvere i problemi a lui sottoposti."

"Eccellente servizio e risultato imminente grazie anche alla collaborazione del Comune di Scandicci."

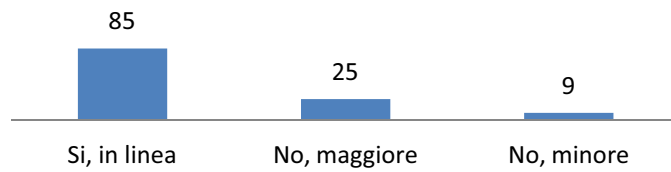
"Dott. Avv., responsabile della pratica Prot:, ha svolto l'incarico con la massima professionalità e competenza. Un esempio di professionista serio, competente e preparato, a cui dovrebbero rifarsi tutti i dipendenti della pubblica amministrazione. Il cittadino chiede semplicemente questo alto grado di professionalità, che gli incarichi della pubblica amministrazione siano assolti con zelo, professionalità e competenza."



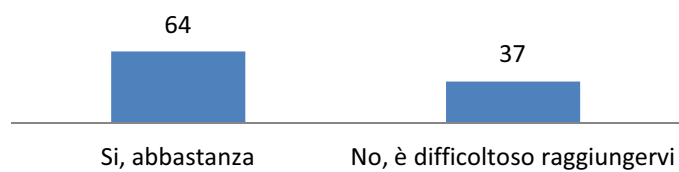




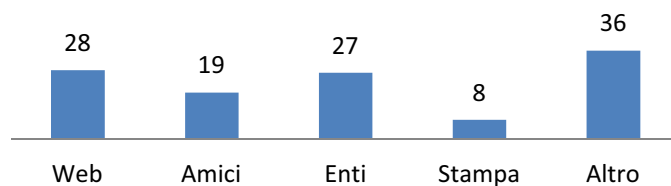
Tale livello è stato in linea con le Sue aspettative?



Ritiene la sede dell'Ufficio agevolmente raggiungibile...



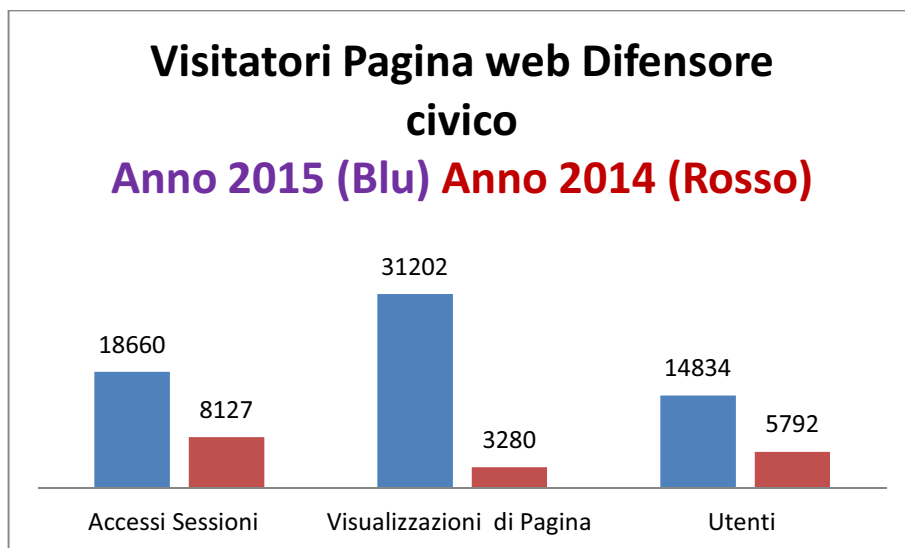
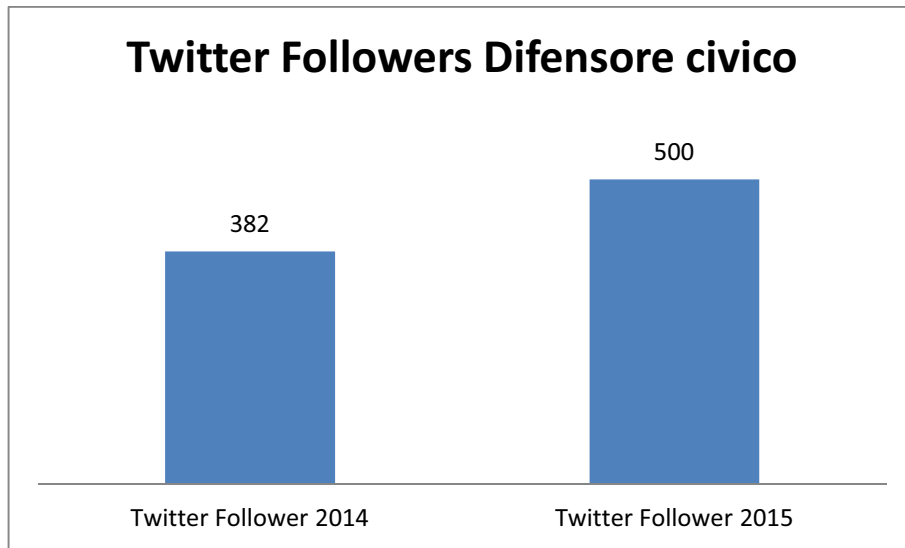
Da quale fonte ha appreso dell'esistenza del...



Ritiene l'orario di apertura adeguato?



5 STATISTICHE PAGINA WEB E TWITTER ANNI 2014 2015



6 SETTORI D'INTERVENTO

6.1 Sanità

6.1.1 Introduzione

Il 2015 e nei primi mesi del 2016 il dibattito a livello nazionale è stato caratterizzato dalla discussione intorno alla riforma sanitaria che prevede l'affidamento al Difensore civico delle vicende legate ai casi di presunta responsabilità professionale. Si tratta di un settore in cui la Toscana è capofila in quanto dal 1991 tratta casistiche relative a questo aspetto e dal 2011 si è sviluppata una competenza del Difensore civico regionale nei casi di gestione diretta del contenzioso da parte delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliero Universitarie.

A livello regionale infine è divenuta operativa la riforma sanitaria che ha portato il numero delle Aziende Sanitarie da 12 a tre. La riforma non ha per ora preso in considerazione gli aspetti relativi alla tutela interna alle Aziende Sanitarie e i rapporti con la difesa civica. Infatti si è avviato un costruttivo confronto con l'Assessorato e con la Direzione Generale, tuttavia vi è ancora un'estrema difformità di azione sia nella gestione delle procedure di reclamo, sia nell'invio della casistica tecnico professionale al Difensore civico da parte delle Aziende sanitarie. Infine ad oggi non è stato ancora adottato il regolamento di attuazione della L.R. 19/2009 in relazione alla disciplina dell'attività del Difensore civico nel settore sanitario.

Infatti la gestione della casistica tecnico professionale si impernia sulla possibilità di disporre di consulenze medico legali e della possibilità per i consulenti medico legali di avvalersi di riscontri specialistici. Al momento il Difensore civico conta sulla consulenza dell'Università di Firenze/Azienda Ospedaliero Universitaria Careggi e sull'Azienda Sanitaria di Arezzo, che non ha però tutte le consulenze specialistiche necessarie per fare fronte alla casistica. Nei primi mesi del 2016 ha avuto finalmente termine il procedimento per la

sottoscrizione di un rapporto convenzionale a titolo gratuito fra Difensore civico e Azienda Ospedaliero Universitaria Pisana che metterà a disposizione la propria medicina legale e le specialistiche per i consulenti medico legali aziendali, ma è evidente che è necessaria un'attività di sistematizzazione della gestione di questo tipo di attività, che dovrà essere posta in atto in sede Regionale e si auspica che i positivi rapporti instaurati possano finalmente dare seguito ad una disciplina specifica.

Si pone anche l'esigenza di riflettere sui percorsi di tutela a fronte dell'unificazione delle Aziende sanitarie e sul ruolo dell'Ufficio Relazioni Pubbliche con i quali di regola si interfaccia il Difensore civico. Infatti si continuano a registrare grosse differenze sui tempi di risposta al Difensore civico e sulla prassi seguita dai vari Uffici Relazioni con il Pubblico. È chiaro che questa struttura dovrà essere centralizzata come direzione a livello di ASL di Area vasta, vi sarà l'esigenza che utenti ed operatori possano raccordarsi a livello di zona e tuttavia questo non potrà dare seguito alle prassi difformi che stiamo osservando in questo momento. Si torna ad evidenziare una particolare criticità nei tempi di risposta da parte dell'ex Azienda Sanitaria di Firenze.

Altro versante sul quale aprire la riflessione è quello delle Commissioni Miste Conciliative. Infatti queste Commissioni hanno avuto fortuna alterna a seconda del territorio sede dell'Azienda con un sistematico ricorso all'organismo di secondo grado in alcune realtà e un funzionamento pressoché inesistente in altre realtà come tutta l'Area Fiorentina, dove sia a livello di Azienda Sanitaria che a livello delle due Aziende Ospedaliero Universitarie si sono sviluppate modalità differenti per la soluzione dei conflitti in un eventuale "secondo grado" rispetto alla prima risposta insoddisfacente dell'Azienda Sanitaria e diverse modalità con le quali la Società civile e le Associazioni di volontariato e tutela sono state coinvolte nell'analisi di eventuali criticità. Si è avuto inoltre una modalità di sviluppo completamente difforme sul territorio delle modalità operative con le quali le Commissioni Miste

Conciliative hanno agito, talvolta incontrando l'utente e il personale coinvolto, altre volte decidendo sulla sola base dei riscontri documentali, a volte infine sollevando d'ufficio questioni generali sulla base di un certo numero di segnalazioni pervenute all'URP e alle Associazioni parte della Commissione. Si tratta di un modello sul quale è opportuno riflettere con attenzione prima di riproporlo sul territorio, anche alla luce di diverse modalità di gestione dei conflitti che si sono sviluppate rispetto all'originaria previsione della Carta dei Servizi Sanitari degli anni '90. Si pone poi il problema delle modalità con le quali una Commissione Mista Conciliativa di Area Vasta debba operare, di certo se è indispensabile che essa sia il più possibile vicino all'utenza in una realtà in cui si aggregano in Area Vasta più zone e più città capoluogo, non è certo pensabile di costituire Commissioni Miste Conciliative a livello di zona con prassi difformi a seconda della zona dell'Azienda Sanitaria di area vasta.

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

Fra le questioni che hanno ancora sollecitato l'intervento del Difensore Civico Regionale merita particolare attenzione quella, di particolare complessità e rilevanza, che attiene alla valutazione della idoneità alla guida di soggetti che fanno uso di sostanze psicotrope ad uso terapeutico.

La mancanza di Linee guida regionali contenenti parametri tecnici di valutazione applicabile alla generalità dei cittadini toscani da parte della Commissione medica locale chiamata a pronunciarsi al riguardo, ha portato nel 2014 alla costituzione di un gruppo di lavoro – attualmente fermo a causa di difficoltà di addivenire ad una linea comune e concordata fra i vari soggetti tecnici coinvolti - con lo specifico incarico di esaminare ed individuare criteri di indagine e di valutazione funzionali alla formazione del giudizio di idoneità alla guida.

La normativa statale di riferimento attribuisce autonoma competenza alle Commissioni mediche locali nel valutare, caso per caso, l'idoneità alla guida di persone che assumono sostanze che possono compromettere la sicurezza propria e altrui nella conduzione di un mezzo di trasporto.

L'art. 187 del Codice della strada (D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285), intitolato "Guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti", punisce con l'ammenda e con l'arresto chiunque guidi in stato di alterazione psico-fisica dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope, prevedendo che all'accertamento del reato consegua in ogni caso la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a due anni. Ai fini dell'accertamento dei requisiti psicofisici per il conseguimento o la conferma della idoneità alla guida, il regolamento di esecuzione e attuazione del Codice della strada (D.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495, art. 320 punto F della appendice II al Titolo IV) che " La patente di guida non deve essere rilasciata o confermata ai candidati o conducenti che si trovino in stato di dipendenza attuale da alcool, stupefacenti o sostanze psicotrope né a persone che comunque consumino abitualmente sostanze capaci di compromettere la loro idoneità a guidare senza pericoli". A tale previsione si aggiungono le disposizioni dettate dal D.P.R. 09 ottobre 1990, n. 309 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza") ove è disposto che in caso di segnalazione di uso di droghe, il soggetto che volontariamente si sottoponga, presso il Servizio per le Tossicodipendenze (Sert.), al trattamento "terapeutico e socio-riabilitativo" oppure "educativo - informativo" (che assai spesso prevede assunzione di metadone) possa evitare (o almeno attenuare) l'irrogazione di sanzioni nei suoi riguardi. Al quadro giuridico sinteticamente riportato va, peraltro, aggiunta una recente disposizione contenuta nel Decreto 9 novembre 2015 adottato dal Ministero della salute

“Funzioni di Organismo statale per la cannabis previsto dagli articoli 23 e 28 della convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, come modificata nel 1972 “ pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.279 del 30/11/2015, il cui Allegato Tecnico espressamente recita ““laddove esistono numerose evidenze sugli effetti avversi dell'uso ricreazionale di cannabis, non ci sono altrettante informazioni nel caso dell'uso medico della cannabis. Nei due casi infatti i dosaggi e le vie di somministrazione possono essere significativamente differenti” aggiungendo poi che “I soggetti in terapia, inoltre, dovrebbero essere esentati dalla guida di veicoli o dallo svolgimento di lavori che richiedono allerta mentale e coordinazione fisica per almeno 24 ore dopo l'ultima somministrazione con cannabis per uso medico”.

La previsione in esame appare senza dubbio interessante poiché sembra volersi aprire a valutazioni meno restrittive di quelle offerte dalle norme tradizionali sopra menzionate.

In merito alle possibili interpretazioni, è stata richiesta la pronuncia del Ministero della Salute.

Ulteriore questione degna di rilievo riguarda l'esito positivo che una particolare vicenda segnalata all'attenzione dell'Ufficio ha avuto grazie al superamento, da parte del personale amministrativo competente, di impedimenti meramente burocratici che sono quelli che solitamente segnano la concreta distanza fra cittadini e pubblica amministrazione.

Si è trattato di procurare - ad un soggetto in grave stato di salute - un particolare ausilio che, non rientrando negli standard, ha necessariamente richiesto l'adozione di una modalità risolutiva differente consistente nell'acquisto del materiale da parte del paziente e nel rimborso del relativo costo da parte della azienda sanitaria coinvolta.

6.1.3 Responsabilità professionale

In questo settore si continua a registrare un flusso discontinuo di dati dalle Aziende Sanitarie, rispetto al quale si spera che sia possibile uniformare le procedure. Come è noto al Difensore civico i reclami tecnico professionali oltre che direttamente dovrebbero pervenire anche dalle Aziende Sanitarie. Permane invece purtroppo una modalità discontinua nell'invio della casistica al Difensore civico da parte delle Aziende Sanitarie. Si torna a segnalare che dall'Azienda Sanitaria di Massa e Carrara, Versilia Grosseto e dalla Aziende Ospedaliere di Siena e Meyer non pervengono al Difensore civico i reclami tecnico professionali che le Aziende ricevono. Si auspica che con l'unificazione delle Aziende cambino le prassi, anche per quanto attiene la modalità di invio al Difensore civico. Infatti, alcune Aziende trasmettono il caso al Difensore civico all'avvio del procedimento in modo da consentire all'ufficio di informare l'utente sull'attività che possiamo eventualmente svolgere, altre Aziende trasmettono solo per conoscenza la lettera chiusura della pratica all'Ufficio del Difensore civico, rendendo difficile una preventiva interlocuzione fra Difensore civico e utente. Si auspica che questo problema possa essere risolto alla luce dell'unificazione delle Aziende Sanitarie.

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

Ulteriore problema da risolvere è quello di trovare modalità con le quali consigliare gli utenti circa la possibile quantificazione dei danni laddove l'Azienda coinvolta condivide l'ipotesi di sussistenza di una responsabilità professionale e l'utente non abbia (come possibile) una propria perizia medico legale che quantifichi il danno o comunque anche laddove l'abbia è importante che il Difensore civico possa contare su una valutazione terza. Al momento la questione è stata affrontata e risolta chiedendo alle Aziende la massima trasparenza sull'illustrazione dei criteri di valutazione dei sinistri ed invitando talora a valutare l'innalzamento dell'offerta iniziale alla luce di considerazioni che l'utente porta in sede di gestione diretta del reclamo, ma il Difensore civico non dispone di parametri per esprimersi sulla quantificazione del danno, salvo rarissime ipotesi.

Saranno infine da abbassare drasticamente i tempi di istruttoria e di risposta che al momento sono molto alti per alcune Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie, nonché i tempi di analisi medico legale, a fronte dell'ipotesi della normativa nazionale di abbassare il termine di prescrizione a cinque anni, rispetto alla costruzione giurisprudenziale rispetto alla quale si era ipotizzata la responsabilità da contatto delle strutture sanitarie, equiparandola alla responsabilità contrattuale e ai rispettivi tempi di prescrizione.

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

6.1.4 Danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati

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

La recente pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (relativa purtroppo nonostante quanto ha dichiarato la stampa a quei soli casi di soggetti che avevano in corso contenziosi giurisdizionali), ha riacceso l'interesse intorno alla vicenda e continuiamo a registrare un certo numero di casi in cui ad oggi gli utenti ignoravano la possibilità di presentare domanda di indennizzo ai sensi della legge 210/1992. Gli utenti sono stati aiutati a presentare la domanda anche se è molto probabile che sarà respinta per decorso dei termini triennali, disposizione normativa che torna a dimostrare la profonda ingiustizia di questa disposizione, considerato che molto spesso gli utenti non hanno avuto un'informazione corretta in merito alle procedure da seguire.

6.2 Politiche sociali

6.2.1 Caratteristiche Generali

Il settore delle Politiche sociali è quello che risente maggiormente della crisi economica in atto, con un maggior numero di persone che si trovano in situazioni difficoltà e con gli enti pubblici che hanno sempre meno risorse disponibili per dare risposte adeguate alla maggior richiesta di aiuto da parte di cittadini che vivono momenti di reale disagio sociale.

Nell'anno 2015 sono state trattate 78 istanze, segnalando un crescita dei casi affrontati, che riguardano problematiche di ordine sociale: assistenza sociale, Residenze sanitarie assistite, invalidità civile, handicap, prestazioni alla persona e barriere architettoniche. A questi numeri si devono aggiungere almeno un 30% di attività informale, che non si è formalizzata con l'apertura di un fascicolo, perché l'attività si è limitata a interventi di consulenza, informazione, molto richiesta da questo tipo di utenza o perché non si sono riscontrati i presupposti giuridici per avviare un intervento formalizzato. Le istanze presentate hanno continuato ad evidenziare il fenomeno dell'erosione del ceto medio e lo sviluppo di nuove vulnerabilità sociali, quali l'invecchiamento della popolazione, la frammentazione delle famiglie, la precarizzazione della condizione di lavoro, che hanno allargato l'utenza in condizione di disagio sociale.

I risultati ottenuti si mantengono sullo standard degli anni passati, con circa un 70% positivi per l'istante e un 30% circa di mancato raggiungimento del risultato, imputabile prima di tutto a richieste per le quali le Amministrazioni locali non possono far fronte con le disponibilità di budget sempre più esigue e con la maggiore difficoltà nel poter erogare contributi; inoltre va considerata qualche richiesta infondata o per la quale il Difensore civico non ha competenza. La nostra casistica è limitata rispetto alla popolazione toscana, stiamo comunque avvertendo che cresce l'esigenza di risposte che devono confrontarsi con nuovi e più diversificati

ambiti per i bisogni espressi e per i quali talvolta non basta il supporto dell'Amministrazione Pubblica, ma dobbiamo ricorrere all'aiuto del ricco tessuto dell' associazionismo e del volontariato.

A volte il Difensore civico diventa anche uno sportello di ascolto del cittadino che si rivolge a noi per lamentarsi di un abbandono istituzionale che avverte; spesso è importante anche questa funzione di ascolto di fronte a situazioni di emarginazione e forte isolamento sociale.

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

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

Ad esempio, può accadere che l'erogazione, riconosciuta dalla competente Commissione UVM, della quota sanitaria per l'inserimento di un anziano in una residenza sanitaria assistita arrivi quando la famiglia è economicamente stremata per aver provveduto

direttamente e per troppo tempo agli alti costi di ricovero, o quando addirittura la stessa arrivi nel momento in cui ormai non serve più.

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

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

che, nel maggior numero dei casi, erano gli stessi soggetti che rifiutavano il servizio che gli veniva offerto o suggerito anche sotto l'aspetto sanitario.

6.2.2 Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite (RSA)

Un problema crescente è rappresentato dalla mancata erogazione o la forte diminuzione dei contributi assistenziali che, a causa dei noti tagli ai finanziamenti, hanno aggravato la situazione di coloro che, pur avendo diritto a questo tipo di assistenza per quanto previsto dalla normativa vigente, si sono trovati loro malgrado ad essere esclusi dai benefici. Sono state segnalate numerose situazioni di diminuzione del contributo ponendo il soggetto richiedente in condizione di difficoltà per il proprio sostentamento. E' stato necessario intervenire con i servizi sociali, come mediazione, per ristabilire il giusto equilibrio nel rispetto delle parti. Stanno aumentando i casi di notevole disagio sociale nella comunità e tutto ciò mette in notevole difficoltà gli stessi operatori dei servizi sociali costretti ad affrontare pressioni sempre più forti da parte dei singoli cittadini.

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

Di fronte alla reale difficoltà economica del momento e considerando le molteplici tipologie di richieste di contributi disattese (contributi economici, contributi affitto, contributi per pagamento di utenze, contributi per acquisto beni per bambini piccoli)

scaturisce la riflessione circa l'opportunità di individuare un numero ristretto di Livelli Essenziali di Prestazioni, intesi come diritti soggettivi e, quindi, "veramente" garantiti per la loro esigibilità, sui quali i cittadini che riconoscano di averne i requisiti possano realmente far riferimento; questa limitata parte di assistenza verrebbe completata da una offerta più ampia di LEP, intesi come obiettivi di servizio, nelle modalità previste dal Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015.

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

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

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

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

Alcune difficoltà si segnalano anche sul fronte minori pur non essendo un settore di stretta competenza della nostra struttura, ad esempio a Livorno si creano difficoltà a riconoscere la quota dovuta dal Comune per i bambini dati in affidamento a privati oppure si registrano difficoltà a stabilire rapporti continuativi da parte del minore con entrambi i genitori dopo difficili separazioni.

6.2.3 Invalidità civile, Handicap, Barriere Architettoniche

Per quanto attiene all'invalidità civile e all'handicap sono state presentate istanze nel corso del 2015 nelle quali uno dei motivi più ricorrenti di insoddisfazione, dei cittadini che si sono rivolti al Difensore civico, ha riguardato le concrete possibilità di opporsi alle decisioni dell'UVM in caso di mancata condivisione dei piani di intervento personalizzati.

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

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

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

Come elemento positivo segnaliamo la collaborazione della Direzione Regionale dell'Inps nell'offrirci chiarimenti e risposte puntuali di fronte ad una materia complessa e difficile da comprendere per il cittadino.

Per quanto riguarda il trasporto disabili segnaliamo un caso proveniente da Pisa che fa emergere un problema più generale di uniformità di azioni da parte delle Società della Salute, perché in alcuni casi il trasporto disabili è gratuito in altre zone si chiede una quota di compartecipazione al servizio. Sarebbe opportuno un intervento da parte della Regione Toscana per avviare una iniziativa che cerchi di uniformare le risposte fornite dalle varie aziende sanitarie a livello regionale.

Per l'handicap si segnalano anche difficoltà nel parcheggio disabili nei centri storici, dove ad esempio a Firenze si trovano in difficoltà per trovare un posto nei pressi della loro abitazione ed a Pisa non assegnando alla persona il parcheggio disabili si creano notevoli difficoltà per chi ha la necessità di trasportare, oltre alla persona disabile, ausili sanitari ingombranti.

Nel corso del 2015 sono poche le richieste arrivate all'Ufficio del Difensore civico in riferimento alla categoria "barriere architettoniche". Per quanto riguarda in specifico i contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche in edifici privati, comunque va segnalato come criticità il ritardo con il quale vengono erogati tali contributi da parte della Regione Toscana. Soltanto all'inizio del 2016 la Regione sta liquidando ad alcuni

comuni e Società della Salute i contributi relativi all'anno 2013.

6.3 Tutela degli immigrati

Nel corso del 2015 sono state aperte n.37 pratiche in tema di immigrazione, ripartite, quasi in pari numero, tra: problematiche in materia di procedimento per l'acquisto della cittadinanza italiana, rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno, rilascio del visto di ingresso.

Per le cittadinanze, nell'ambito delle quali la problematica segnalata ha consistito anche quest'anno nella lunghezza del procedimento maggiore (anche di anni) a quella prevista dalla legge, come nel 2014, abbiamo continuato a predisporre la diffida ad adempiere, da sottoscrivere e inoltrare, a cura degli interessati, presso il Ministero dell'Interno.

Un caso interessante si è prospettato con la notifica di un decreto di cittadinanza a una cittadina filippina. Tale decreto riportava il nome proprio dell'interessata, e il cognome. Tuttavia, era stato scritto a mano presso la Prefettura anche il "middle name" dell'interessata (v. all.1). Nel certificato di nascita nelle Filippine, l'interessata portava effettivamente il nome comprensivo di "middle name", come previsto dall'anagrafe del Paese. L'apposizione di un "middle name" risulta d'uso comune nella Repubblica delle Filippine, corrisponde al cognome della madre ed è inserito dopo il nome proprio. Tuttavia, ai fini della iscrizione anagrafica dei cittadini di origine filippina in Italia, risultava che la Circolare del Ministero dell'Interno n.29/2010 aveva disposto la omissione del "middle name". Infatti, all'anagrafe del Comune di residenza, nei diplomi scolastici, nel diploma di laurea, la carta di soggiorno, la patente di guida, tutti documenti conseguiti in Italia, e nell'atto di matrimonio, celebrato in Italia, l'interessata risultava identificata con nome proprio e cognome, senza "middle name", e anche nel decreto di concessione della cittadinanza risultava omissivo il "middle name", che era stato aggiunto dalla Prefettura.

L'interessata non avrebbe voluto effettuare il giuramento con la indicazione del "middle name", poiché tale adempimento avrebbe prodotto l'effetto di dover far correggere il proprio nome su tutti i documenti, a meno di effettuare, subito dopo la registrazione del proprio nome con indicazione del "middle name", una richiesta di rettifica, per la quale avrebbe dovuto rivolgersi all'Autorità Giudiziaria per omettere il "middle name". Risultava peraltro che presso altra Prefettura, alla sorella dell'interessata era stato notificato il decreto di concessione della cittadinanza omettendo il "middle name".

Il Ministero dell'Interno, per il tramite della Prefettura da noi interpellata, ha chiarito che a fronte della circolare citata dall'interessata ne era stata emessa una successiva, la n.14424 del 23/12/2013, alla luce della quale era stato riconosciuto il principio palesato dalla Convenzione di Monaco del 1980 ratificata con la L50/1984, la quale ha stabilito che "i nomi e cognomi di una persona vengono determinati dalla legge dello Stato di cui è cittadino". Il Ministero ha ritenuto applicabile tale principio, scaturente dal diritto comunitario e pertanto considerato prevalente sulle norme interne, anche ai cittadini degli Stati non appartenenti alla UE, essendo il diritto al nome appartenente al novero dei diritti fondamentali di cui alla Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo del 1948. Pertanto la Prefettura ci comunicò che il nome dell'interessata doveva essere comprensivo del "middle name", specificando che avrebbe poi dovuto essere cura dell'ufficiale di stato civile provvedere ad aggiornare tutti gli atti riguardanti l'interessata, annotando le sue generalità nell'atto di nascita e conseguentemente negli atti dei figli, del coniuge e sull'atto di matrimonio.

6.4 Governo del territorio

6.4.1 Introduzione

Nel corso dell'anno 2015 sono state avviate, in materia di edilizia, urbanistica, viabilità e lavori pubblici, un totale 138 pratiche (nel 2014 erano state 131), così suddivise: pianificazione urbanistica (8), problematiche di tutela del territorio (8), edilizia privata (30), viabilità e circolazione (77), lavori pubblici (7), catasto demanio e patrimonio (4), espropri, servitù ed usi civici (4). Risulta un notevole incremento delle richieste in merito a problematiche di viabilità e di applicazione del codice della strada (77 a fronte delle 49 dello scorso anno); gli altri valori, al contrario, appaiono sostanzialmente equivalenti a quelli registrati nel 2014, fatti naturalmente salvi scostamenti non significativi.

Veniamo dunque all'analisi della tipologia di questioni affrontate. In materia di pianificazione urbanistica, i quesiti proposti hanno avuto ad oggetto l'adozione di varianti, la modifica delle previsioni di convenzioni di lottizzazioni, il completamento di piani di recupero, la presentazione di osservazioni al Regolamento Urbanistico e in generale il rispetto delle norme sulla partecipazione, problematiche connesse con la perequazione urbanistica, la localizzazione di impianti tecnici, l'approvazione del piano comunale per le antenne di telefonia cellulare.

In tema di tutela del territorio sono state esaminate questioni relative ai rischi derivanti da alluvioni e movimenti franosi, verifiche dei danneggiamenti verificatisi a seguito di inondazioni e infiltrazioni da aree pubbliche in aree private, procedure connesse allo svolgimento dell'attività estrattiva, accertamento dei parametri di individuazione dell'area di contribuenza e di definizione del contributo di bonifica.

La materia edilizia ha proposto quesiti più o meno ricorrenti quali ad esempio, l'accertamento dei titoli edilizi e la sanzione degli abusi edilizi, l'esecuzione di ordinanze di demolizione (è uno dei problemi che viene proposto

con maggiore frequenza), la definizione delle procedure di condono e di accertamento di conformità in sanatoria, la verifica dell'entità e della doverosità degli oneri di urbanizzazione (ad esempio in riferimento all'allacciamento alla rete di acquedotto), problematiche in tema di agibilità e di abitabilità, procedure per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, modalità di presentazione pratiche al Genio Civile, convenzioni di lottizzazione, richieste dirette alla revoca di ordinanze sindacali, applicazione della normativa del cd. "piano casa", rilevanza degli atti di assenso del condominio ai fini del rilascio dei titoli abilitativi, installazione impianto fotovoltaico, verifica del rispetto delle distanze minime e regolarità delle installazioni per recinzioni di confine.

In tema di viabilità e circolazione sono stati esaminati quesiti inerenti non solo la predisposizione della segnaletica (orizzontale e verticale), la previsione di parcheggi in generale e di posti per invalidi in particolare, la manutenzione e la sicurezza stradale e la definizione della natura (pubblica o privata) delle strade ma anche molte richieste dirette ad ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa di un'insidia del fondo stradale. In qualche caso è stato segnalato il disagio connesso alla interruzione, seppure temporanea, di viabilità con problemi di collegamenti e di traffico. Interruzioni talvolta conseguenti a mere attività di manutenzione e in altri casi ad eventi critici (quali frane e smottamenti) che determinano situazioni di emergenza di lunga durata per gli alti costi connessi all'effettuazione delle opere di ripristino. Sono stati anche proposti quesiti in merito all'esistenza di diritti di passo e alla disciplina dei passi carrabili, alle modalità di accesso alle zone a traffico limitato per i possessori di veicoli elettrici, alla normativa sulla guida dei taxi e in generale all'applicazione delle norme del codice della strada, compresa la contestazione delle sanzioni applicate, alla circolazione dei cd. veicoli storici. È stato esaminato un quesito inerente l'individuazione del soggetto competente per la pulizia delle strade private ma soggette a pubblico

transito e trattate questioni relative alla richiesta di spostamento dei cassonetti per la raccolta dei rifiuti.

Le altre questioni esaminate hanno avuto ad oggetto problematiche di lavori pubblici (grandi infrastrutture ed edifici ad uso pubblico, manutenzione ponti), quesiti relativi alle iscrizioni e alla rettifica dei dati catastali, procedure di esproprio, con richiesta di pagamento indennità o di svincolo della stessa.

Le pratiche concluse, nel settore in esame, nel corso del 2015 sono in totale 125, 67 delle quali tra quelle avviate nel corso dello stesso anno solare.

In continuità con quanto rilevato negli ultimi anni, la tendenza è sempre più orientata nell'utilizzo dello strumento telematico per la trasmissione delle istanze e in generale per la gestione delle comunicazioni con gli utenti. Risulta quindi fortemente ridotto, rispetto al passato, l'invio di comunicazioni per posta ordinaria, fattore che del resto appare coerente e funzionale al processo di dematerializzazione ormai già avviato da qualche anno presso l'Ufficio del Difensore civico.

Di seguito si espongono alcuni dei casi di maggior interesse tra quelli esaminati nel corso dell'anno 2015.

6.4.2 Quesito su contributo di bonifica

Il tema del pagamento del contributo di bonifica è da molto tempo dibattuto soprattutto in riferimento alla definizione della tipologia di beneficio che i singoli immobili ricevono in conseguenza dell'attività di bonifica. La normativa di riferimento è contenuta nella L.R.T. 79/2012 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica). L'art. 5 della suddetta legge (in vigore dal 11 gennaio 2013) chiarisce che "... tutto il territorio regionale è classificato di bonifica ai sensi e per gli effetti della vigente legislazione ed è suddiviso nei comprensori di cui all'Allegato A alla presente legge ...". Al secondo comma chiarisce inoltre che i Consorzi "... perseguono l'obiettivo di una efficace presenza sull'intero territorio di competenza ...". Il Consorzio predispone il Piano di

Classifica degli immobili ricadenti nel perimetro di contribuenza: il suddetto Piano individua i benefici derivanti dall'attività del Consorzio, stabilisce i parametri per la quantificazione dei medesimi e determina gli indici di contribuenza (art. 28 legge citata). I proprietari dei beni immobili (agricoli e non) situati all'interno del perimetro di contribuenza sono tenuti al pagamento del contributo di bonifica per lo svolgimento dell'attività del consorzio, da cui traggono beneficio, e per il funzionamento del consorzio stesso (art. 29). Le attività del Consorzio si riferiscono alla manutenzione idraulica e alla difesa del suolo. Il contributo di bonifica, come del resto precisato nelle comunicazioni inviate dai Consorzi, è dovuto da tutti i proprietari degli immobili inclusi nel perimetro di contribuenza e i criteri e le modalità di ripartizione della spesa nonché la tipologia di beneficio sono precisati nel Piano di Classifica. Poiché dunque nel caso di specie l'immobile risultava inserito nel perimetro di contribuenza (come del resto tutto il territorio regionale della Toscana), la richiesta di pagamento del contributo è risultata formalmente legittima. Ed in effetti, il beneficio che l'immobile riceve dall'attività di bonifica non deve essere necessariamente percepibile ma deve essere comunque diretto e ciò in quanto le opere di bonifica eseguite dal Consorzio possono produrre effetti di salvaguardia a vantaggio di un immobile situato anche non in prossimità del luogo dell'intervento.

6.4.3 Competenza per pulizia strade su viabilità privata

È stato chiesto di verificare la competenza, a sensi di quanto previsto dal codice della strada, per la pulizia periodica delle strade private ma soggette ad uso pubblico e in riferimento alle quali l'amministrazione comunale nel tempo ha provveduto, con specifici provvedimenti, alla regolamentazione della viabilità e della sosta. In sostanza il quesito proposto era diretto ad accertare se tali tipologie di aree dovessero o meno essere incluse nel contratto di servizio sottoscritto tra

l'amministrazione locale e la società incaricata della pulizia periodica.

A seguito degli approfondimenti effettuati, è stato chiarito che, in termini generali e a sensi di quanto previsto dal primo comma dell'art. 2 del Codice della strada, una strada deve considerarsi ad uso pubblico – indipendentemente dal fatto che sia di proprietà pubblica o privata – quando può essere usata direttamente e legittimamente da chiunque (“area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali”). Non rileva, dunque, la proprietà della strada quanto invece l'uso che viene fatto della stessa: se la strada è aperta al pubblico passaggio è anche soggetta alla disciplina del Codice. Di conseguenza: su strada privata non soggetta a pubblico passaggio non si applicano le norme del codice; su strada privata soggetta a pubblico passaggio tali norme trovano applicazione.

Ciò per quanto concerne l'applicazione delle norme del Codice. Si deve tuttavia considerare anche che ai sensi dell'art. 14 dello stesso Codice della Strada, la manutenzione, gestione e pulizia delle strade grava sugli Enti proprietari, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione. La norma fa espresso richiamo alle vicinali ad uso pubblico (e non anche alle strade private soggette ad uso pubblico di fatto e non di diritto) per chiarire che, in tali casi, i poteri sono esercitati dai Comuni. In sostanza: un'area privata soggetta (anche solo di fatto) a pubblico transito di pedoni, veicoli e animali è soggetta alle norme del codice della strada. In tali casi sul Comune grava l'onere di garantire la sicurezza nonché l'onere di vigilare sul mantenimento in buone condizioni delle strade private ad uso pubblico pur rimanendo la manutenzione e pulizia delle stesse di competenza del privato proprietario. In questo senso si è espressa anche la Cassazione civile (sez. III, 4 gennaio 2010, n. 7): “... se un Comune consente alla collettività l'utilizzazione, per pubblico transito, di un'area di proprietà privata assume l'obbligo di accertarsi che la manutenzione dell'area e dei relativi manufatti non sia

trascurata; e l'inosservanza di tale dovere di sorveglianza, che costituisce un obbligo primario della P.A., per il principio del neminem laedere, integra gli estremi della colpa e determina la responsabilità per il danno cagionato all'utente dell'area, nulla rilevando che l'obbligo della manutenzione incomba sul proprietario dell'area". È stata altresì richiamata la direttiva del Ministero Lavori Pubblici del 24 ottobre 2000 sulla corretta ed uniforme applicazione delle norme del codice della strada in materia di segnaletica e criteri per l'installazione e la manutenzione: "Nelle strade private aperte all'uso pubblico, poste all'interno del centro abitato, rimane pur sempre la competenza del Comune ad assicurare la loro corretta e sicura utilizzazione da parte di tutti gli utenti; incombe quindi al Comune l'obbligo di disciplinare la circolazione attraverso una appropriata ed efficiente segnaletica stradale [art. 37, comma 1, lettera e), cod. str.]. A tale riguardo e' bene precisare che la locuzione "area ad uso pubblico", sulla quale il Codice all'art. 2 basa la definizione di "strada", riguarda anche le strade private aperte all'uso pubblico, ancorché la relativa utilizzazione si realizzi "de facto" e non "de iure". La segnaletica stradale in questi casi e' posta a cura del Comune ogni qualvolta su di essa venga attuata una qualsiasi disciplina della circolazione avente carattere di generalità ed i provvedimenti relativi siano adottati per perseguire o conseguire un pubblico interesse". Pertanto, si è concluso nel senso di ritenere che nel caso di specie l'amministrazione ha correttamente affidato alla Società incaricata la progettazione, la realizzazione, la manutenzione e la gestione delle zone a sosta controlla (attività che non comprende tuttavia la manutenzione e la pulizia della strada) pur continuando a gravare sul privato proprietario l'onere di provvedere alla pulizia della strada stessa, ai sensi di quanto previsto dall'art. 14 del codice.

6.4.4 Adeguamento Regolamento Edilizio comunale

È stato posto un quesito relativo all'asserito mancato adeguamento di un Regolamento edilizio comunale rispetto alle previsioni del Regolamento regionale approvato con DPGR 11 novembre 2013, n. 64/R. Premesso che il suddetto Regolamento - emanato in attuazione della LRT 1/05 (ora abrogata e sostituita dalla L.R.T. 65/2014) - rimane in vigore, ai sensi di quanto previsto dall'art. 245 della stessa LR 65/2014, sino all'entrata in vigore dei regolamenti di attuazione della nuova normativa sul governo del territorio, nel merito è stato spiegato che il DPGR 64/R del 11 novembre 2013 definisce i parametri urbanistici e edilizi e chiarisce le definizioni tecniche da applicarsi nei regolamenti edilizi e negli strumenti ed atti comunali al fine di garantire uniformità di applicazione sul territorio toscano. Il Regolamento, pertanto, riporta un elenco di definizioni da considerarsi valide anche a livello locale. E' lo stesso art. 144 della L.R.T. 1/05, prima ancora del Regolamento (art. 32) che impone un obbligo di adeguamento ai Comuni prevedendo direttamente anche la "sanzione" in caso di eventuale non osservanza del termine indicato: decorso inutilmente tale termine, i parametri e le definizioni contenute nel Regolamento regionale sostituiscono i difformi parametri e definizioni dei Regolamenti edilizi. Non si tratta dunque di convivenza tra due regolamenti in potenziale conflitto: trovano diretta e immediata applicazione le definizioni (perché solo di questo si tratta) contenute nella normativa regionale. Non vi è dunque neppure necessità di adeguamento: il Regolamento edilizio comunale dispone per quanto di sua competenza ma le definizioni tecniche valide (ad esempio su cosa debba intendersi per "superficie coperta", o per "organismo edilizio" o per "loggia" ecc ...), qualora non corrispondenti, sono quelle indicate dalla norma regionale. Non si tratta quindi di intervenire per assicurare un adempimento poiché la stessa legge ha previsto un meccanismo di automatica "sostituzione" in caso di mancato adeguamento dei regolamenti edilizi locali. Il

Comune è dunque tenuto a dare applicazione al proprio Regolamento edilizio utilizzando le definizioni contenute nel Regolamento regionale (in via esemplificativa, è il Regolamento edilizio a stabilire se, come e dove si può realizzare una loggia. E' invece il Regolamento regionale a stabilire cosa debba intendersi per loggia).

6.4.5 Perequazione urbanistica

È stata illustrata la procedura di perequazione urbanistica, spiegando che si tratta di tecnica ormai piuttosto diffusa e frequentemente utilizzata per evitare le differenziazioni derivanti dalla tradizionale zonizzazione del territorio. Come noto, l'individuazione della destinazione urbanistica delle aree costituisce attività spesso oggetto di contenzioso proprio per il diverso valore economico che, di fatto, le scelte di pianificazione finiscono per attribuire a lotti di proprietà privata. La differenza tra un'area edificabile e una, spesso limitrofa, non edificabile e soggetta a vincoli di pubblico utilizzo è di immediata percezione. Proprio per far fronte a questo tipo di problematica e per evitare di creare vantaggi a favore di alcuni e svantaggi per altri, è sempre più frequente da parte delle amministrazioni il ricorso alla tecnica della perequazione urbanistica che prevede una sorta di edificabilità "diffusa" sull'intero comparto. O meglio, prevede l'attribuzione di un valore edificatorio uniforme alle proprietà che possono concorrere ad un progetto di trasformazione urbanistica. Pur rimanendo la previsione di specifiche destinazioni sui singoli lotti (verde pubblico, area edificabile ecc.), si distribuiscono tra tutti i proprietari i vantaggi e gli oneri connessi alle attività di trasformazione del territorio. E si consente inoltre all'amministrazione di acquisire gratuitamente aree per uso pubblico. In concreto ciò si realizza facendo in modo che ciascuna delle aree soggette a perequazione, in se considerate, non raggiunga l'indice minimo di fabbricabilità, motivando di conseguenza ognuno degli interessati a trovare un accordo con i proprietari delle

aree confinanti in modo da rendere operativo il diritto all'edificazione con somma degli indici di fabbricabilità. Si tratta di un meccanismo che non avvantaggia i titolari delle aree che di fatto saranno destinate alla realizzazione degli edifici e che nello stesso tempo non crea una situazione di svantaggio per i proprietari delle aree destinate alla realizzazione delle opere pubbliche collegate alla medesima edificazione. L'intero comparto, in questo modo, ha un vantaggio diffuso e uniforme: tutti, indipendentemente da ciò che sarà realizzato sulla particella di proprietà, potranno trarre vantaggio dai benefici connessi all'intervento di trasformazione urbanistica. La circostanza che il precedente strumento urbanistico prevedesse una diversa e più ampia capacità edificatoria per un lotto di terreno - capacità per vari motivi non utilizzata - non determina, in se considerata, motivo di illegittimità di previsioni urbanistiche successive e di contenuto differente.

6.4.6 Indennità risarcitoria e concessione edilizia in sanatoria

È stato esaminato un quesito avente ad oggetto – tra le altre questioni – anche la verifica della legittimità della richiesta formulata dal Comune relativamente al pagamento dell'indennità risarcitoria prevista dall'art. 167 del D.Lgs. 42/2004. A tal proposito è stato chiarito che le sanzioni oggi disciplinate dall'art. 167 del D.Lgs. 42/2004, in realtà erano già previste dall'art. 15 della L. 1497/39. Di conseguenza la sanzione si applica per tutte le opere realizzate nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico in assenza della prescritta autorizzazione, comprese quelle oggetto di domanda di condono ai sensi della L. 47/85. Pertanto se l'area è sottoposta a vincolo l'applicazione della sanzione è inevitabile e correttamente applicata dal Comune. La sanzione amministrativa è connessa al mero accertamento della violazione senza che vi sia necessità di dimostrare l'esistenza di un effettivo danno ambientale, tanto che avrebbe dovuto essere applicata anche nel

caso fosse stato già concluso il procedimento, ottenuto il condono e pagata l'oblazione, trattandosi comunque di interventi realizzati in aree vincolate (ai sensi dell'art. 2, comma 46 della L. 662/96).

Inoltre, per quanto concerne l'applicazione del termine quinquennale di prescrizione stabilito dall'art. 28 della Legge 24 novembre 1981 n. 689, si richiama la pronuncia del Consiglio di Stato (Sez. IV, sent. 11 aprile 2007 n. 1585) che, in revisione di quanto deciso dal TAR in primo grado (il tribunale aveva riconosciuto applicazione al termine di prescrizione con decorrenza dalla data in cui l'Autorità preposta alla tutela del vincolo si era pronunciata per il mantenimento dell'opera abusiva) ha escluso la prescrizione del diritto dell'amministrazione di riscuotere la sanzione pecuniaria, trattandosi di potere di natura autoritativa, non soggetto - in mancanza di specifica previsione normativa - a prescrizione o decadenza: la prescrizione potrà semmai avere ad oggetto il diritto alla riscossione della sanzione pecuniaria irrogata.

6.5 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 13 istanze.

Di queste, 5 si riferiscono alla categoria piccole e medie imprese, 3 sono relative alla categoria commercio, 1 è relativa alla categoria fiere e mercati, 4 riguardano lo sport ed il tempo libero. Tali istanze riguardano per lo più problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze.

Con riferimento ai soggetti pubblici interpellati con maggior frequenza si deve rilevare che si tratta di Amministrazioni Comunali, in 2 casi sono coinvolte Amministrazioni Provinciali ed in altri 2 casi gli Uffici della Giunta regionale.

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

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 15, 11 delle quali si riferiscono a pratiche attivate nel corso dello stesso anno.

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

Un caso esemplificativo trattato dall'ufficio ha riguardato la decadenza della licenza di somministrazione di alimenti e bevande per protratta inattività. La legge dispone che il titolare di una licenza di somministrazione di alimenti e bevande è tenuto ad esercitare la propria attività senza lunghe pause: ciò in quanto si ritiene che l'attività commerciale, oltre ad attuare l'interesse economico del titolare della licenza, costituisce un servizio per la collettività. Peraltro, l'obbligo di continuità della gestione dell'esercizio commerciale era reso cogente dal testo dell'art. 4 comma 1 Legge 25 agosto 1991, n. 287, il quale prevedeva che la licenza di somministrazione di alimenti e bevande potesse essere revocata dal Comune sulla base di una inattività della gestione protratta per più di dodici mesi: ciò determinava che, rilevata la protratta inattività dell'esercizio di somministrazione, l'amministrazione comunale aveva il potere di revocarne l'autorizzazione, con effetto da momento dell'emanazione del provvedimento. Tale norma, che prevede il potere di revoca, è stata soppressa dall'art. 85 D.Lgs. 59/2010: al suo posto, la stessa Legge ha inserito nell'ordinamento l'art. 64, il quale, al comma 8, prevede che la protratta inattività per un tempo superiore a dodici mesi, determina la decadenza dell'autorizzazione. La sanzione della decadenza dell'autorizzazione commerciale comporta la conseguenza che l'effetto pregiudizievole della perdita dell'autorizzazione non viene più fatto dipendere dall'accertamento compiuto dall'ente locale e dall'esercizio del potere (discrezionale) di revoca, bensì viene fatto dipendere dal semplice decorso del tempo: in altri termini, anche qualora l'amministrazione comunale dichiarasse la cessazione dell'efficacia per inattività quando il suo gestore, trascorsi più di dodici mesi, ha già ripreso

l'attività, l'autorizzazione ha comunque perso di efficacia, in quanto la decadenza della stessa era intervenuta (pur in assenza di un provvedimento amministrativo che la dichiarasse) solo con il semplice trascorrere dei dodici mesi di inattività.

Servizi pubblici

6.5.1 Servizio idrico

Nel corso dell'anno 2015 sono state avviate, in materia di servizio idrico, un totale di 80 pratiche aventi ad oggetto questioni di vario tipo. Sono stati segnalati problemi di interruzione della fornitura o comunque di scarsa pressione dell'acqua, quesiti attinenti perdite occulte, richieste di indennizzi per violazione dei parametri di qualità previsti dalle Carte dei Servizi. Ed inoltre: attivazione nuove utenze, volture e verifica allacciamento acquedotto (con eventuale richiesta di rimborso delle quote indebitamente versate per fognatura e per depurazione), richiesta di installazione, spostamento, sostituzione e di taratura del contatore, deposito cauzionale, chiarimenti su fatturazioni e fasce tariffarie, richieste di rateizzazione, verifica degli oneri occorrenti per le pratiche amministrative (quali ad esempio per voltura o per cessazione utenza), applicazione tariffa domestico non residente, canone per attingimento pozzo, problemi derivanti dal mancato recapito delle fatture, agevolazioni previste per nuclei familiari numerosi.

È stata altresì esaminata l'annosa questione dell'organizzazione del servizio idrico nell'Isola di Giannutri, al momento ancora servita da una obsoleta e fatiscente rete di distribuzione la cui manutenzione risulta interamente a carico dei privati (con punto di consegna localizzato in prossimità del dissalatore di recente installazione)

Una delle problematiche di maggiore complessità è senza dubbio quella connessa al distacco della fornitura

in caso di morosità di alcuni dei condomini, nei casi (frequenti soprattutto in Firenze) di contatore unico condominiale (con contatori divisionali non gestiti dal Soggetto Gestore). Di questo problema si parla più diffusamente nelle righe che seguono.

Così come si parlerà della questione emersa a seguito della richiesta di recupero delle cd. "partite pregresse", su indicazione data dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

6.5.1.1 Partite pregresse

Una delle questioni di maggior interesse proposte all'Ufficio in materia di erogazione del servizio idrico è quella relativa al recupero delle partite pregresse. Fermo restando che le motivazioni a fondamento della richiesta di pagamento delle cd. "partite pregresse" sono chiare e finalizzate a garantire - in coerenza con il principio del "full cost recovery" - l'integrale copertura dei costi di gestione e di investimento da parte dei Soggetti gestori (il tardivo e/o insufficiente adeguamento tariffario nel corso degli anni ha determinato la necessità di procedere al recupero dei suddetti costi), si è posta tuttavia la necessità di chiarire i criteri di individuazione degli utenti tenuti a corrispondere gli importi determinati sulla base delle procedure definite dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) con delibera n. 643 del 2013.

In sostanza, premesso che le "partite pregresse" hanno ad oggetto non il singolo rapporto di fornitura ma più in generale la copertura dei costi delle attività di gestione, verificata la distinzione tra i rapporti giuridici intercorrenti tra Autorità idrica e Soggetto Gestore e tra quest'ultimo e i singoli utenti, ed accertato il termine di decorrenza della prescrizione, è stato attivato un confronto con i Gestori, con l'Autorità idrica Toscana e con AEEGSI per definire il fondamento giuridico dell'attività di recupero delle partite pregresse relative agli anni "2006-2011" nei confronti di utenti attivi nel 2012 ma non necessariamente attivi nel periodo precedente e

nonostante ciò comunque oggetto delle operazioni di recupero.

Per quanto concerne l'eccezione di prescrizione, deve considerarsi che le somme richieste a titolo di partite pregresse non costituiscono conguagli riferiti ai consumi fatturati ai singoli utenti negli anni precedenti, ma importi dovuti al Gestore per il periodo precedente il trasferimento delle competenze all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico. Trattandosi di operazione contabile relativa al rapporto intercorrente tra il Gestore e l'Autorità idrica Toscana l'eventuale prescrizione dei diritti connessi alle "partite pregresse" (mancati ricavi, penalità, recuperi per minori costi sostenuti) può essere fatta valere solo tra le parti della Convenzione di Gestione e comunque con decorrenza dal momento in cui tale diritto avrebbe potuto essere fatto valere. Per questi motivi il credito non è stato considerato prescritto.

Ciò premesso, è stato criticamente posto un quesito diretto a verificare la tipologia di rapporto intercorrente tra il Gestore e tutti quegli utenti che, seppure attivi nel 2012 (come indicato nella delibera AEEGSI) non erano tuttavia titolari di un contratto per la fornitura idrica nel periodo compreso tra il 2006 e il 2011.

Il richiamo contenuto nella delibera AEEGSI n. 643 del 2013 (Allegato A, articolo 31, comma 2) non contribuisce a fare decisiva chiarezza sull'esistenza del suddetto rapporto contrattuale laddove laconicamente precisa che "... il conguaglio deve essere diviso per i metri cubi erogati nell'anno (a - 2), ed il risultato così ottenuto deve essere applicato in funzione del consumo degli utenti del medesimo anno" (l'individuazione dell'anno a-2 deve intendersi riferita agli utenti attivi nel 2012).

È stato quindi chiesto di chiarire la legittimità e la ragionevolezza di una previsione che fa gravare costi relativi alla gestione del servizio idrico (seppure non direttamente connessi con la fornitura dell'acqua) su soggetti che nel periodo considerato ai fini del calcolo di quanto dovuto non erano utenti attivi e quindi non avevano alcun tipo di rapporto con il servizio idrico.

L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e per il sistema idrico, pur confermando la necessità che il recupero delle partite pregresse sia effettuato nel rispetto dei principi generali in materia di obbligazioni e contratti, non ha tuttavia contribuito al chiarimento della disposizione in riferimento ai profili di criticità sollevati.

Sicuramente più proficuo è stato il rapporto di collaborazione con l'Autorità Idrica Toscana, con la quale la questione è stata oggetto di approfondimento al fine di individuare eventuali e diverse interpretazioni della norma. Tentativo che tuttavia ha confermato che l'unica possibile lettura – per mantenere senso logico e giuridico alla disposizione – non poteva che essere quella già applicata.

Pertanto, e pur confermando le considerazioni espresse in ordine alla ragionevolezza del criterio individuato, il Difensore civico ha verificato che l'Autorità Idrica Toscana si è limitata a dare mera applicazione ai criteri definiti dall'Autorità nazionale e che, in ogni caso, non avrebbe potuto agire diversamente. Di conseguenza, essendo il provvedimento di AEEGSI pienamente efficace e produttivo di effetti, in mancanza di impugnazione e di annullamento dell'atto non è possibile per l'Autorità Idrica Toscana e per i Soggetti Gestori agire in contrasto con le previsioni in esso contenute.

Nel dettaglio l'Autorità Idrica Toscana – dopo aver ricordato che le competenze in materia di servizio idrico sono state trasferite all'AEEGSI con decorrenza dal 1 gennaio 2012, con obbligo da parte degli enti di governo dell'Ambito di dare applicazione ai provvedimenti di tale Autorità – ha chiarito di dover necessariamente agire in conformità con quanto previsto dall'art. 31 della Deliberazione AEEGSI 643/2013/R/idr, riguardante le tariffe a partire dal 1 gennaio 2014. In essa si dispone (cito risposta di AIT) *“... di esprimere in unità di consumo i conguagli relativi a periodi precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo del settore (quindi i conguagli maturati fino al 31 dicembre 2011) utilizzando i metri cubi erogati nell'anno a-2, il 2012, e di applicare il risultato così ottenuto in funzione del*

consumo degli utenti nel medesimo anno, sempre il 2012". Nel Metodo Tariffario Idrico di cui alla delibera AEEGSI 643/2013 si fa richiamo alle utenze attive al 2012 senza specificazione della data di attivazione del contratto di utenza, e di conseguenza i metri cubi fatturati nel 2012 per tutte le utenze attive sempre nel 2012 sono stati utilizzati per il calcolo dei conguagli maturati nel periodo compreso tra il 2006 e il 2011, senza correlazione al momento della maturazione del conguaglio poiché non prevista dalla delibera.

6.5.1.2 Distacco fornitura per utenze condominiali

È stata nuovamente esaminata la complessa questione connessa al distacco della fornitura idrica in caso di reiterata morosità da parte di un'utenza condominiale. Il problema si pone in particolare in tutti i casi nei quali il Gestore emette fattura in riferimento ad un unico contatore generale che registra il consumo in realtà attribuibile ad una pluralità di utenze (condominio). In questi casi il contratto di servizio risulta sottoscritto tra il Gestore e l'amministratore (o comunque delegato) del condominio: il Gestore non conosce quindi i singoli utilizzatori della risorsa, essendo onere di questi ultimi la verifica della distribuzione dei consumi (lettura dei contatori divisionali, attività generalmente svolta attraverso società cd. recapitiste) e il pagamento del totale fatturato in riferimento al consumo registrato sul contatore generale.

Si tratta di situazione che crea condizioni di gravi disagi in tutti i casi nei quali uno o più dei condomini non provvedano al tempestivo e integrale pagamento delle rispettive utenze idriche, costringendo di fatto gli altri condomini (ossia quelli in regola con i pagamenti) a provvedere in sostituzione per evitare il distacco della fornitura conseguente all'accertata condizione di morosità.

Pur nella consapevolezza della distinzione tra il rapporto intercorrente tra il Gestore e l'amministrazione condominiale e il rapporto che intercorre tra singoli

condomini, appare tuttavia evidente che il distacco nei confronti di utenti in realtà in regola con i pagamenti, genera condizioni di difficoltà, talvolta anche molto gravi (ad esempio nei casi di soggetti malati o comunque anziani).

Premesso che nel caso di specie non si discute della sussistenza della morosità in caso di mancato o incompleto pagamento dell'importo registrato dall'unico contatore condominiale, sono stati chiesti chiarimenti in merito alle procedure poste in essere per il recupero del credito, con specifico richiamo alla recente riforma del diritto condominiale. Ed in effetti, la nuova legge sul condominio (L. 220/2012), entrata in vigore nel giugno del 2013, ha previsto (art. 18 che sostituisce l'art. 63 delle disp. att. del codice civile) non solo poteri più incisivi in capo all'amministratore di condominio (che per la riscossione dei contributi in base allo stato di ripartizione approvato dall'assemblea può ottenere un decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo) ma ha altresì disposto che lo stesso amministratore di condominio deve comunicare ai creditori che ne facciano richiesta i dati dei condomini morosi. La natura dell'obbligazione – se soggetta al principio di solidarietà o a quello della parziarietà – è stata chiarita dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 9148/2008, in seguito parzialmente recepita dalla riforma del diritto condominiale. Vale dunque la solidarietà passiva ma solo previa infruttuosa azione del creditore nei confronti del condomino moroso. In particolare, l'art. 63 dispone che "... i creditori non possono agire nei confronti degli obbligati in regola con i pagamenti, se non dopo l'escussione degli altri condomini". In altri termini – e pur nella consapevolezza della complessità della problematica, trattandosi di utenza unica e non distinta tra condomini – è stata suggerita la possibilità che il gestore del servizio potesse interrompere la fornitura nei confronti dell'intero condominio solo dopo aver inutilmente attivato tutti gli strumenti di tutela (compresa esecuzione e pignoramento) previsti dall'ordinamento per ottenere il pagamento di quanto dovuto dal condomino moroso.

Solo a seguito di ciò, in sostanza, il Soggetto gestore avrebbe la possibilità di rivalersi direttamente sul condominio. Di conseguenza, seppure è chiaro che il Gestore non risponde dei rapporti interni al condominio né degli adempimenti posti a carico dell'amministratore (o delegato) e dell'eventuale ditta esterna che effettua le letture dei contatori singoli ai fini del riparto del consumo tra le diverse utenze, è stato chiesto di indicare le procedure che vengono poste in essere per il recupero del credito con specifico richiamo alla richiesta all'amministratore del condominio di comunicare il nominativo dell'utente moroso e all'attivazione delle iniziative (anche giudiziali) per il recupero del credito nei confronti del soggetto effettivamente in ritardo con i pagamenti.

Il Gestore ha risposto confermato l'unitarietà del rapporto di utenza e chiarendo che il soggetto titolare del contratto è il condominio, nei cui confronti il Gestore eroga e fattura l'acqua sulla base delle misurazioni registrate dall'unico contatore. I criteri di ripartizione del consumo tra i condomini non sono disciplinati dal contratto di fornitura, rimanendo nella libera disponibilità degli interessati.

6.5.1.3 Rimborso quote depurazione

È stata esaminata una questione relativa alla individuazione dei termini di prescrizione e di decadenza per ottenere la restituzione delle quote di depurazione indebitamente corrisposte dagli utenti. Si tratta di questione sorta, come ben noto, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 335 del 10 ottobre 2008 che ha dichiarato l'illegittimità delle norme che prevedevano il pagamento della suddetta quota di tariffa anche in caso di fognatura sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o con impianti temporaneamente inattivi.

L'elemento di maggiore problematicità è rappresentato dall'individuazione del dies a quo per la decorrenza del termine di prescrizione, dato ormai per assodato che nella fattispecie trova applicazione la

prescrizione quinquennale. Nel caso di specie, l'utente ha presentato domanda di restituzione nel dicembre 2010 e il Gestore ha provveduto al rimborso delle somme indebitamente versate nei cinque anni precedenti la data di presentazione della domanda (e dunque sino al dicembre del 2005) anziché considerare dies a quo la data della sentenza, ossia il 16 ottobre 2008. Ciò in quanto, con delibera del competente ATO era stato disposto (nel 2010) che il termine di prescrizione avrebbe dovuto considerarsi decorrente dal giorno di presentazione della domanda di rimborso. Nella delibera, tale decisione risulta motivata sulla base delle seguenti considerazioni: "Considerato che il termine di prescrizione applicato è quinquennale ex art. 2948, punto 4 cc, e richiamato il principio giurisprudenziale in merito secondo cui la prescrizione del diritto alla ripetizione di quanto pagato "in applicazione di una norma successivamente dichiarata incostituzionale con sentenza avente efficacia retroattiva decorre, ai sensi dell'art. 2935 cc, dal giorno del pagamento, anziché dalla data della pronuncia di incostituzionalità o della pubblicazione della medesima, configurandosi la vigenza della norma viziata da incostituzionalità non ancora dichiarata come una mera difficoltà di fatto, che non impedisce la possibilità di far valere la pretesa restitutoria, e può dal titolare essere interrotta, secondo la disciplina generale (art. 2943 cc), anche mediante atti diversi dalla domanda giudiziale", ne consegue che il calcolo dei cinque anni a ritroso va effettuato a partire dalla domanda di rimborso presentata dall'utente".

Si tratta di ricostruzione che tuttavia non è apparsa convincente al Difensore civico, anche perché difforme da quanto disposto da parte di tutte le altre Autorità di Ambito. È stato dunque fatto presente che la sentenza di annullamento della Corte Costituzionale del 2008 ha efficacia ex tunc, con conseguente riconoscimento, agli utenti indebitamente assoggettati alla tariffa, del diritto di ottenere il rimborso delle somme già versate a titolo di depurazione. In applicazione dei principi generali e in coerenza con la natura propria delle sentenze di

annullamento della Corte Costituzionale, l'eliminazione delle norme dall'ordinamento giuridico ha efficacia retroattiva (ex tunc) con i soli limiti connessi all'intangibilità dei rapporti quesiti (definiti da sentenze passate in giudicato) e di quelli per i quali sia già intervenuta la prescrizione e siano quindi divenuti irrevocabili. Muovendo da tale premessa, la decorrenza del termine di prescrizione per il rimborso delle somme versate non può che collocarsi al momento in cui la norma dichiarata illegittima è stata definitivamente cancellata dall'ordinamento e quindi a far data dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale.

Il termine concesso agli utenti per la presentazione della domanda di rimborso, al contrario, assume i caratteri propri di un termine di decadenza per l'esercizio del diritto: la finestra temporale cui si riferisce il suddetto diritto rimane tuttavia immutata e deve essere individuata prendendo a riferimento i cinque anni precedenti l'annullamento della norma. Il periodo utile per il rimborso, di conseguenza, dovrebbe essere sempre quello compreso tra il 16 ottobre 2003 e il 15 ottobre 2008: agli utenti è concesso ottenere la restituzione delle somme indebitamente versate a titolo di depurazione a condizione che la relativa domanda sia presentata entro il termine di decadenza stabilito in base a quanto previsto dalla L. 13/2009 e del D. 30 settembre 2009. Si tratta di ricostruzione che, del resto, appare coerente con l'avvenuta eliminazione, da parte dei Soggetti Gestori e a far data dalla sentenza della Corte Costituzionale, della quota di tariffa inerente la depurazione in tutti i casi di assenza o di inattività degli impianti.

La richiesta non è stata accolta dal Gestore, che ha confermato le proprie precedenti determinazioni.

6.5.2 *Energia Elettrica e Gas*

Fatture scarsamente comprensibili, a volte indecifrabili, non soltanto per l'uomo della strada ma pure per gli addetti ai lavori. Di conseguenza contestare una fattura di importo elevato a fronte dei consueti consumi non è agevole.

Pervenute alcune segnalazioni di utenze residenti relative a fatture calcolate come non residenti. In tal caso, accorgendosene (cosa che non sempre avviene al ricevimento della prima fattura per così dire difforme), è possibile chiedere il rimborso del maggior importo corrisposto come pure il passaggio da non residente a residente. Rimborso e modifica della tariffa si conseguono tramite autocertificazione della residenza anagrafica nella quale si attesti che la residenza è presso l'abitazione per la quale si chiede la tariffa residente e il rimborso. I relativi moduli possono essere chiesti al Gestore. È tuttavia possibile incontrare delle difficoltà nell'ottenimento del suddetto adeguamento. In tali casi è opportuno rivolgersi all'Autorità per l'energia elettrica o al Difensore civico.

Si è confermata anche nel 2015 la spregiudicatezza di alcuni operatori del settore, che hanno colto l'opportunità offerta dalla liberalizzazione del mercato avvantaggiandosene a scapito di molti utenti ingolositi da un modico risparmio, finiti invece a fare i conti con fatture di importo maggiore delle precedenti, per cause imputabili al prolungato addebito di consumi presunti in eccesso.

Altro problema, già segnalato nella precedente relazione, quello di utenze chiamate a pagare due volte gli stessi consumi, in seguito al cambio di Gestore, così che vecchio e nuovo fornitore emettono fatture relative allo stesso periodo di tempo, ingenerando il timore che, non pagando, venga interrotto il servizio.

A causa di eventi atmosferici particolarmente intensi, si è riproposto il problema della risarcibilità dei danni causati da sbalzi di tensione.

In merito alle richieste circa la possibilità di ottenere un indennizzo a seguito della interruzione di energia causata da evento atmosferico, si è informato l'istante della inapplicabilità di un indennizzo automatico, non previsto in conseguenza di singoli eventi di interruzione attribuibili a forza maggiore o accidentali.

Qualora cioè l'interruzione dipenda da causa fortuita e imprevedibile, occorre percorrere altre strade.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas non prevede infatti indennizzi automatici per gli utenti in conseguenza di singoli eventi di interruzione.

Se pur non siano previsti indennizzi, il cliente che ha subito un danno può tuttavia rivolgersi alla magistratura ordinaria. La controversia in merito alla responsabilità per i danni causati potrà pertanto essere sottoposta alla valutazione del Giudice di Pace. Viene suggerito pure di considerare preliminarmente la possibilità di esperire un tentativo di conciliazione presso la Camera di Commercio.

6.5.3 Poste

Dalle istanze ricevute ma anche e soprattutto dalle comunicazioni telefoniche pervenute dai cittadini sembra unanime il parere negativo dell'utenza rispetto alla metamorfosi in atto nel servizio postale che sembra sempre meno dare priorità al servizio pubblico a vantaggio di quello più prettamente commerciale e finanziario.

Peraltro al momento dobbiamo rilevare che i così detti punti "ecco fatto", nati proprio per sopperire alla chiusura di uffici postali in luoghi periferici, non hanno ancora espresso le potenzialità insite nel progetto stesso.

Segnalati disservizi relativi al ritardo nel recapito della corrispondenza, più marcato nei piccoli centri e nel periodo estivo o durante le festività natalizie.

Chi ha contattato più volte il centro di smistamento della corrispondenza, non ha ottenuto risposta e si è rivolto al Difensore civico che è intervenuto presso Poste Italiane al fine di contenere il disservizio entro tempi di consegna accettabili.

6.5.4 Telefonia

Consuete le segnalazioni pervenute nei confronti di questo tipo di servizio, riguardanti in larga parte la telefonia fissa, anche se in misura minore rispetto al passato.

In maggioranza le istanze ricevute lamentano guasti alla linea e riparazioni con tempi di intervento superiori a quelli attesi e previsti nel Regolamento e nella Carta del Servizio.

Chi si è rivolto al Difensore civico ha trovato soluzione al problema in molti casi. Quelli non andati a buon fine hanno trovato in larga parte esito positivo in sede conciliativa, talvolta tramite delega al Difensore civico a essere rappresentati presso il CoReCom, senza così affrontare alcun viaggio magari assentandosi dal lavoro e raggiungendo un accordo soddisfacente, al quale avrebbe a priori rinunciato.

6.5.5 Trasporti

La maggioranza delle segnalazioni pervenute sono relative al servizio ATAF.

Alcune istanze hanno puntato il dito sulla inadeguatezza di una disposizione contenuta nella Carta dei Servizi che regola l'acquisto a bordo dei titoli di viaggio. In sostanza, la vendita dei biglietti a bordo è prevista ma gli autisti ne sono sprovvisti. Dopo di che si sanziona l'utente.

Peraltro, un eventuale ricorso al Giudice di Pace sembrerebbe esercitabile solo successivamente alla proposizione del reclamo presso ATAF stessa e al rigetto con la conseguente emissione dell'ordinanza di pagamento, dell'importo massimo (di cui non viene invece indicato il minimo, né è chiaro sulla base di quale

criterio - discrezionale o meno - verrebbe determinata la cifra) di 240 euro più le spese, come riportato al termine della lettera di risposta al reclamo.

La procedura adottata induce molti dei sanzionati a pagare al più presto rinunciando a far valere i propri diritti, pur se in possesso di valide ragioni, onde scongiurare il rischio di dover spendere il quintuplo della cifra iniziale. Sollevato il problema al fine di valutare ogni aspetto e correggerne eventuali distorsioni, sembrando la procedura adottata e la norma regolamentare in questione, perfettibili, non è pervenuto alcun riscontro e collaborazione in tal senso.

6.5.6 Codice della Strada

Problema rilevante, sottolineato anche nelle pratiche relative al sociale, è quello dei parcheggi per disabili e l'ingresso in zone ztl: il numero dei parcheggi è largamente insoddisfacente e l'ingresso in ztl prevede una procedura che a volte risulta complessa.

Interessante registrare la sentenza emessa a gennaio 2016 dal Giudice di pace di Milano relativa alla contestazione di multe subite da persona disabile che circolava in zona ztl su auto per la quale non aveva comunicato la targa alla polizia municipale. La sentenza afferma che il contrassegno invalidi è personale e legittima la circolazione nella corsia preferenziale attraverso la sola esposizione dell'apposito permesso rilasciato dal Comune di residenza e quindi non esiste vincolo all'uso di uno specifico veicolo. Il Giudice di pace si è avvalso della sentenza della Cassazione Civile, sez. II, del 16/01/2008, n. 719, dove per l'appunto si stabilisce che il permesso consente all'invalido di circolare nelle ZTL di tutto il territorio nazionale, con qualsiasi veicolo, con il solo onere di esporre il contrassegno che denota la destinazione attuale dello stesso al suo servizio senza necessità di far riferimento alla targa del veicolo con il quale in concreto si trova a viaggiare e nessuna deroga alla previsione

normativa risulta stabilita relativamente alle zone a traffico delimitato nei centri urbani.

Le sanzioni, le multe, impartite riguardano per l'appunto queste casistiche e se è vero che c'è necessità di accertarsi, in tali situazioni, che il mezzo sia usato per il trasporto di disabili dovrebbe poter esistere una migliore comunicazione tra il cittadino sanzionato e la polizia municipale ad esempio rendendo sempre più praticabile l'istituto dell'autotutela.

L'autotutela costituisce il potere dell'amministrazione finanziaria di correggere o annullare, su propria iniziativa o su richiesta del contribuente, tutti i propri atti che risultano illegittimi o infondati. Prima di presentare il vero e proprio ricorso è possibile tentare di ottenerne l'annullamento in modo, diciamo, amichevole, ma va comunque ricordato che tale istituto non sospende i termini per far ricorso dinanzi al Giudice, e nel caso quindi di sanzioni del Codice della strada, di fronte al Giudice di Pace (entro 30 gg.) o al Prefetto (entro 60 gg.).

La presentazione di una istanza di autotutela va indirizzata direttamente all'organo che ha accertato la violazione e dovrebbe essere semplice ottenere l'annullamento della sanzione almeno in tutti quei casi in cui la semplice produzione di un documento o di una prova dimostri in modo inequivocabile l'assenza di responsabilità del cittadino in ordine alla violazione contestata.

Purtroppo spesso questa procedura non viene accolta dai Comandi della polizia municipale di riferimento adducendo quanto segue:

- Per l'applicazione concreta dell'autotutela amministrativa in materia di verbali inerenti il C.d.S., si fa riferimento alla circolare del Ministero dell'interno – Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale – n. 66 – prot. N. M/2413 del 17.7.1995;
- l'archiviazione del verbale non può far capo all'organo che ha proceduto all'accertamento perché in tal modo l'organo stesso diverrebbe arbitro della legittimità del proprio operato. Il verbale è un atto esclusivo dell'agente che lo ha

redatto e che opera in posizione di autonomia, ma una volta perfezionato nei suoi elementi formali e procedurali, esce dalla disponibilità tanto dell'agente che lo ha redatto che dell'ufficio al quale egli appartiene per rientrare in quello di un altro organo;

- In funzione di quanto precede si può affermare che in tema di accertamento di violazione al C.d.S., all'organo accertatore è consentita l'archiviazione dei soli atti che non siano ancora fuoriusciti dalla propria sfera, come ad es. il preavviso di accertamento compilato per errore ma non nel caso di un verbale completo e in questo caso l'intervento decisorio di competenza del prefetto o del giudice di pace è dovuto

Va comunque ricordato che esistono sempre più sentenze di Giudici di pace (ad es. Novara, Torino, Viterbo, Rossano Calabro...) contro la Pubblica Amministrazione con esito favorevole al ricorrente per ottenere il risarcimento del danno connesso allo stress inevitabilmente determinato dalla gestione dell'iter di impugnativa!

Credo che su questo punto una ulteriore circolare del Ministero degli interni sarebbe utile per definire una volta per tutte quando l'istituto dell'autotutela possa essere accolto nell'interesse sia della Pubblica amministrazione che dello stesso cittadino.

6.6 Lavoro

Nel corso del 2015, fatte salve le informazioni e consulenze fornite in via informale, sono stati aperti circa 38 fascicoli riguardanti questo settore di attività, il cui ambito è determinato principalmente dall'essere il datore di lavoro una struttura rientrante nella definizione di "pubbliche amministrazioni", secondo la definizione del comma 2 dell'articolo 2 Dlgs 165/2001: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello

Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al *decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*", ossia, per esemplificare, l'Agenzia del Territorio (ex catasto), l'Agenzia delle Entrate (ex ufficio del registro), e così via.

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

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

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

La fattispecie più ricorrente è la seguente: utenti che in relazione alla partecipazione a concorsi pubblici per esami e titoli, dopo aver svolto la prova scritta hanno acquisito, previo esercizio del diritto di accesso, gli elaborati degli altri concorrenti.

Dalla visione di tali elaborati ritengono che la loro prova scritta con domanda a risposta aperta non sia stata adeguatamente valutata. Si rivolgono pertanto anche in via informale al Difensore civico chiedendo di intervenire presso la Commissione esaminatrice per ottenere la modifica del punteggio attribuito al loro elaborato.

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

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

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

Sotto il secondo aspetto – svolgimento del rapporto di lavoro – sono state proposte istanze in particolare volte a richiedere chiarimenti o soluzioni di problematiche attinenti procedure di mobilità verso altri enti, requisiti per l'autorizzazione di attività extraimpiego, riconoscimento delle mansioni svolte, ricostruzione della carriera lavorativa, trasferimento in altra sede lavorativa e procedimento disciplinare. In questo ambito si segnala la richiesta di intervento circa i presupposti per la fruizione di permessi per accertamenti sanitari.

6.7 Tributi

Nel corso dell'anno sono state presentate 72 istanze, di cui 42 per la Tassa rifiuti, 11 per ICI, 10 per IMU, 2 per TASI, 5 per TOSAP o COSAP, 2 per l'imposta comunale sulle affissioni.

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

Con riferimento alle istanze per la tassa rifiuti, le problematiche sottoposte all'attenzione dell'Ufficio sono state svariate, dalle cause di esonero dell'applicazione della tassa, alle agevolazioni previste nei vari regolamenti comunali, alla fatturazione delle prestazioni del servizio laddove è prevista la tariffa corrispettiva. In particolare, si segnalano i casi di contestazione delle modalità di applicazione della tassa alle utenze domestiche non residenti, laddove nel regolamento comunale si adotta un criterio presuntivo nello stabilire il numero degli occupanti l'immobile sulla base del quale calcolare l'importo della tassa, ovvero si stabilisce un numero variabile in relazione alle dimensioni dell'alloggio oppure si fissa un numero standard dei componenti; in questi casi è opportuno ammettere la possibilità per il contribuente di fornire prova contraria, onde evitare possibili contestazioni di illegittimità.

Per le istanze riguardanti l'ICI e l'IMU, molteplice è la casistica che i contribuenti hanno sottoposto all'Ufficio, con particolare riferimento alle agevolazioni, esenzioni e riduzioni diversamente previste e regolate dalle Amministrazioni comunali interessate.

Le istanze per Tosap o Cosap sono state per lo più relative a richieste di pagamento del canone (Cosap) per il passo carrabile, in specie con riferimento al passo carrabile a raso; in merito, è pacifico in giurisprudenza che non può essere previsto alcun onere tributario per mancanza del presupposto di occupazione del suolo pubblico, a meno che il titolare dell'accesso a raso non

intenda esporre un cartello segnaletico di passo carrabile ovvero intenda avere sempre libera l'area antistante il passaggio (mediante richiesta da formalizzare all'Ufficio comunale competente al rilascio della concessione).

6.7.1 Tassa automobilistica regionale

Nell'attività che l'Ufficio svolge di Garante del Contribuente regionale (L.R. n. 31/2005), casistica ricorrente è, senza dubbio, quella del pagamento della tassa automobilistica.

Così come consolidato da qualche anno, anche nel 2015, dopo il periodo estivo, c'è stato l'invio da parte dell'Ufficio tributi e sanzioni della Giunta Regionale degli avvisi bonari nei confronti di quei proprietari di veicoli che non risultavano aver pagato regolarmente il bollo auto.

Sull'avviso bonario che viene inviato ai cittadini è presente una informativa secondo la quale, dopo essersi rivolti agli Uffici Aci, i contribuenti, se lo ritengono opportuno, possono rivolgersi al Garante del Contribuente che in base alla L.R. n. 31/2005 è individuato nel Difensore civico regionale. Questa semplice informativa ha fatto sì che, negli anni, il numero dei contatti avuti dall'Ufficio è aumentato arrivando, nei momenti di punta (in particolare periodo settembre/ novembre), anche ad avere diversi contatti giornalieri. Le istanze relative al Bollo auto formalmente aperte sono state circa 82.

Nel 2015 si può confermare con favore la mancanza di tutta una serie di casistiche che invece erano state rilevanti negli anni precedenti. Si fa, in particolare, riferimento alle questioni dei soggetti non residenti in Toscana che si vedevano recapitare, erroneamente, un avviso bonario, oppure quei disabili che, pur avendo diritto all'esenzione, non avevano fatto l'apposita domanda o, altrimenti, quei contribuenti che, pur avendo diritto all'esenzione, non ne potevano fruire perché per un giorno soltanto risultavano proprietari di due veicoli.

Queste sono soltanto alcune problematiche che erano emerse negli anni precedenti e che l'Ufficio aveva sottolineato con forza, sia nella Relazione annuale sia con specifici e mirati interventi, alla Giunta e al Consiglio regionale. Ebbene, grazie all' intervento, per le parti di rispettiva competenza, dei suddetti Organi regionali, le questioni sollevate sono state risolte e quindi non riproposte dall'utenza se non con sporadici ed isolati casi.

Per l'anno 2015, come per il 2014, forse in ragione della protratta stagnazione economica, sono aumentate le richieste di informazioni di chi chiedeva la rateizzazione del debito.

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

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

E' da sottolineare anche una netta diminuzione dei casi in cui si ritiene che sia opportuno fare intervento formale presso gli Uffici regionali; la gran parte delle istanze si risolve infatti con una attività di mera consulenza in cui si conferma la correttezza dell'avviso bonario giunto. Le casistiche affrontate sono molteplici: si va da quella classica dell'errore nel periodo tributario dovuto; alla rottamazione tardiva o vendita non registrata tempestivamente; alla qualificazione del veicolo come storico; ai casi di furto o incendio non denunciati. Si segnalano casi di utenti che lamentano il mancato riconoscimento da parte degli uffici regionali, per carenza dei presupposti, dell'esenzione del pagamento della tassa automobilistica a favore di soggetti disabili.

E' da rilevare inoltre, come sollevato da alcune istanze, che la normativa regionale vigente non prevede l'esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa nei confronti dei veicoli sottoposti a c.d. fermo amministrativo, tale mancato riconoscimento dell'esenzione di cui trattasi pare contrastare con quanto disposto dalla Corte Costituzionale con sentenza n.288/2012.

6.8 Diritto di accesso

6.8.1 Rapporti con la Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi

Il 2015 ha visto un notevole ampliamento della relazione tra le difese civiche regionali e la Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi. Partendo dal dato di fatto dello "scambio" reciproco delle istanze per competenza, la Commissione ha trasmesso una circolare diretta a noi e a tutti i difensori civici regionali, che chiarisce importanti nodi interpretativi sulla procedura descritta dal comma 4 art. 25 L241/90, che com'è noto disegna il ruolo "complementare" della Commissione e della Difesa civica regionale in tema di tutela giustiziale

del diritto di accesso. In particolare, è stato espressamente chiarito che, qualora il cittadino si rivolga all'organo (Difensore civico o Commissione) incompetente, si debba provvedere reciprocamente alla traslatio iudicii, facendo salvo il termine entro il quale il ricorso sia stato tempestivamente proposto, considerando, per la verifica del rispetto del termine di legge, la data di spedizione da parte del ricorrente (via racc. a.r. o via PEC). La Commissione ha chiarito che anche contro le decisioni dei Difensori civici e della Commissione per l'accesso in materia di riesame, è dato ricorso al TAR entro trenta giorni dalla ricezione della relativa comunicazione. Tale indicazione sul termine chiarisce il dubbio interpretativo sorto dopo la modifica del comma 5 art.25 L241/90 operata dal Dlgs104/2010. Inoltre, la Commissione ha stabilito di ritenere applicabile alle proprie decisioni e a quelle dei difensori civici l'istituto della revocazione ex artt.395 e ss. del CpC, in ogni caso limitatamente alle ipotesi di errore di fatto presente nelle decisioni (Vi è questo errore quando la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare).

Abbiamo dato a nostra volta riscontro alla Commissione e ai Difensori civici (all.2), facendo presente che le indicazioni ricevute sono conformi alla prassi da noi seguita. Abbiamo anche colto l'occasione per chiedere alla Commissione di esprimere il proprio orientamento sulla questione relativa alla impossibilità di reperimento dell'organo competente ex comma 4 art. 25 L241/90 in caso di assenza di difensore civico regionale. Infatti, ai sensi detta norma "avverso il diniego di accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, da parte degli enti locali, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ovvero chiedere, nel termine di trenta giorni, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, o in mancanza di questo, al

difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore, che sia riesaminata la suddetta determinazione" Tuttavia la norma non fornisce indicazioni relative al caso in cui, nella Regione di riferimento, non sia operante il Difensore civico. In altre parole, *quid iuris* in caso di diniego di accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, da parte degli enti locali, qualora non ci sia alcun Difensore civico nell'ambito territoriale di riferimento? Abbiamo reperito indicazioni nella relazione 2011 della Commissione che, a pag. 67, dice che "in considerazione sia del fatto che il difensore civico è stato ormai abolito a livello comunale (con la legge finanziaria per il 2010) sia della non uniforme diffusione della figura del difensore civico – specialmente in alcune regioni del meridione dove si è in alcuni casi riscontrata la totale carenza di difensori civici provinciali e regionali – la Commissione per l'accesso ha stabilito di estendere la propria competenza, per evitare un vuoto di tutela in sede amministrativa, decidendo nel merito anche i ricorsi contro i dinieghi di accesso degli enti locali, in tutti i casi di assenza accertata del difensore civico, sia a livello provinciale sia a livello regionale. La Commissione resta, inoltre, un punto di riferimento fondamentale anche per il diritto di accesso a livello di Enti locali forniti di difensore civico, continuando ad esprimersi in tale ambito in sede consultiva e orientando gli organi di governo delle amministrazioni locali specialmente con riferimento al peculiare diritto di accesso spettante ai residenti e ai consiglieri comunali".

6.8.2 Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali

Ritengo che le istanze al Difensore civico aventi ad oggetto le prerogative dei Consiglieri comunali descritte dal comma 2 art.43 del Dlgs267/2000, poichè tali prerogative sono espressione del "sindacato ispettivo" dei Consiglieri, ed espressione di un diritto di accesso funzionale all'esercizio del mandato che lo differenzia per qualità e ampiezza dal diritto di accesso descritto dagli

artt.22 e ss. L241/90, non siano riconducibili alla disciplina ex comma 4 art. 25 L241/90, che descrive il procedimento di richiesta di riesame (dei provvedimenti limitativi del diritto di accesso) che la legge pone a tutela del diritto di accesso che, in presenza dei requisiti posti dalla legge medesima, si costituisce in capo al cittadino, singolo o associato (e rispetto al quale, per ormai consolidata e unanime giurisprudenza, l'art. 43 Dlgs267/2000 costituisce una norma speciale).

Men che meno, è ipotizzabile chiedere alla Difesa civica di attuare la procedura ex comma 4 art. 25 L241/90 a fronte della risposta considerata insoddisfacente, o della mancata risposta, a una interrogazione o interpellanza, sia poiché, trattandosi di richiesta di "informazioni", si deve tener conto del divieto di cui al comma 4 art. 22 L241/90 ("non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo"), sia poiché la mancata o insoddisfacente risposta in seno all'organo elettivo ha una valenza politica che deve trovare soluzione in sede istituzionale. La funzione della Difesa civica è di richiamare al rispetto delle norme di legge e regolamentari dei singoli enti locali che prevedono le prerogative dei Consiglieri e i termini entro i quali adempiere alle loro richieste. Riteniamo in sintesi che la materia attenga alla dialettica politico-istituzionale, per la quale la procedura ex comma 4 art. 25 L241/90 rappresenterebbe una indebita ingerenza.

Ritengo comunque che la Difesa civica abbia la facoltà di esprimere nei confronti dell'ente locale di riferimento il proprio orientamento relativamente al diritto di accesso dei Consiglieri, nell'ottica della buona prassi e della mediazione dei conflitti. A tale proposito riporto un caso interessante prospettatoci nel corso del 2015. I ricorrenti, in qualità di Consiglieri comunali di opposizione, nell'esercizio delle proprie prerogative descritte dal comma 2 art.43 TUEELL, avevano chiesto (con lo strumento della interrogazione a risposta scritta) di dotare la propria postazione informatica, ossia il PC collegato alla

rete web del Comune, di un accesso in sola lettura ai sistemi informatici di gestione del protocollo e della contabilità, illustrando che, presso ente locale di altra Regione, tale accesso era stato dato, previa verifica che il medesimo non costituisca in alcun modo un aggravio di attività per il Comune e che non incida negativamente sul normale funzionamento dell'attività ordinaria degli uffici comunali. Il Comune, nella persona del Sindaco, aveva loro risposto che il programma di gestione informatica è utilizzato dai dipendenti per l'inserimento delle pratiche, che vengono pubblicate nel sito e che dunque le medesime sono consultabili on line sul sito istituzionale del Comune. Inoltre il Sindaco dava atto che nessun Consigliere (neanche di maggioranza) ha accesso al programma, e che se i Consiglieri comunali hanno necessità di reperire dati relativi alla contabilità, gli stessi possono rivolgersi direttamente agli uffici di competenza. Nell'esprimere il nostro parere sulla configurabilità della domanda illustrata quale rientrante o meno nelle prerogative dei consiglieri ex art. 43 Dlgs267/2000, partendo dal principio ormai condiviso che la norma riconosce ai consiglieri comunali e provinciali un pieno diritto di accesso e di informazione nell'ente di riferimento, abbiamo dovuto rifarci alla copiosa giurisprudenza della Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi citata, nel caso esaminato, dai ricorrenti, che pare orientata in senso positivo nel consentire ai consiglieri di accedere in sola lettura al sistema informatico-protocollo di gestione pratiche dell'ente. Tuttavia la Commissione, nei pareri riportati in proposito, ribadisce che a tale soluzione si debba ricorrere quando l'ente sia oberato dalle continue richieste di accesso tanto da non riuscire a soddisfarle. In altre parole, la Commissione si esprime a favore dell'accesso (ovviamente in sola lettura) dei Consiglieri ai software di gestione degli enti locali solo "qualora le richieste di accesso siano divenute di una certa gravosità o incompatibili con la ordinaria funzionalità dell'ente" (parere reso nella seduta della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi del 27 marzo 2013). Tali sono i casi in cui, peraltro, la

Commissione non impone, ma "suggerisce.. di attivare l'accesso diretto ai Consiglieri comunali tramite utilizzo di apposita password al sistema informatico dell'ente" nonchè riconosce la "possibilità per il Consigliere l'uso della password di servizio...al fine di evitare che le continue richieste di accesso si trasformino in un aggravio della ordinaria attività amministrativa dell'ente locale" (parere reso nella seduta della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi del 18 aprile 2013). Concludemmo pertanto che qualora il Comune risponda e soddisfi in tempi ragionevoli le richieste di accesso e di informazione nell'ambito delle prerogative dei Consiglieri descritte dall'art. 43 TUEELL, tali prerogative possono a nostro parere ritenersi attuate e rispettate. Qualora il sistema vada in "sofferenza" e le domande dei consiglieri costituiscano un aggravio insostenibile dell'attività amministrativa, non paiono sussistere motivi per negare l'accesso ai consiglieri in sola lettura (e sotto la loro esclusiva responsabilità per il trattamento e diffusione dei dati personali) ai software istituzionali dell'ente.

Ci è stata posta la questione del diritto di accesso dei Consiglieri ai tabulati telefonici delle utenze comunali. Si è rilevato che, a suo tempo, questa Difesa civica ebbe a porre un quesito alla Commissione per l'Accesso, relativa, più in particolare, all'accesso ai tabulati telefonici dei cellulari di servizio degli amministratori. Ebbene, col parere n.9716-2.4.5.2.4 del 7/7/2009, a noi indirizzato, la Commissione si espresse in senso positivo sulla legittimità dell'accesso dei consiglieri comunali ai tabulati di telefonia mobile (in uscita) degli amministratori dell'ente locale di riferimento, in quanto rientrante nelle prerogative descritte dall'art. 43 TUEELL, almeno nel caso in cui sussista necessità di approfondimento, ossia nel caso, come quello all'epoca in esame, che il consigliere comunale abbia rilevato consumi anomali (le fatture erano state oggetto di precedente, e soddisfatto, accesso) nelle spese telefoniche degli amministratori. A tale proposito è opportuno ricordare che il Consiglio di Stato (C. di S. sez V n.4471/2005) ha individuato in capo ai consiglieri un 'diritto soggettivo pubblico finalizzato', che

non riguarda solo le competenze amministrative dell'organo collegiale consiliare, ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, riguarda l'esercizio del munus di cui egli è investito, in tutte le sue potenziali implicazioni al fine di una compiuta valutazione della correttezza ed efficacia dell'operato dell'amministrazione comunale. Ricordiamo inoltre il parere della Commissione per l'Accesso n.2.4 dell'11 Febbraio 2008 (espresso in relazione allo schema di regolamento sull'accesso agli atti di un comune), nel quale si evidenzia che "l'accesso dei consiglieri comunali costituisce un'ipotesi di trattamento dei dati personali da parte di soggetti pubblici strumentale allo svolgimento di funzioni istituzionali di cui all'art. 18 comma 2 Dlgs196/2003. Tale diritto è riconducibile alla previsione di cui all'art. 65 comma 4 Dlgs196/2003, il quale considera di rilevante interesse pubblico il trattamento dei dati strettamente necessario all'esclusivo svolgimento della funzione di controllo, di indirizzo politico e sindacato ispettivo e di altre forme di accesso ai documenti riconosciuti dalla legge ... i consiglieri hanno pertanto diritto di accedere anche ai dati di natura sensibile, purchè nel rispetto dei limiti di pertinenza, essenzialità e compatibilità con le finalità perseguite". Il parere n.9716-2.4.5.2.4 del 7/7/2009 della Commissione per l'Accesso espresso in relazione ai tabulati di telefonia mobile, è nostro avviso a fortiori valido per l'utenza telefonica comunale, non essendo configurabile quale motivo di esclusione nemmeno una ipotetica esigenza di riservatezza.

6.9 Diritto allo Studio

6.9.1 Diritto allo studio universitario

Nel corso del 2015 sono state aperte n.39 pratiche in tema di diritto allo studio. Di esse, n.7 hanno avuto per oggetto questioni correlate al diritto allo studio universitario, n.28 questioni di diritto allo studio

“scolastico”, e n.2 la accessibilità dei prestiti presso le biblioteche statali.

Dobbiamo ricordare che il Garante dei Diritti degli Studenti presso l'Università degli Studi di Firenze non svolge le proprie funzioni nei confronti dell'Accademia delle Belle Arti, del Conservatorio, di ISIA e di tutti quei corsi di studi che, sebbene di livello universitario, non hanno niente a che fare con l'organizzazione dell'Ateneo. Tali istituti rientrano pertanto nella nostra “sfera d'azione”, come gli altri atenei toscani (Scuola Normale, Università di Pisa e di Siena), che non hanno il Garante. Tuttavia ci è capitato di “utilizzare” indirizzi o pareri del Garante, a volte espressi su nostra sollecitazione, a titolo di “precedente” anche nei confronti degli enti destinatari dei nostri interventi.

Ricevemmo la segnalazione di alcuni studenti di ISIA che avevano consegnato ISEE del proprio nucleo familiare oltre il termine di scadenza previsto dal regolamento. La conseguenza a titolo di “sanzione” per la mancata tempestiva presentazione di ISEE, è prevista dal regolamento I.S.I.A. nella applicazione del massimo della contribuzione universitaria prevista. Tale conseguenza è di fatto molto onerosa per le famiglie le quali si trovino in una situazione reddituale che le collocherebbe nelle fasce più basse di contribuzione. Il Garante dei Diritti degli Studenti presso l'Università di Firenze, anche su segnalazione di questa Difesa civica, ha avuto sovente modo di esprimersi sul punto, e i pareri del Garante (resi su nostra sollecitazione) furono poi considerati in sede di redazione del Manifesto degli Studi, dall'anno accademico 2004-2005 in poi. In sintesi, fu stabilito il principio della proporzionalità dell'imposizione tributaria anche in caso di presentazione dell'autocertificazione del reddito (non c'era ancora ISEE) fuori termine perentorio. Sebbene gli studenti non fossero stati impediti al rispetto del termine per caso fortuito e forza maggiore, e quindi dovessero comunque un indennizzo all'Università a titolo di sanzione, il Garante specificò che il massimo delle tasse non poteva essere applicato a tale titolo, in quanto la sanzione sarebbe “eccessivamente punitiva, non sostenibile dalle famiglie a reddito basso”. Deve infatti venir meno la

presunzione – semplice – che l'inosservanza delle regole stabilite dall'Università in materia di tasse (e, quindi, anche il rispetto del

termine per l'autocertificazione) “rappresenti la dimostrazione di una situazione reddituale dello studente superiore al limite delle fasce previste”. Il Manifesto degli Studi fece proprio tale assunto, prevedendo, in caso di ritardo nella presentazione della autocertificazione, il pagamento delle tasse corrispondenti al reddito effettivo più una sanzione pari a €200,00. Anche quest'anno, il Garante presso l'Università di Firenze ci ha dato conferma che "... per l'Università degli Studi di Firenze è sempre possibile presentare in ogni tempo l'ISEE o ISEEU per l'individuazione della fascia di reddito, solo che, scaduto il termine della scadenza fissata, la presentazione è soggetta al pagamento di oneri amministrativi di 100 euro per i costi fissi dovuti ai motivi tecnici e di organizzazione ...". ISIA ci risulta aver consentito ai "ritardatari" il pagamento della contribuzione in base al reddito effettivo risultante da DSU-ISEE-ISE, senza neanche applicare una qualche sanzione.

6.10 Affari istituzionali

6.10.1 Assenza per "autosospensione" dalle adunanze del Consiglio comunale e paventata decadenza dalla carica di consigliere

Nei confronti di un consigliere comunale era stato avviato un procedimento per decadenza dalla carica, essendo che era stata constatata la sua assenza alle sedute dell'organo consiliare in cinque occasioni consecutive. In effetti, lo Statuto dell'Ente di riferimento prevede l'avvio di tale procedura nel caso di assenza non giustificata del Consigliere a tre adunanze consecutive. Il consigliere in questione si era rivolto alla Difesa civica dopo aver ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento, per essere assistito nella redazione delle proprie cause giustificative, facoltà prevista dallo Statuto medesimo. In effetti, il consigliere riferiva di aver disertato le adunanze per "autosospensione", ossia per presa di posizione avverso la linea politica della maggioranza consiliare. In particolare, almeno per quanto riguarda l'ultima adunanza disertata, il consigliere faceva rilevare che l'organo era stato dichiarato sciolto con decreto prefettizio, e la sua assenza era da attribuirsi alla considerazione che il consiglio comunale sciolto non può funzionare. Verificammo che la fattispecie della "autosospensione" del consigliere comunale non risulta prevista dal TUEELL, il quale, ai sensi del comma 4 art. 38, dispone sulla "elezione dei consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri e la loro posizione giuridica". La posizione del consigliere non pareva pertanto poter rientrare nella disciplina di legge. Tuttavia abbiamo ritenuto di attendere sul punto il parere del Prefetto, già richiesto dal Consigliere. La nota prefettizia ha chiarito che "le prerogative del consigliere comunale non si esauriscono nella partecipazione alle sedute dell'organo cui appartiene, ma contemplano lo svolgimento di tutta una serie di attività individuali di carattere propulsivo, conoscitivo e di controllo. L'astensionismo ingiustificato di un consigliere comunale

dalle sedute del consiglio è una legittima causa di decadenza qualora il medesimo mostri disinteresse e negligenza nell'adempiere al proprio mandato, con ciò generando non solo difficoltà di funzionamento dell'organo collegiale, ma violando l'impegno assunto con il corpo elettorale che l'ha eletto e che ripone in lui la dovuta fiducia politico-amministrativa. Diversamente, l'astensionismo deliberato e preannunciato, ancorchè superiore al periodo previsto ai fini della decadenza, è da considerarsi uno strumento di lotta politico-amministrativa a disposizione delle forze di opposizione per far valere il proprio dissenso a fronte di atteggiamenti ritenuti non partecipativi, dialettici e democratici delle forze di maggioranza a cui non può conseguire la sanzione della decadenza dalla carica di consigliere". Il Prefetto, anche sulla scorta della giurisprudenza formatasi sul punto, ha perciò stabilito che "le assenze danno luogo a revoca solo in quanto denotano un atteggiamento di disinteresse, ovvero motivi futili o inadeguati rispetto agli impegni presi con l'incarico pubblico elettivo". Il consigliere ha pertanto visto archiviare il procedimento per la sua decadenza.

Conseguenze del dichiarato scioglimento del consiglio comunale – validità delle sedute

E' stato chiesto da un gruppo di consiglieri il parere della difesa civica relativo alla validità delle adunanze consiliari successive alla dichiarazione di scioglimento dell'organo disposta con DPR. Nello specifico, lo scioglimento era stato pronunciato, su proposta del Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 141, comma 1, lettera b) n. 1 del Dlgs267/2000 in applicazione dell'art.43, in base al quale la decadenza del Sindaco ne costituisce presupposto. Tale decadenza era stata dichiarata con delibera del Consiglio Comunale per essersi il Sindaco trovato nella causa di incompatibilità sopravvenuta prevista dall'art. 65, comma 1 del TUEELL, in quanto eletto consigliere regionale il 31/05/2015.

Risultava altresì che il Prefetto, nel trasmettere al Comune il decreto di scioglimento, aveva disposto, ai sensi dell'art.53 del TUEELL, il mantenimento in carica del

Consiglio e della Giunta fino alla nuova elezione, e che le funzioni di Sindaco venissero svolte dal Vicesindaco. Sul sito istituzionale della Prefettura in questione si leggeva che, nel caso di specie, "lo scioglimento è funzionale alla indizione di elezioni nella prima sessione utile" che, per il comune *de quo*, coincideva con la scadenza naturale. In particolare, gli esponenti ci ponevano la questione relativa alla facoltà, da parte di un Consiglio comunale dichiarato sciolto, di approvare il Piano Operativo. Abbiamo rilevato che, non sussistendo disposizioni specifiche relative alla fattispecie in esame, si sarebbe potuto ricorrere per analogia alla norma di cui al comma 5 art. 38 TUEELL, per cui la questione parrebbe attenere alla più generale individuazione di quali siano gli "atti urgenti e improrogabili" che possono essere adottati dal Consiglio comunale dichiarato sciolto. Sulla materia abbiamo comunque considerato doveroso accertare l'orientamento del Governo. Abbiamo pertanto reperito il Parere del Ministero dell'Interno sull' art. 38, comma 5 D. Lg.vo 267/2000 del 14-2-2012 (Adozione di atti urgenti e improrogabili ai sensi dell'art. 38, comma 5, del d.lgs.vo n. 267/2000), che ci ha consentito di rispondere ai consiglieri, e che riteniamo di riportare qui integralmente, data la sua estrema utilità di carattere generale:

"Come noto, ai sensi dell'art. 38, comma 5, del d.lgs.vo n. 267/2000, i consigli comunali durano in carica per un periodo di cinque anni sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili.

La previsione legislativa in esame trae la propria ratio ispirativa nella necessità di evitare che il consiglio comunale possa condizionare la formazione della volontà degli elettori adottando atti aventi natura "c.d. propagandistica", tali da alterare la par condicio tra le forze politiche che partecipano alle elezioni amministrative.

E' stato precisato in giurisprudenza che la preclusione disposta dalla citata norma opera solamente con riguardo a quelle fattispecie in cui il consiglio

comunale è chiamato ad operare in pieno esercizio di discrezionalità e senza interferenze con i diritti fondamentali dell'individuo riconosciuti e protetti dalla fonte normativa superiore.

Quando invece l'organo consiliare è chiamato a pronunciarsi su questioni vincolate sia nella trattazione che nei tempi e modalità, e che inoltre coinvolgano diritti primari dell'individuo allora l'esercizio del potere non può essere rinviato. (TAR Puglia n. 382/2004)

Come indicato nella circolare di questo Ministero n. 2 del 7.12.2006, va rilevato che l'esistenza dei presupposti di urgenza ed improrogabilità deve essere valutata caso per caso dallo stesso consiglio comunale che ne assume la relativa responsabilità politica, tenendo presente il criterio interpretativo di fondo che pone, quali elementi costitutivi della fattispecie, scadenze fissate improrogabilmente dalla legge e/o il rilevante danno per l'amministrazione comunale che deriverebbe da un ritardo nel provvedere.

Con specifico riferimento alla problematica segnalata, si rappresenta quanto segue.

Ai sensi dell'art. 28, comma 1, della legge regionale Emilia Romagna n. 20 del 2000, il piano strutturale comunale è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune, con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso.

Il Tar Emilia Romagna, con sentenza n. 609 del 2006, ha osservato che la legge regionale Emilia Romagna n. 20/2000 "...delinea un processo di pianificazione che individua e distingue le componenti strutturali, riferite ai caratteri permanenti o di lenta modificazione del territorio (Piano Strutturale Comunale - PSC: art. 28), dalle componenti operative del piano comunale, caratterizzate dall'attuabilità in tempi medio-brevi (piano operativo comunale: art. 30, da realizzarsi nell'arco temporale di cinque anni).

Il Tar Puglia, con la recente pronuncia n. 541 del 2011, ha accolto il ricorso avverso una delibera di variante ad un P.R.G per contrasto con le disposizioni di cui all'art. 38, comma 5, del D. Lgs. 267/2000, in quanto "... una delibera di adozione di variante ad un PRG, a pochi mesi dalla sua approvazione, non può contenere il carattere di improrogabilità ed urgenza sia per la natura stessa del provvedimento che per carente motivazione che potesse sorreggere e giustificare l'adozione del provvedimento stesso...".

Attese le considerazioni che precedono circa la natura dello strumento pianificatorio in discorso, in assenza, per quanto noto a quest'ufficio, di scadenze improrogabili fissate dalla legge non parrebbero sussistere con riferimento al caso prospettato, i presupposti di improrogabilità e di urgenza richiesti dall'art. 38, comma 5, del D. Lgs. 267/2000.

In ogni caso, l'esistenza di tali presupposti è rimessa all'apprezzamento del consiglio comunale che ne assume la relativa responsabilità politica".

ATTIVITA' DI CONCILIAZIONE SERVIZIO IDRICO (RELAZIONE INVIATA ALL'AUTORITA' IDRICA TOSCANA)

Introduzione

Con decreto n. 22 del 31 marzo 2014 è stato approvato, dall'Autorità Idrica Toscana e con vigenza dal 1 aprile dello stesso anno, il Regolamento di tutela dell'utenza con l'esplicita finalità di definire le procedure di natura extragiudiziale per la tutela dell'utenza del servizio idrico integrato in Toscana.

La presente relazione è formulata ai sensi di quanto previsto dall'art. 30 del suddetto Regolamento, con specifico richiamo alla descrizione delle attività svolte in sede di Commissione conciliativa regionale, al numero, all'oggetto e all'esito delle procedure di mediazione nonché con riferimento all'illustrazione di problematiche di carattere generale di potenziale interesse per codesta Autorità. Ed in effetti, esaurita l'esperienza delle Commissioni miste conciliative (sempre presiedute dal Difensore civico regionale) ed entrata ormai a pieno regime la nuova procedura di conciliazione è possibile esprimere alcune valutazioni su elementi di criticità emersi nonché in ordine a profili che possono essere oggetto di ulteriore riflessione o approfondimento.

Il tentativo di composizione amichevole ed extragiudiziale delle controversie, alternativa e volontaria rispetto alla proposizione del ricorso, assume carattere di centralità nel rapporto tra Gestori e utenti e costituisce, ai sensi di quanto previsto dall'art. 9 del decreto 22/2014, "... uno strumento di tutela degli utenti la cui previsione deve essere inserita nelle Carte dei Servizi dei Gestori ...", che devono riconoscere alla procedura conciliativa "... un ruolo di tutela generale riservato all'utenza".

La forza del nuovo sistema regolamentare, come noto, risiede soprattutto nell'aver garantito a tutti gli utenti del servizio idrico in Toscana strumenti di tutela gratuiti, di rapida attivazione, ugualmente azionabili sul tutto il territorio e, come confermano i dati di sintesi dell'attività svolta, efficaci nella ricerca di una soluzione di natura conciliativa e dunque utili sia per l'utente sia per il Gestore.

La prerogativa peculiare dello strumento conciliativo appare dunque quella di favorire un confronto diretto e un'occasione di dialogo tra il Soggetto Gestore e gli utenti del servizio, con la mediazione di una figura terza e imparziale (Difensore civico) al quale spetta il ruolo di far emergere elementi utili all'esame del contenzioso che non siano stati adeguatamente valutati in precedenza e che possono condurre ad un riesame della questione e all'individuazione di una soluzione condivisa tra le parti.

La casistica

Nel corso del 2015 sono state esaminate 236 pratiche, delle quali 192 risolte con esito positivo (accettazione della proposta da parte dell'utente) con una percentuale pari ad oltre l'81% del totale delle istanze di conciliazione presentate (valore che tuttavia diventa pari a quasi il 90% se calcolato con esclusivo riferimento a quelle già concluse), 23 con esito negativo (impossibilità di formulare una proposta o proposta non accettata da parte dell'utente) per un valore di circa il 10% delle pratiche presentate (valore ovviamente inferiore se calcolato sulle procedure concluse) e 21 in attesa di definizione per accertamenti o produzioni documentali integrative.

Nella relazione dello scorso anno si evidenziava – relativamente ai primi sei mesi di attività delle nuove Commissioni – la necessità di una maggiore diffusione della conoscenza dello strumento di composizione extragiudiziale delle controversie

posto che le richieste di conciliazioni erano state presentate solo presso i tre Gestori (Gaia Spa, Publiacqua Spa e Acque Spa) presso i quali erano già attive le precedenti Commissioni Miste Conciliative.

A distanza di un anno si può registrare l'avvio delle conciliazioni presso tutti i Gestori, pur rimanendo una forte diversificazione nei numeri, in particolare tra Gaia Spa (183 conciliazioni) e tutti gli altri Gestori.

Gestore	Casi esaminati	esito positivo	esito negativo	in attesa di definizione	esito positivo	% esito positivo su concluse	% esito negativo
Acque	15	13	1	1	6,7%	92,9%	6,7%
Fiora	10	10	0	0	00,0%	100,0%	0,0%
Asa	6	3	2	1	0,0%	60,0%	33,3%
Gaia	183	144	0	19	8,7%	87,8%	10,9%
Geal	3	3	0	0	00,0%	100,0%	0,0%
Nuove Acque	2	2	0	0	00,0%	100,0%	0,0%
Publiacqua	17	17	0	0	00,0%	100,0%	0,0%
TOTALE	236	192	3	21	1,4%	89,3%	9,7%

Tutte le conciliazioni (27) svolte presso quattro gestori (Acquedotto del Fiora, Geal, Nuove Acque e Publiacqua) si sono concluse con esito positivo. Valore sostanzialmente confermato anche per Acque Spa, con una sola conciliazione fallita e una in attesa di definizione. Presso il Gestore Asa l'andamento è stato meno positivo, esclusivamente in termini di soluzioni individuate, con due pratiche su sei per le quali non è stato possibile raggiungere un accordo.

Presso Gaia – che presenta numeri molto più elevati rispetto agli altri gestori – le percentuali risultano tuttavia confermate: circa il 90% di casi positivamente risolti (tra quelli conclusi) con poco più del 10% di ipotesi di mancato accordo.

Per ragioni di praticità, le tematiche di maggior ricorrenza possono essere ricondotte a cinque tipologie generali:

questioni di natura amministrativa: agevolazioni ISEE o per nuclei familiari numerosi, effettuazione letture, informazioni all'utenza, non corretta prestazione del servizio, modalità di pagamento, domiciliazione bancaria fatture, erogazione servizi non richiesti dall'utente, addebito spese e interessi, inquadramento tipologia di utenza ecc..

questioni di natura contrattuale: esecuzione e cessazione del contratto, volturazioni, pratiche commerciali, ecc..

fatturazioni: modalità di pagamento, partite pregresse, verifica consumi, applicazione fascia tariffaria, tariffa fognatura e depurazione, contestazione fattura ecc..

verifica impianti e contatori, manomissioni

perdite occulte

Di seguito si propone un quadro riassuntivo sintetico riferito alle questioni trattate presso ciascuno dei Gestori. Il maggior numero di richieste riguarda problematiche di perdite occulte (circa il 70%), a seguire questione di natura amministrativa (circa il 12%) o aventi ad oggetto fatturazioni (poco più dell'11%), quindi problematiche contrattuali (4,2%) e verifica impianti (3,8%).

Gestore	amministrative	contrattuali	fatturazioni	impianti	perdite
Acque	4	0	5	2	4
Fiora	1	0	2	0	7
Asa	1	0	0	1	1
Gaia	22	10	14	6	36
Gea	0	0	0	0	3
Nuove Acque	0	0	0	0	2
Publiacqua	0	0	6	0	1
TOTALE	28	10	27	9	64
%	11,9%	4,2%	11,4%	3,8%	9,5%

In continuità con quanto avvenuto nel corso dell'anno precedente, anche per il 2015 le istanze presentate alla Commissione conciliativa regionale hanno avuto ad oggetto in larga maggioranza il riconoscimento del diritto ad ottenere lo sgravio per perdita occulta.

Come ampiamente noto a codesta Autorità, le modalità di ricalcolo dei consumi risultano al momento differenziati, talvolta anche sensibilmente, presso i diversi Gestori ed in questo senso lo sforzo compiuto – con l'individuazione delle linee guida per i nuovi Regolamenti - per la definizione di parametri comuni di regolazione appare estremamente positivo (anche se in qualche realtà territoriale risulterà penalizzante rispetto alla disciplina attualmente vigente).

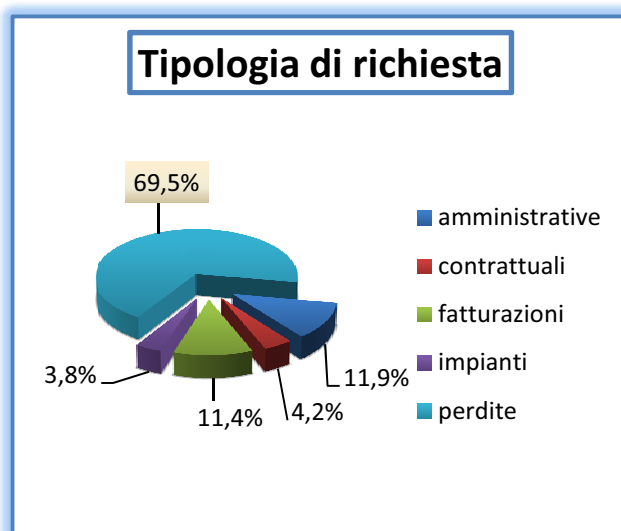
Sempre in tema di perdite occulte, altro elemento di potenziale criticità è rappresentato dalle tempistiche previste per la formalizzazione della pratica. Ed in effetti, in numerosi ricorsi presentati, è stata esaminata la possibilità di concedere la remissione in termini a favore dell'utente, in considerazione di specifici elementi di valutazione emersi nel corso del confronto ed utili a favorire una diversa considerazione del caso concreto (in particolare si tratta di casi nei quali la natura dei luoghi rende particolarmente complessa l'individuazione e la riparazione della perdita). Nei regolamenti è generalmente previsto che la domanda di sgravio debba essere presentata al Gestore entro il termine di 30 giorni dalla scadenza della fattura, completa di documentazione fotografica e di copia della fattura di riparazione. Ma non sempre, come detto, è agevole per l'utente riuscire a rispettare le tempistiche ivi indicate. In questo senso potrebbe rappresentare una valida soluzione distinguere tra la segnalazione al Gestore (comunque dovuta e necessariamente tempestiva) e la produzione di elementi

documentali integrativi anche in un periodo di tempo più lungo.

I criteri utilizzati dalla Commissione per l'esame delle pratiche di perdita sono stati dunque analoghi per tutti i Gestori, cercando di dare rilievo ad un equo bilanciamento delle responsabilità tra le parti (ad esempio, mancate letture effettive da parte del Gestore in caso di contatore esterno e facilmente accessibile).

Le richieste di sgravio per perdite occulte (164) hanno rappresentato, come sopra anticipato, quasi il 70% delle pratiche esaminate in Commissione nel corso dell'anno. Si riporta, nel dettaglio, il numero in riferimento a ciascuno dei Gestori: Acque Spa (4), Acquedotto del Fiora Spa (7), Asa Spa (1), Gaia Spa (136), Geal Spa (3), Nuove Acque Spa (2), Publiacqua Spa (11). La Commissione, laddove

possibile, ha riconosciuto l'applicazione dello sgravio, ampliando il periodo di riferimento per il



ricalcolo (in caso di assenza di letture effettive), concesso pagamenti rateizzati senza applicazioni di spese o interessi, rimesso in termini in caso di ritardi scusabili nell'attivazione delle procedure.

In qualche circostanza è emerso il problema della mancanza di elementi documentali certi per poter

valutare la correttezza del comportamento del Gestore: in più di una occasione gli utenti hanno lamentato di non aver ricevuto copia della fattura all'indirizzo indicato (chiedendo quindi lo sgravio delle spese amministrative e interessi applicate per mancati o ritardati pagamenti) o anche di aver ricevuto informazioni non corrette da parte dei Call Center, attribuendo di conseguenza la causa di mancanze loro imputate ad un difetto di comunicazione da parte degli operatori del Gestore.

In questi casi sarebbe utile predisporre, in modo uniforme per tutti i Gestori, sistemi di rilevazione che consentano di avere maggiori elementi di certezza in merito agli adempimenti effettuati (ad esempio la spedizione delle fatture è eseguita da soggetti terzi incaricati dal Gestore) e alle informazioni telefoniche date agli utenti.

In alcuni casi si è posto il problema della verifica della residenza, in particolar modo laddove i dati sono stati trasmessi all'attuale Gestore dal precedente erogatore del servizio senza porre particolare attenzione al suddetto requisito (in passato considerato non rilevante ai fini della differenziazione della tariffa). Seppure è vero che nel corso degli anni sono stati eseguiti censimenti al fine di consentire all'utente l'eventuale rettifica di dati errati, si sono tuttavia manifestate situazioni di persone da sempre residenti al medesimo indirizzo e che solo a distanza di molti anni – in occasione della verifica di altro problema – sono venuti a conoscenza dell'applicazione nei loro confronti della tariffa non residente (sostanzialmente pari al doppio di quella prevista per i residenti), dichiarando di non aver mai ricevuto alcuna comunicazione relativa al censimento e alla verifica dei dati personali.

L'attività presso i Gestori

Di seguito si da conto, in rapida rassegna, della tipologia di questioni esaminate, suddivise per Soggetto Gestore e per territorio di riferimento. Un primo dato, di evidente rilievo, conferma che il maggior numero di conciliazioni ha avuto luogo presso Gaia Spa e proprio in considerazione di ciò si è ritenuto utile procedere con un'analisi descrittiva di maggior dettaglio delle casistiche affrontate.

Acque Spa

Le richieste di conciliazione esaminate sono state in totale 15, delle quali 13 concluse con esito positivo. In un solo caso l'esame si è concluso senza possibilità di arrivare ad una conciliazione. Una delle questioni esaminate è invece ancora da definire, in attesa di integrazioni istruttorie. Le problematiche hanno avuto ad oggetto contestazioni di addebiti per prelievi abusivi, consumi anomali e verifiche del corretto funzionamento dei contatori, valutazione di chiusura utenza pozzo, conteggio dei consumi e ripartizioni consumi del contatore pilota, situazione di grave emergenza sociale, verifica consumi anomali, riconoscimento di indennizzo per ritardata risposta, applicazione tariffa residenti, situazioni di morosità, perdite occulte. Le questioni esaminate hanno riguardato utenze localizzate nei comuni di Capannori, Cascina (2), Marliana, Montecalvoli, Pescia, Pisa (4), San Miniato, San Romano, Tirrenia, Vicopisano e Vinci.

Acquedotto del Fiora Spa

Le richieste di conciliazione presentate alla Commissione sono state in totale 10, tutte concluse con esito positivo (una delle quali ancora prima della convocazione, per diretto intervento del Gestore). Le questioni esaminate hanno avuto ad oggetto per la quasi totalità richieste di sgravio perdite occulte; a queste si aggiungono istanze per mancata registrazione di

variazione di recapito fatture, per consumi elevati e per verifica posizionamento contatore (sito in luogo difficilmente accessibile, anche ai fini del controllo dei consumi).

Asa Spa

In totale sono state esaminate 6 richieste di conciliazione: tre si sono concluse con esito positivo, una risulta sospesa in attesa di integrazioni e in due casi non è stato possibile raggiungere un accordo. Le problematiche hanno avuto ad oggetto la verifica della tipologia di utenza ai fini dell'applicazione della relativa tariffa (residente o non residente), perdite occulte e riconoscimento connesso sgravio, verifica corretto funzionamento contatore.

Gaia Spa

In questo caso le richieste di conciliazioni sono state molto numerose. Su un totale di 208 istanze pervenute, nel corso dell'anno ne sono state esaminate 183 (in 27 differenti sedute, delle quali 5 con la presenza del Commissario in rappresentanza dell'utente): in 21 casi la richiesta di attivazione della Commissione conciliativa regionale è stata considerata non procedibile ai sensi di quanto previsto dal Regolamento di tutela dell'utenza e in un caso è stata annullata la procedura su richiesta dello stesso utente. Tre istanze, infine, sono state presentate negli ultimi giorni dell'anno e quindi esaminate nelle prime settimane del 2016.

Le questioni trattate risultano per lo più connesse a richieste di sgravio per perdite occulte (136) con casistica inevitabilmente più articolata rispetto ad altri gestori, proprio in considerazione dell'elevato numero di istanze presentate: tra le altre cose, è stata valutata la possibilità di rimessione in termini in caso di motivata rappresentazione delle ragioni di ritardata attivazione della procedura; è stato riconosciuto lo sgravio anche per periodi maggiori ad un anno in caso di mancanza di

letture effettive da parte del Gestore per utenze con contatore esterno; sono stati riesaminati i conteggi eseguiti per l'applicazione delle sgravi, soprattutto in ipotesi di fatturazioni di importo comunque molto elevato.



Ulteriori casistiche hanno avuto ad oggetto problemi di fatturazione, pratiche di natura commerciale, verifica della tipologia di utenza e della

residenza, applicazione di spese amministrative, partite pregresse, agevolazioni ISEE, richieste di cessazione, contestazioni inerenti la correttezza del servizio, modalità di pagamento. L'attività di conciliazione si è conclusa con esito positivo per 144 procedure e la mancata accettazione della proposta formulata in 20 casi, oltre a 19 conciliazioni per le quali è stato necessario rinviare a nuova seduta in attesa di acquisire elementi integrativi utili per la valutazione della fattispecie.

Relativamente alla suddivisione territoriale, i Comuni interessati sono stati: Massa (39), Carrara (25), Pietrasanta (24), Camaiore (22), Viareggio (18), Forte dei Marmi (14), Massarosa (13). In misura minore le richieste hanno riguardato utenze nei Comuni di Aulla (6), Montignoso (4), Pontremoli (4), Bagni di Lucca (3), Barga (3), Fivizzano (3), Seravezza (3), Bagnone (2), Borgo a Mozzano (2), Castelnuovo Garfagnana (2), Minucciano (2), Pescaglia (2) e Villafranca (2). Una sola richiesta è pervenuta per utenze siti nei Comuni di Camporgiano, Filattiera, Fosdinovo, Galliciano, Licciana Nardi, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, Piteglio, San Marcello Pistoiese e Sillano.

Geal Spa

Le domande di conciliazioni esaminate sono state un totale di tre, tutte localizzate nel Comune di Lucca ed aventi ad oggetto perdite occulte e tutte positivamente risolte.

Nuove Acque Spa

Si sono svolte due conciliazioni, entrambe aventi ad oggetto problematiche connesse a perdite occulte e concluse positivamente con l'accettazione della proposta formulata (concessione di una rateizzazione in un caso e ricalcolo fattura con sgravio quota fognatura e depurazione nell'altro).

Publiacqua Spa

Le richieste di conciliazione esaminate sono state 17 e tutte le proposte formulate dalla Commissione sono state accettate dagli utenti (in cinque occasioni la seduta si è svolta alla presenza del Commissario d'ufficio o di Associazione indicata dall'utente). In ben 11 casi la questione ha avuto ad oggetto il riconoscimento di perdite occulte, positivamente risolte con accoglimento della richiesta di sgravio ovvero con l'esonero dal pagamento delle quote di fognatura e di depurazione, o infine con la concessione di un pagamento in ratei mensili di varia durata (in connessione anche con l'importo dovuto), senza applicazione di sanzioni o di interessi. In altri casi, l'esame ha riguardato fatturazioni e variazioni contrattuali, verifiche contatore (senza oneri a carico dell'utente), riconoscimento indennizzi previsti dalla Carta del Servizio per mancato rispetto di uno o più standard di qualità nella stessa definiti. I Comuni interessati dalle istanze di conciliazione regionale sono i seguenti: Bagno a Ripoli, Barberino di Mugello, Campi Bisenzio, Figline Valdarno, Firenze (7), Greve in Chianti (3), Lastra a Signa, Pistoia, Terranuova Bracciolini, Vaiano.

Questioni procedurali

Il Regolamento di tutela dell'utenza prevede una Commissione composta dal Presidente (individuato nella figura del Difensore civico regionale o suo delegato), da un Commissario in rappresentanza del Gestore e da un Commissario in rappresentanza dell'utente, nominato dall'Autorità Idrica Toscana su indicazione delle Associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative e accreditate presso il Comitato Regionale Consumatori Utenti.

Schema che sembra configurare una Commissione composta, quanto meno in modalità ordinaria, da meri delegati dell'Utente e del Gestore, con successivo potere di sottoscrizione da parte dei titolari degli interessi. Ed in effetti, l'art. 19, sembra privilegiare la presenza di un Commissario in rappresentanza dell'utente, salvo riconoscere a quest'ultimo la facoltà di indicare egli stesso altra Associazione di consumatori o un proprio legale di fiducia o, quale ipotesi residuale, di partecipare direttamente alla seduta di conciliazione. Procedura che, seppure coerente con quanto previsto dall'art. 28 (invio per raccomandata della proposta di conciliazione formulata dalla Commissione), non sembra tuttavia corrispondere all'evidenza dell'attività svolta poiché nella prassi l'ipotesi normativamente residuale costituisce in realtà l'opzione di gran lunga preferita da parte dei diretti interessati, i quali molto spesso scelgono di rappresentare personalmente (o per il tramite di un proprio legale di fiducia con potere di firma) le proprie richieste dinanzi alla Commissione. Si tratta di casi nei quali, evidentemente, perde di concretezza l'utilità di alcuni degli adempimenti previsti dallo stesso art. 28, in particolare laddove l'utente si dichiara soddisfatto dell'esito della conciliazione e provveda alla sottoscrizione della proposta formulata all'unanimità dalla Commissione (se la delibera è a maggioranza possono invece emergere criticità delle quali si da conto nelle righe seguenti). Ciò accade, del resto, nella quasi totalità dei casi, tanto da ritenere che in queste ipotesi sarebbe forse più utile far richiamo alla

sottoscrizione di un accordo tra le parti piuttosto che all'accettazione di una proposta, considerato che la proposta stessa viene deliberata dalla Commissione nel suo insieme e dunque anche dallo stesso utente poi chiamato ad aderirvi.

I maggiori elementi di riflessione riguardano la fase conclusiva della seduta di conciliazione, i cui possibili esiti sono sostanzialmente riconducibili ai seguenti tre: accertata impossibilità di formulare una proposta di conciliazione, proposta deliberata all'unanimità, proposta deliberata a maggioranza. La prima fattispecie non pone problemi di natura applicativa poiché risulta con evidenza che il tentativo di conciliazione deve considerarsi fallito e che non potrà produrre alcun effetto. Non emergono particolari criticità neppure nel caso in cui all'interno della Commissione emergano posizioni convergenti e utili per l'individuazione di una soluzione condivisa, e ciò sia che la seduta si svolga alla presenza del diretto interessato sia che quest'ultimo sia in tale sede rappresentato da un'Associazione dei consumatori o da un legale di fiducia (cambia solo il momento della firma).

Maggiori problematicità, al contrario, comporta la deliberazione a maggioranza: in questo caso è chiaro che le possibili dinamiche sono solo due a seconda che il Presidente (ossia la parte "terza" rispetto al contenzioso), esaminati i fatti e alla luce delle norme vigenti, ritenga di dover assumere una posizione più vicina a quella sostenuta dell'utente o, al contrario, a quella propria del Gestore.

In questi casi il Presidente rischia, nella sostanza anche se non nella forma, di diventare una sorta di arbitro, perdendo il proprio ruolo proprio di mediatore, poiché quest'ultimo non può decidere mai, potendo solo limitarsi a proporre soluzioni utili alla definizione del contenzioso.

Ed in effetti, per quanto le valutazioni di merito siano elaborate con spirito conciliativo ed in coerenza con la funzione descritta nell'ultimo comma dell'art. 9 (garanzia di tutela non giurisdizionale e osservanza dei principi di

terzietà, imparzialità e indipendenza a tutela degli interessi degli Utenti del Servizio idrico toscano) è inevitabile che l'adesione (totale o parziale) del Presidente alle richieste dell'utente o, al contrario, la condivisione della posizione espressa dal Gestore finisca per creare una maggioranza che, quanto meno in un caso, equivale ad una sorta di decisione e quindi, nella sostanza, al fallimento del tentativo di conciliazione.

Questo perché la conciliazione tra due parti in conflitto, per sua natura, non può mai essere a maggioranza ma passa necessariamente attraverso la condivisione di un assetto condiviso per la composizione degli interessi. In caso contrario si rischia di sconfinare nel territorio dell'arbitrato, con un soggetto che decide dopo aver preso atto dell'impossibilità di giungere ad un'intesa tra le parti.

Ciò premesso, e al fine di evitare problemi di interpretazione e di applicazione delle norme, a nostro avviso potrebbe essere utile una riflessione di merito sul testo del Regolamento di tutela al fine di fare chiarezza soprattutto sul ruolo del Presidente della Commissione, poiché al momento tale ruolo appare piuttosto ibrido e non ben definito. Appare indispensabile definire con chiarezza la natura della Commissione e dell'attività svolta. La sensazione è che ci si trovi in una sorta di terra di mezzo tra una commissione mista conciliativa (che in effetti valuta e decide, all'unanimità o a maggioranza, sottoponendo poi le proprie determinazioni al Soggetto competente) e una commissione che svolge attività di mediazione, ossia un'attività diretta a facilitare l'accordo tra le parti in contenzioso e che punta alla conciliazione quale esito auspicato della procedura.

Nella mediazione la composizione "triangolare" è molto ben definita: ci sono le due parti in conflitto e c'è poi una figura terza ed imparziale che deve aiutare le stesse parti a trovare tra loro un'intesa favorendo il dialogo, la comunicazione e la collaborazione. Il mediatore, a differenza dell'arbitro, non decide mai,

avendo semmai la possibilità di formulare proposte per facilitare il raggiungimento dell'intesa.

In questo senso, è necessario decidere se si vuole che il Presidente della Commissione svolga un ruolo di mediatore (ossia di facilitatore, in quanto tale estraneo all'accordo) o invece un ruolo di direzione e di orientamento delle attività della Commissione, concentrando su quest'ultima il potere deliberativo (come attualmente previsto). Nella prima ipotesi (schema normalmente utilizzato da parte degli Organismi di mediazione) la competenza ad elaborare l'eventuale proposta è attribuita al Presidente e l'accordo interviene esclusivamente tra le parti; nella seconda ipotesi la Commissione nel suo insieme elabora, all'unanimità o a maggioranza, una proposta che poi i diretti interessati sono chiamati a sottoscrivere per accettazione.

Tutto ciò avendo presente che non si può parlare di conciliazione in assenza di accordo tra le parti in contenzioso e che dunque appare scarsamente funzionale uno schema che prevede la possibilità di deliberare a maggioranza proposte che – proprio perché manca l'unanimità - inevitabilmente presuppongono il mancato raggiungimento dell'intesa tra l'utente e il Gestore.

Sulla base del Regolamento vigente, un ulteriore problema si pone nell'interpretazione delle norme in ordine alla differenziazione – o al contrario dell'unificazione – del momento deliberativo (avente ad oggetto la formulazione della proposta) e del potere di firma. In sostanza, appare utile chiarire se la sottoscrizione debba considerarsi necessariamente connessa all'adesione alla proposta oppure se è possibile che il Gestore – per garantire in ogni caso la definizione del contenzioso - accetti di sottoscrivere la proposta pur non condividendone, in tutto o in parte (ad esempio per evitare di creare precedenti) il contenuto.

Si tratta di procedura che è stata utilizzata (seppure solo in un paio di occasioni) proprio al fine di garantire il buon esito della conciliazione e l'efficacia dell'accordo,

evitando di portare la questione all'attenzione di AIT, che avrebbe dovuto deliberare avendo in realtà minori elementi di conoscenza rispetto a quelli acquisiti in sede di Commissione. Il testo del Regolamento non sembra escludere la possibilità di distinguere tra adesione alla proposta e sottoscrizione della stessa e di conseguenza la Commissione ha considerato valido, seppure come detto solo occasionalmente, tale criterio di definizione della procedura.

Ringraziamenti

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

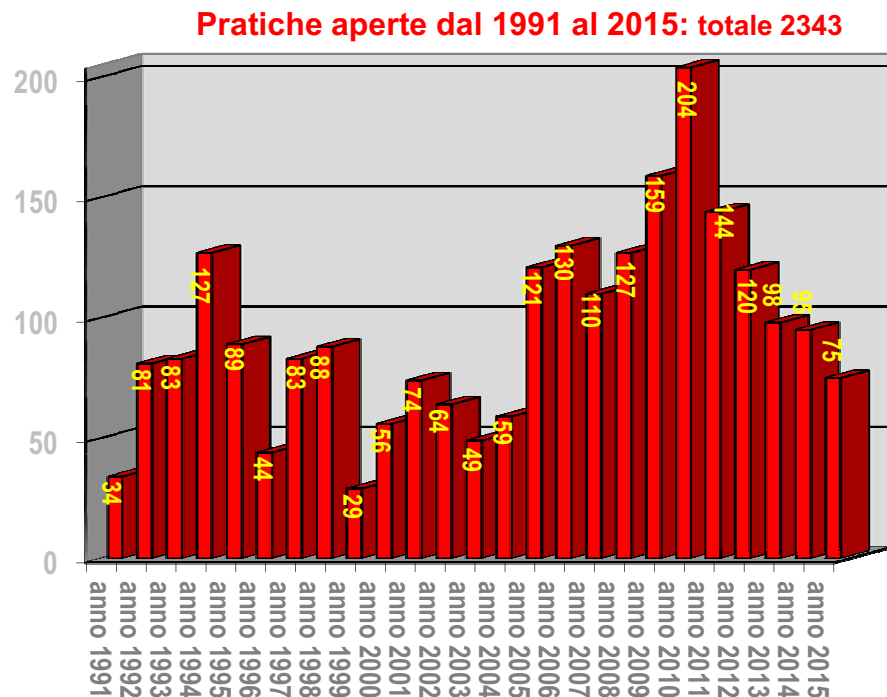
Il Difensore civico
Dott.ssa Lucia Franchini

7 APPENDICE

7.1.1 Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso

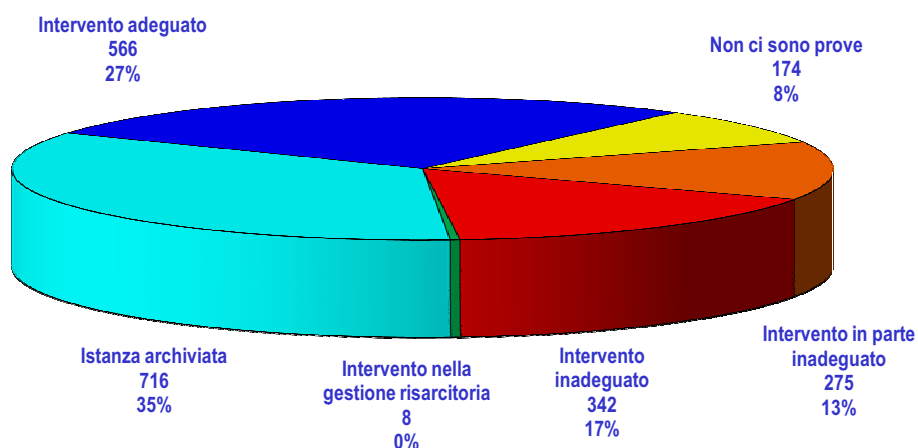
Come abbiamo evidenziato in relazione la mancata trasmissione della casistica da parte di molte Aziende Sanitarie ed Ospedaliere Universitarie (segnatamente ad oggi le Aziende Sanitaria di Massa e Carrara, Livorno, Grosseto e le Aziende Ospedaliere Senese e Meyer non trasmettono al Difensore civico i reclami tecnico professionali), non ha determinato un numero elevato di casi, tuttavia sono pervenute all'ufficio anche segnalazioni dirette.

La casistica ha raggiunto i 2343 casi dei quali il grafico sotto riporta la suddivisione per anno.



Il grafico alla pagina successiva illustra invece il trend di potenziale deflazione del contenzioso che

Esito pratiche chiuse dal 1991 al 2015: totale 2081

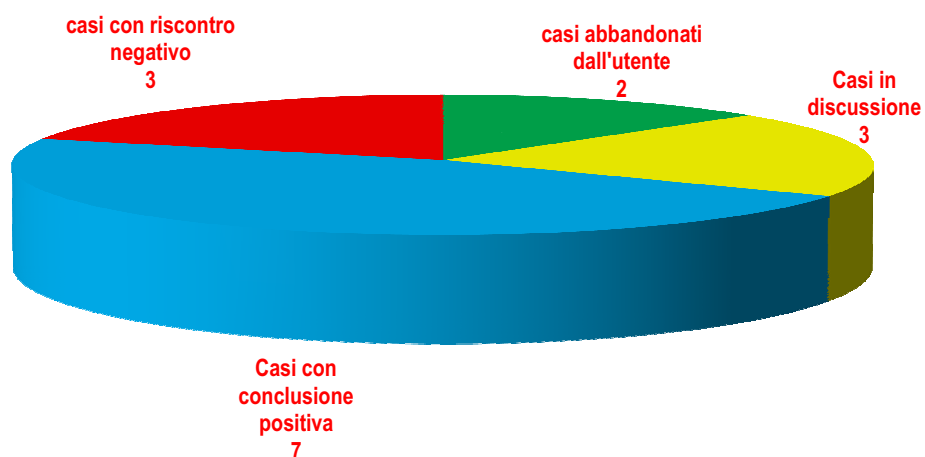


permane, rispetto al quale quest'anno abbiamo aggiunto le pratiche che, già dal momento della chiusura, erano chiaramente indirizzate ad un percorso in cui l'utente ha chiesto l'assistenza del Difensore civico nel trovare un accordo o che si sono concluse perché prima dell'invio delle indicazioni l'Azienda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

Non sempre a fronte di un'indicazione di incongruità c'è stata l'indicazione circa l'opportunità di adire la via risarcitoria, perché magari si prescindeva da un evento dannoso, anche se negli ultimi tempi si registrano indicazioni più nette, la tabella che segue indica l'andamento.

Casi conclusi dal 1991 al 2015 - Totale 2081 pratiche			
Adeguatezza dell'intervento	Opportunità dell'azione legale		
	No	Sì	Totale
Intervento adeguato	539	12	566
Non ci sono prove	153	21	174
Intervento in parte inadeguato	88	253	275
Intervento inadeguato	177	91	342
Intervento nella gestione risarcitoria		8	8
Istanza archiviata	676	0	716
Totale	1633	385	2081

Discorso a parte va fatto per i 15 casi oggetto di pratica di gestione diretta del contenzioso con l'assistenza del Difensore civico nel cercare un accordo fra le parti gestiti in quest'ultimo periodo. Si tratta di 15 pratiche, sostanzialmente concluse positivamente. In un caso l'utente non ha mai fornito al Difensore civico documentazione medica atta ad avviare le richieste di risarcimento. Particolarmente critica è la casistica dei tre casi respinti poiché in due casi c'è stata una chiara esplicitazione delle motivazioni per le quali non si ritenevano fondate le indicazioni fornite al Difensore civico, in altri due casi la vicenda è stata gestita come se il Difensore civico fosse l'avvocato di controparte. Si tratta di un passaggio sul quale sarà opportuna un'ulteriore riflessione, ma comunque l'attività per adesso ha dato nella maggior parte dei casi riscontri positivi, conclusi spesso anche con il recupero di rapporto di fiducia con la struttura sanitaria oltre che con il risarcimento.



8 ELENCO DIFENSORI CIVICI

Difensori civici regionali e delle Province autonome

Difensore civico della Regione Abruzzo

Nicola Antonio Sisti

Via M. Iacobucci, 4

67100 - L'Aquila

0862/644492 fax 0862/23194

e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it

sito internet: <http://www.difensorecivicoabruzzo.it>

Difensore civico della Regione Basilicata

Antonia Fiordelisi

Via Vincenzo Verrastro, 6

85100 - Potenza

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

e-mail : difensorecivico@regione.basilicata.it

sito internet:

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

Difensore civico della Regione Campania

Francesco Bianco

Centro Direzionale Isola F/8

80143 - Napoli

081/7783111 fax: 081/7783837

e-mail dif.civico@consiglio.regione.campania.it

Difensore civico della Regione Emilia Romagna

Gianluca Gardini

Viale Aldo Moro, 44

40127 - Bologna

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

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

sito internet:

<http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/aal/orgind/difciv>

Difensore civico della Regione Lazio
Felice Maria Filocamo

Via del Giorgione, 18
00147 - Roma
06/59606656-2014 fax 06/65932015
e-mail difensore.civico@regione.lazio.it
sito internet:
<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglioweb/argomento.php?vms=111&vmf=20>

Difensore civico della Regione Liguria
Francesco Lalla

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

Difensore civico della Regione Lombardia
Donato Giordano

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

Ombudsman Marche
Andrea Nobili

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

Difensore civico della Regione Piemonte
Augusto Fierro

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

Difensore civico della Regione Sardegna

Felicetto Contu

Via Roma n.25 -

09125 Cagliari

Numero verde: 800 – 060160

Tel./Fax: 070 - 673003

e-mail: difensorecivico@consregsardegna.it

Difensore civico della Regione Toscana

COORDINATORE NAZIONALE dei Difensori civici

Lucia Franchini

Via Cavour, n.18

50122 - Firenze

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

fax: 055/2387655

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

sito internet www.difensorecivicotoscana.it

Difensore civico della Regione Valle d'Aosta

Enrico Formento Dojot

Via Festaz, 52

11100 - Aosta

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

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

sito internet:

<http://www.consiglio.vda.it/app/difensorecivico>

Garante Regionale dei Diritti della Persona - Veneto

Mirella Gallinaro

Via Brenta Vecchia, 8

30171 - Mestre - Venezia

telefono 041/23834200 – 201 fax: 041/5042372

e-mail: garantedirittipersonadifesacivica@consiglioveneto.it

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

Difensore civico della Provincia Autonoma di Bolzano

Gabriele Morandell

Via Portici, 22

39100 - Bolzano

0471/301155 fax. 0471/981229

e-mail: posta@difesacivica.bz.it

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

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

Via Mancini - Galleria Garbari, 9
38100 - Trento
0461/213203 - 0461/213190 fax 0461/238989
e-mail difensorecivico@consiglio.provincia.tn.it -
sito Internet
http://www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp

Difensori Civici locali della Toscana

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

Provincia di Lucca

Manuela Sodini

Sede Provincia
Palazzo Ducale, Cortile degli Svizzeri 2
55100 Lucca
0583/417911 fax 0583/417913
e-mail difensorecivico@provincia.lucca.it
<http://www.provincia.lucca.it/difensorecivico/index.php>

Provincia di Prato

Sergio Grandesso Silvestri

Provincia di Prato
Via Ricasoli, 25
59100 Prato
dir. 0574/534616 0574/534514 – 513 fax 0574/534281
e-mail difensorecivico@provincia.prato.it

Provincia di Pistoia

Manuele Bellonzi

Provincia di Pistoia
Via Cavour, 2
51100 Pistoia
segr. e URP 0573/374332 centr.0573/3741 fax 0573/374333
e-mail difensorecivico@provincia.pistoia.it
<http://pistoia.difesacivica.it>

9 GLOSSARIO

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

Indice

	INTRODUZIONE DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE	1
1	Statistiche 2014 e 2015 per Settori d'Intervento	12
2	Grafici attività - settori d' intervento	13
3	ESITO PRATICHE – Grafici	18
4	INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION	19
5	Statistiche pagina web e Twitter anni 2014 2015	29
6	Settori d'intervento	30
	6.1 Sanità	30
	6.1.1 <i>Introduzione</i>	30
	6.1.2 <i>Linee guida regionali per la valutazione di idoneità alla guida di soggetti in terapia con sostanze psicotrope</i>	32
	6.1.3 <i>Responsabilità professionale</i>	35
	6.1.4 <i>Danni da vaccini, trasfusioni ed emoderivati</i>	37
	6.2 Politiche sociali	38
	6.2.1 <i>Caratteristiche Generali</i>	38
	6.2.2 <i>Assistenza Sociale e Residenze Sanitarie Assistite (RSA)</i>	41
	6.2.3 <i>Invalidità civile, Handicap, Barriere Architettoniche</i>	43
	6.3 Tutela degli immigrati	45
	6.4 Governo del territorio.....	47
	6.4.1 <i>Introduzione</i>	47
	6.4.2 <i>Quesito su contributo di bonifica</i>	49
	6.4.3 <i>Competenza per pulizia strade su viabilità privata</i>	50
	6.4.4 <i>Adeguamento Regolamento Edilizio comunale</i>	53
	6.4.5 <i>Perequazione urbanistica</i>	54
	6.4.6 <i>Indennità risarcitoria e concessione edilizia in sanatoria</i>	55
	6.5 Attività produttive	56
	Servizi pubblici	58
	6.5.1 <i>Servizio idrico</i>	58
	6.5.2 <i>Energia Elettrica e Gas</i>	67
	6.5.3 <i>Poste</i>	68
	6.5.4 <i>Telefonia</i>	69
	6.5.5 <i>Trasporti</i>	69
	6.5.6 <i>Codice della Strada</i>	70
	6.6 Lavoro	72
	6.7 Tributi	75
	6.7.1 <i>Tassa automobilistica regionale</i>	76
	6.8 Diritto di accesso	78
	6.8.1 <i>Rapporti con la Commissione per l'Accesso ai Documenti Amministrativi</i>	78
	6.8.2 <i>Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali</i>	80
	6.9 Diritto allo Studio	84
	6.9.1 <i>Diritto allo studio universitario</i>	84
	6.10 Affari istituzionali	87
	6.10.1 <i>Assenza per "autosospensione" dalle adunanze del Consiglio comunale e paventata decadenza dalla carica di consigliere</i>	87
7	Appendice	108
	7.1.1 <i>Statistiche sulla Responsabilità Professionale e gestione diretta del Contenzioso</i>	108
8	Elenco Difensori Civici	111
	Difensori civici regionali e delle Province autonome	111
	Difensori Civici locali della Toscana	114
9	Glossario	115

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