

immigrata di circa il 5% a livello nazionale, un valore che ci avvicina a quei paesi europei che conoscono il fenomeno migratorio da molto più tempo.

Tra le domande di regolarizzazione, quelle presentate da cittadini dell'Europa dell'est sono state 414.752, più del 60% del totale. Seguono l'Asia Centro Meridionale e Orientale ( 93.688 domande), l'Africa del Nord (86.351), l'America Latina (72.457) e quindi l'Africa Occidentale (31.140). Gli altri paesi dell'Africa subsahariana totalizzano meno di 4.000 domande. Con la sanatoria i cittadini dell'Europa dell'est regolarmente presenti in Italia sono aumentati addirittura dell'89,4%, i latino-americani del 56,5%, quelli provenienti dall'Asia Centro Meridionale del 39, 2%, gli altri del 33% circa. Abolito lo sponsor, l'Italia non ha ancora recepito la normativa comunitaria che prevede un permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro.

#### 2.5.2 Voto amministrativo

Il dibattito istituzionale sulla estensione del voto amministrativo agli immigrati è decennale, da quando cioè fu ratificata, con la legge n.203 dell'8/3/1994, la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale – fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 – limitatamente ai capitoli A e B. Infatti, mentre l'Italia ritenne di aderire alla prescrizione di cui al capitolo B, che obbliga gli Stati aderenti alla istituzione di organi consultivi, volti a rappresentare i residenti stranieri a livello locale, la legge di ratifica non ebbe ad oggetto il capitolo C della convenzione, che prevedeva per ogni Paese l'impegno a concedere il diritto di voto e, se lo riteneva, di eleggibilità, alle elezioni locali di ogni residente straniero.

Il legislatore, non ratificando la convenzione *in parte qua*, escluse il voto amministrativo a favore degli stranieri, legittimando la sola previsione del c.d. "consigliere aggiunto". Peraltro, solo in tempi recenti, almeno negli enti locali toscani, sono stati istituiti i Consigli degli stranieri con funzioni propositive nei confronti dei consigli e giunte comunali e provinciali e consultive (esprimono parere obbligatorio sulle proposte di deliberazione riguardanti le problematiche dell'immigrazione). Il presidente del Consiglio degli stranieri partecipa alle sedute dei consigli comunali e provinciali, con facoltà di parola ma senza diritto di voto.

La questione del voto agli immigrati verrà esaminata dalla Camera nel mese di giugno, dopo le elezioni. La decisione è stata presa nel marzo 2004 dalla conferenza dei capigruppo di Montecitorio.

### 2.5.3 *La Direttiva comunitaria 2003/86/CE del Consiglio dell'Unione Europea sul ricongiungimento familiare*

Da segnalare la Direttiva comunitaria in tema di ricongiungimento familiare che, nonostante faccia salve le disposizioni statali più favorevoli, nello stabilire uno *standard* segna comunque un passo verso una restrizione del diritto all'unità familiare. Fra le disposizioni limitative, spicca la facoltà data agli Stati membri di prevedere il diritto al ricongiungimento solo con i figli minori di anni 15. Per quanto riguarda le condizioni di esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, si prevede: una sostanziale proroga *sine die* del termine – prima di 9 mesi – per l'esame della richiesta di ricongiungimento e la necessità di condizioni di integrazione dei membri della famiglia. Inoltre, nella stesura definitiva della direttiva, invece dell'equiparazione fra la durata del permesso di soggiorno dei beneficiari del ricongiungimento e quella della persona ricongiungente, è previsto il rilascio del permesso per un solo anno.

Quelle illustrate sono condizioni che, se fatte proprie dagli Stati membri – che conservano comunque la facoltà di prevedere un trattamento più favorevole – consentiranno di fatto un esercizio solo marginale del diritto al ricongiungimento familiare.

A questo proposito il Coordinamento europeo per il diritto degli stranieri ha chiesto al Parlamento europeo di promuovere contro la direttiva ricorso alla Corte di Giustizia della U.E., sollevando due questioni. La prima di carattere sostanziale riguarda la presunta violazione dell'art.9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che all'art.9 riconosce il diritto alla famiglia, come diritto fondamentale della persona umana; la seconda, di carattere procedurale, attiene invece al mancato rispetto dell'art. 67 della suddetta Carta che attribuisce al Parlamento europeo il potere-dovere di esprimersi sui testi in materia di asilo e immigrazione. In questo caso infatti il Consiglio avrebbe proceduto senza attendere il parere del parlamento.

## 2.6 **Governo del territorio**

### 2.6.1 *Urbanistica*

Il tipo di istanze presentate nel corso del 2003 nelle materie urbanistica e ambiente non presenta significative differenze rispetto alle richieste avanzate negli anni precedenti. In particolare, per quanto riguarda il settore "Urbanistica", le segnalazioni riguardano soprattutto problematiche attinenti alla

pianificazione territoriale, alla disciplina della viabilità vicinale, a provvedimenti autorizzatori, alla realizzazione di infrastrutture pubbliche.

Con riferimento a questo settore, una particolare menzione merita il problema dell'applicabilità in Toscana delle norme sul nuovo condono edilizio, di cui al d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito in L. 24 novembre 2003, n. 326). I quesiti posti con maggiore frequenza sono quelli relativi alla sospensione dei procedimenti amministrativi di carattere sanzionatorio, nonché alla possibilità di presentare, alla luce della legislazione emanata dalle singole Regioni, domande di sanatoria per le opere abusive realizzate. In attesa di conoscere l'esito del giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale, un importante chiarimento è intervenuto con la circolare illustrativa della L.R. 4 dicembre 2003, n. 55, adottata con deliberazione della G.R. n. 32 del 26 gennaio 2004, che ha ribadito la non applicabilità in Toscana delle disposizioni contenute nella L. n. 326/2003. In particolare, posto che la normativa statale ha introdotto una disciplina transitoria in attesa dell'emanazione della normativa regionale e che la regione Toscana ha già provveduto a regolamentare la materia adeguandosi ai principi contenuti nel d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico sull'edilizia), la normativa di riferimento è costituita dalla L.R. n. 52/1999, che prevede forme di sanatoria amministrativa per le opere abusive conformi agli strumenti urbanistici. Sotto tale profilo, la circolare chiarisce che l'unica sanatoria ammessa in Toscana è quella prevista dall'art. 37 della L.R. n. 52/99, ove è sancito il criterio della doppia conformità del manufatto edilizio (sia alla disciplina urbanistica vigente al momento della realizzazione sia a quella vigente al momento della presentazione della domanda). Di particolare interesse è altresì la precisazione che, diversamente da quanto previsto dalla legge statale che, per alcune tipologie di illecito (nuove costruzioni, sostituzioni edilizie, ristrutturazioni urbanistiche), ammette la possibilità di sanatoria, in Toscana ciò non è previsto, fatta salva la possibilità di ottenere l'estinzione dei reati commessi in occasione della realizzazione degli illeciti edilizi.

In sintesi, la circolare stabilisce, tra gli altri, due principi di fondamentale importanza:

- il condono edilizio non trova applicazione in Toscana, tranne che per gli aspetti relativi al pagamento dell'oblazione;
- i Comuni devono proseguire nell'attività di vigilanza e di repressione degli abusi edilizi senza nessuna interruzione. Sotto tale profilo, peraltro, si è registrata da parte di alcune amministrazioni locali qualche forma di resistenza.

Nonostante la Regione Toscana sia intervenuta per chiarire la disciplina della materia, permane una situazione di diffusa incertezza sulla individuazione della normativa applicabile,

testimoniata dai numerosi quesiti posti al Difensore civico. In attesa di conoscere la posizione della Corte Costituzionale in merito, sono state fornite indicazioni orientate ad un prudente apprezzamento della situazione, anche in considerazione del fatto che, a fronte della presentazione della domanda di condono e ferma restando l'estinzione delle fattispecie di reato, la non ammissibilità della sanatoria amministrativa potrebbe comportare l'adozione, da parte dei Comuni, di provvedimenti sanzionatori, compresa la demolizione delle opere abusive.

### 2.6.2 Ambiente

In stretta connessione con la materia urbanistica si pongono le problematiche relative alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, con particolare riferimento agli effetti che le scelte di pianificazione del territorio producono sul mantenimento di un equilibrato rapporto tra esigenze produttive e protezione delle risorse naturali. L'intima connessione fra tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e governo del territorio, inteso come pianificazione degli usi urbanisticamente ammissibili del suolo ha determinato sul piano normativo la necessità di considerare gli equilibri ecologici come fattori in grado di orientare e, per così dire, ritmare la pianificazione degli usi del suolo. Peraltro, questo modello normativo appare in linea con la più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla nozione della materia "ambiente e tutela dell'ecosistema", affidata dal nuovo art. 117, comma 1, della Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, da intendersi non come settore materiale vero e proprio, ma come valore costituzionale in grado di permeare di sé altri settori materiali.

Il tema è di grande attualità e la forte attenzione della società verso tutti i provvedimenti che in modo più o meno diretto incidono sull'utilizzo corretto del territorio alimenta una domanda di controllo sulla corretta realizzazione degli interventi, prima ancora che la loro contestazione. La compatibilità, talvolta difficile, tra attività produttive e tutela delle risorse naturali rappresenta un elemento di criticità soprattutto quando coinvolge interessi di singoli e di collettività non di rado in conflitto tra di loro. In questo contesto è compito del Difensore civico vigilare al fine di assicurare un sostanziale bilanciamento delle esigenze rappresentate, ed in questo senso è opportuno distinguere le istanze proposte da singoli cittadini, interessati ad evitare la lesione di interessi privati, dalle segnalazioni provenienti da comitati ed associazioni, in qualità di enti esponenziali di interessi diffusi.

Fra il primo tipo di istanze rientrano soprattutto quelle dirette a verificare il rispetto delle norme a tutela degli inquinamenti, con particolare riferimento ai disagi connessi alla vicinanza di attività

rumorose ed alla presenza di impianti di radiotrasmissione. Tra i fenomeni di inquinamento acustico è opportuno distinguere ulteriormente quelli riconducibili a rapporti tra privati, come ad esempio quelli provocati dall'esercizio di attività commerciali in zona residenziale, da quelli che coinvolgono gli interessi di una fascia più ampia della popolazione. Ci si riferisce in questo caso soprattutto ai disagi provocati dal traffico veicolare e dal trasporto ferroviario. Si tratta di situazioni in cui appare estremamente difficile trovare una soluzione efficace e tempestiva, dal momento che le strategie degli Enti gestori sono tutte impostate su tempi medio lunghi. Per quanto riguarda il rumore provocato dal trasporto ferroviario, le istanze presentate negli ultimi anni nei confronti delle Ferrovie dello Stato rappresentano un dato significativo. Pur a fronte di una manifesta sensibilità dell'Ente per le problematiche segnalate, le soluzioni individuate non possono quasi mai essere realizzate nel breve periodo, in quanto rinviando all'attuazione dei piani di intervento per il contenimento e l'abbattimento del rumore, definiti sulla base delle priorità individuate in sede di programmazione. A questo proposito si deve dar conto della sottoscrizione, nel maggio del 2003, di un Protocollo di Intesa tra il Gruppo ferrovie dello Stato ed i Ministeri dell'ambiente, delle Infrastrutture e dei Trasporti, diretto ad accelerare l'attuazione degli interventi per la riduzione delle emissioni sonore prodotte dal traffico ferroviario, anche anticipando i tempi previsti dalle normative vigenti. È ora all'esame delle Regioni e degli Enti locali il "Piano di risanamento acustico" predisposto dalle Ferrovie dello Stato.

In tema di inquinamento elettromagnetico, le segnalazioni sembrano riconducibili soprattutto all'incertezza sulle conseguenze che nel lungo periodo potrebbero essere causate da una prolungata esposizione a campi elettromagnetici, fenomeno frequente nei casi di infrastrutture di radiotrasmissione installate nelle immediate vicinanze delle abitazioni. Si deve anche registrare l'insoddisfazione del coordinamento dei comitati toscani contro l'elettrosmog nei confronti della nuova legge regionale, ritenuta non conforme alle indicazioni espresse dalla Corte Costituzionale in merito al principio di precauzione. I comitati contestano, in particolare, l'accoglimento del valore soglia di 6 volt per metro fissato dalla normativa statale e l'abbandono dell'obiettivo (ben più ambizioso) di qualità individuato nel 2002 dal Consiglio regionale (quantificato in un valore di attenzione di 0,5 volt per metro).

Di particolare interesse è anche la problematica relativa alla bonifica dei siti inquinati di cui all'art. 17 del d.lgs. n. 22/1997, soprattutto con riferimento all'individuazione del soggetto che è chiamato ad intervenire per ripristinare i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, agli obblighi del responsabile dell'episodio di inquinamento, nonché del proprietario del sito

contaminato, alla diversa tipologia di interventi che devono essere attuati, alla applicabilità della disciplina anche ai fenomeni di inquinamento avvenuti prima dell'entrata in vigore della normativa di settore.

Dobbiamo infine sottolineare che in molti casi la segnalazione al Difensore civico in materia di tutela dell'ambiente prescinde da una specifica valutazione delle competenze, tendendo soprattutto a sollecitare una maggiore riflessione ed a richiamare l'attenzione intorno a temi di generale interesse. È il caso, ad esempio, delle verifiche richieste in merito alla Valutazione di Impatto Ambientale effettuata in occasione della realizzazione di opere pubbliche per le quali non sempre vengono correttamente seguite le procedure previste dalla legge. Ma è anche il caso delle istanze dirette a conoscere le conseguenze ed i rischi che un determinato intervento può generare sul paesaggio e sulla conservazione delle risorse naturali. In tutte queste ipotesi è dunque prioritario monitorare le azioni dei soggetti istituzionalmente competenti per la definizione del procedimento, soprattutto al fine di garantire l'effettività dei diritti di partecipazione delle associazioni e dei comitati di cittadini, consentendo a questi ultimi di portare il loro contributo conoscitivo nel corso dell'istruttoria e di evitare l'insorgere di contenzioso.

### *2.6.3 Edilizia residenziale pubblica*

In questo settore lo scioglimento delle ATER, con il trasferimento della proprietà degli alloggi ai Comuni e dell'attività di gestione alle nuove società costituite allo scopo (CASA Spa) ha comportato una diversa qualificazione giuridica degli Enti gestori, non più aziende regionali ma società collegate alle amministrazioni locali. Questo ha determinato un maggior coinvolgimento della difesa civica locale nell'esame delle segnalazioni relative alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alloggi, all'accertamento dei redditi ed alla determinazione del canone, oltre che alla valutazione delle controversie relative alle procedure di vendita degli immobili ed alle modalità di calcolo del prezzo di cessione. Proprio quest'ultima problematica presenta profili di particolare complessità tanto da aver reso opportuna una riflessione sulla corretta interpretazione delle norme regolatrici della materia, per evitare applicazioni difformi ed assicurare parità di trattamento di situazioni analoghe. Il prezzo di cessione dell'alloggio, calcolato moltiplicando per cento la rendita catastale ed applicando alla cifra così ottenuta alcune variazioni determinate in base alla vetustà dell'immobile ed ai lavori di manutenzione straordinaria effettuati sullo stesso, può subire ulteriori variazioni in funzione di quanto previsto dal Regolamento di utenza, approvato dalla Giunta Regionale della Toscana. Al fine di garantire

equità di trattamento per la dismissione di alloggi di eguali dimensioni è stata introdotta una disposizione di natura derogatoria che impone all'Ente gestore di non tener conto, ai fini del computo del prezzo di vendita, dell'eventuale riduzione di consistenza catastale derivante dalle modificazioni apportate dall'assegnatario. La concreta applicazione della norma ha evidenziato tuttavia difficoltà di natura interpretativa, dal momento che attraverso interventi di ristrutturazione edilizia è possibile modificare la distribuzione degli ambienti abitativi senza alcuna riduzione del numero dei vani considerati per la determinazione della rendita catastale. Nella sostanza, l'Ente gestore si trova a dover scegliere se privilegiare il dato formale ovvero cercare di garantire l'applicazione di parametri unitari per la dismissione del patrimonio immobiliare. Al momento della stesura della presente relazione il quesito è all'esame della Giunta regionale.

## **2.7 Commissari ad acta**

### **Il controllo sostitutivo alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale**

Tra la fine del 2003 ed i primi mesi del 2004 la Corte Costituzionale in più di una occasione ha avuto modo di affrontare il tema dell'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di omissione di atti obbligatori per legge da parte degli Enti locali, con particolare riferimento a quelli attribuiti al Difensore civico regionale.

La Corte ha in tal modo fatto chiarezza sul potere di sostituzione, definendo una serie di principi di diritto elaborati alla luce dei nuovi rapporti tra i diversi livelli istituzionali così come ridisegnati con la revisione del titolo V della Costituzione. È stata affrontata in primo luogo la questione relativa alla possibilità – per le Regioni – di disciplinare con propria legge ipotesi di intervento sostitutivo nonché di attribuire il relativo potere a soggetti diversi dagli organi statali di governo. La problematica, che prende le mosse da una presunta totale parificazione che sarebbe stata sancita dall'art. 114 della Cost., ha trovato infine soluzione con la sentenza n. 43 del 20 gennaio 2004, successivamente ripresa nelle sentenze n. 69, 70, 71, 72, 73 con formulazioni confermatrice del precedente disposto. Nella fattispecie il contenzioso aveva ad oggetto una disposizione della legge regionale del Veneto recante il Testo Unico delle leggi regionali in materia di turismo, nella parte in cui veniva disciplinata una fattispecie di intervento sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali che non avessero provveduto, entro un termine definito, all'adeguamento degli strumenti urbanistici.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Cost., quest'ultimo nella parte in cui, nell'attribuire al Governo il potere di sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane delle Province e dei Comuni, impone una riserva di legge per la definizione delle procedure necessarie a garantire "...che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". Riserva di legge che, ad avviso del Governo, avrebbe dovuto realizzarsi esclusivamente con un atto di normazione primaria dello Stato con esclusione di un analogo potere per le Regioni di dettare norme al riguardo. Nello stesso modo sarebbe dovuto spettare al solo Governo l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti degli organi degli Enti locali, escludendo ancora una volta la titolarità del potere in capo ad organi regionali o comunque ad organi individuati in leggi regionali. La posizione sostenuta dal Governo era diretta ad escludere che alle Regioni potesse essere riconosciuto un ruolo attivo per la disciplina dei casi di sostituzione amministrativa ordinaria nelle materie di propria competenza.

La Corte, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale, ha qualificato come *straordinario* il potere sostitutivo riconosciuto al Governo dall'art. 120 Cost., con ciò confermando, anche a seguito della riforma del titolo V, l'esistenza di una competenza normativa delle Regioni per la disciplina del potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali. Si richiama, per brevi cenni, l'iter argomentativo seguito dalla Corte Costituzionale per giungere alla decisione finale.

È in primo luogo ricordata l'importanza di individuare un chiaro fondamento costituzionale per l'attribuzione di poteri di natura sostitutiva ad organi diversi da quelli ordinariamente competenti, in quanto l'esercizio di tale funzione determina una compressione dell'autonomia dell'organo titolare del potere. Principio valido già nel precedente sistema, ispirato al criterio del parallelismo delle funzioni, nel quale un potere sostitutivo della Regione nei confronti degli Enti locali poteva fondarsi solo su leggi regionali di delega o di conferimento di funzioni, ma che è confermato anche nella nuova architettura costituzionale, ispirata al principio di sussidiarietà. Partendo dal presupposto che le funzioni degli Enti locali devono comunque trovare definizione in una legge, statale o regionale, la Corte conclude nel senso che l'eventuale individuazione di un potere sostitutivo diretto a garantire il perseguimento degli interessi unitari in caso di omissione di un atto obbligatorio deve essere affidato al legislatore competente per materia.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto dunque carattere "straordinario" ed "aggiuntivo" all'intervento sostitutivo previsto dal secondo comma dell'art. 120 Cost., connesso all'esigenza di

garantire in ogni caso, ed indipendentemente dall'attribuzione della competenza amministrativa definita per l'esercizio della relativa funzione, la tutela di interessi di particolare rilevanza, interessi del resto espressamente richiamati dalla stessa norma (mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica o economica con particolare riferimento alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

La fattispecie prevista all'art. 120 Cost. non esaurisce ogni ipotesi di potere sostitutivo lasciando inalterata la possibilità che altre forme di intervento possano essere disciplinate dalla legislazione nazionale e regionale anche attribuendo ad organi diversi dallo Stato il potere di rimuovere situazioni di inerzia in riferimento ad adempimenti previsti come obbligatori dalla legge.

Pertanto, pur riconoscendo validità all'assunto che interpreta il richiamo alla legge contenuto nel secondo comma dell'art. 120 Cost. come riserva solo statale, la Corte conclude riconoscendo che differenti ipotesi di controllo sostitutivo – non di carattere straordinario – possano essere definite con legge regionale in riferimento a casi di inerzia o di inadempimento di organi di enti locali, sempre al fine di garantire la tutela degli interessi unitari. È, in qualche misura, il necessario contrappeso ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che, per essere funzionali, impongono una continua verifica non solo dell'allocazione della funzione ma anche dell'effettivo esercizio della stessa.

Un primo elemento è dunque stato chiarito: il legislatore regionale ha la possibilità di prevedere ipotesi di nomina di un commissario ad acta per superare ritardi ed omissioni nel compimento di atti obbligatori per legge di competenza degli enti locali.

Ciò posto, si è reso necessario definire anche sotto il profilo soggettivo la compatibilità delle norme attributive del potere con i parametri costituzionali di riferimento. In questo contesto si inserisce la decisione della Corte Costituzionale (sentenza n. 112 del 25 marzo 2004) con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale delle Marche n. 10 del 24 luglio 2002, recante misure urgenti in materia di risparmio energetico e contenimento dell'inquinamento luminoso. La disposizione in oggetto attribuiva al Difensore civico regionale il compito di nominare un commissario ad acta nel caso in cui le amministrazioni comunali avessero ritardato od omesso di compiere gli atti obbligatori previsti dalla medesima legge.

La Corte, richiamando la propria recente giurisprudenza in tema di controlli sostitutivi (con particolare riferimento alle sentenze n. 43 e 69 del 2004), ha accolto le censure proposte dal

Governo ed ha nuovamente definito i limiti del potere sostitutivo regionale nel sistema del titolo V della Costituzione. Nell'occasione è stato ulteriormente esplicitato uno dei presupposti individuato dalla Consulta (da ultimo con sentenza n. 313 del 2003) per l'attribuzione della titolarità del potere in oggetto: il potere sostitutivo, per lo spostamento eccezionale di competenze che determina e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi deve essere esercitato da un organo di governo delle Regione o almeno sulla base di una sua decisione, e non invece da apparati amministrativi. La Corte conclude quindi affermando che *"...in questa categoria non rientra certo la figura del difensore civico regionale che, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, è generalmente titolare di sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa, in larga misura assimilabili a quelle di controllo....si tratta quindi essenzialmente di un organo [...] preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale con limitati compiti di segnalazione di disfunzioni amministrative, al quale non può dunque essere legittimamente attribuita, proprio perché non è un organo di governo regionale, la responsabilità di misure sostitutive che incidono in modo diretto e gravoso sull'autonomia costituzionalmente garantita dei comuni"*.

La politicità della valutazione che è alla base dell'intervento sostitutivo impone, ad avviso della Corte e per la necessità di rispettare l'autonomia degli Enti locali, che le scelte relative ai criteri ed ai modi della sostituzione siano affidate ad un organo di governo. Principio che potrà trovare ulteriore specificazione da parte della Consulta, eventualmente distinguendo tra sostituzione nel compimento di atti di governo ovvero di atti di pura amministrazione (come ad esempio, il rilascio di una concessione edilizia)

Si è posto il problema di definire le conseguenze che tale decisione produce sull'attività dei Difensori civici, sia in riferimento ai procedimenti in corso che in relazione a quelli di futura attivazione. Per un verso, in effetti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta l'automatica caducazione della sola norma oggetto di gravame e non anche di tutte quelle altre disposizioni, sia nazionali che regionali che disciplinano fattispecie di controllo sostitutivo attribuite al Difensore civico. D'altra parte il principio di diritto espresso dalla Consulta appare sufficientemente chiaro e di generale applicazione.

La riflessione intervenuta sulla materia suggerisce di ritenere legittima la prosecuzione dell'attività in corso sino a quando non interverrà una eventuale nuova decisione della Corte Costituzionale ovvero una espressa modifica dei testi legislativi di riferimento. L'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore civico si fonda su disposizioni vigenti, la cui violazione

comporterebbe una diretta responsabilità dei funzionari che dovessero rifiutare il compimento un atto del proprio Ufficio.

E' ragionevole concludere nel senso che il principio di diritto enunciato dalla Corte Costituzionale non produce un effetto immediato né sulle disposizioni contenute nel TUEELL (art. 136) né sulle previsioni delle leggi regionali che attribuiscono al Difensore civico regionale ed ai Difensori civici locali il potere di nominare un commissario ad acta per i casi di ritardo od omissione di atti obbligatori per legge. A fronte di una possibile impugnazione degli atti posti in essere in adempimento delle disposizioni sopra citate, qualora la Corte dovesse dichiarare l'illegittimità di una o più norme di legge, gli effetti della decisione si produrrebbero a far data dalla pubblicazione della sentenza e non comporterebbero responsabilità per gli atti posti in essere in ottemperanza alle previsioni di legge.

Il legislatore regionale, naturalmente, sarà chiamato a riflettere sulle conseguenze che il principio di diritto enunciato dalla Corte potrà determinare sulla normazione vigente, valutando la possibilità di intervenire spontaneamente per assicurare l'adeguamento della legislazione regionale ai parametri di riferimento costituzionale definiti con le recenti decisioni.

## **2.8 Servizi pubblici**

### *2.8.1 Trasporti pubblici*

Nel corso dell'anno abbiamo ricevute numerose proteste da parte dei viaggiatori toscani e in particolare di quelli pendolari, che per raggiungere la sede di lavoro si servono quotidianamente di treni a bassa percorrenza, privi di ogni comfort. Sono stati segnalati disservizi d'ogni genere: quelli relativi ai ritardi e ad al sovraffollamento delle carrozze sono i più numerosi. Tra le segnalazioni più frequenti ricordiamo quelle relative a treni che viaggiano con 1 o 2 carrozze vuote, in qualche caso ufficialmente dichiarate guaste, mentre parte dei viaggiatori non trova posto a sedere e resta in piedi. Numerose sono anche le lamentele sulle condizioni igieniche delle carrozze e delle sale d'attesa, sulla mancanza di riscaldamento in inverno e di aria condizionata in estate, sugli altoparlanti che non funzionano, sulla carenza di personale che informi su emergenze e ritardi.

Si avverte, palpabile, la delusione nei confronti di un servizio che incide in modo determinante sui ritmi di vita delle persone. Nel corso dell'anno, i quotidiani nazionali e locali hanno dato ampio spazio alle inefficienze del trasporto ferroviario, riportando con frequenza allarmante notizie di ritardi e disservizi. In qualche caso

è stato necessario addirittura l'intervento delle forze dell'ordine per sedare la protesta di alcuni cittadini esasperati che viaggiavano su treni regionali affollati fino all'inverosimile. Il problema dei ritardi poi innesta specialmente per i pendolari, tutta una serie di altre conseguenze negative, per così dire a catena, a cominciare dalla dilatazione abnorme dei tempi di percorrenza, che si verifica quando un ritardo anche modesto, fa saltare la coincidenza successiva. Al riguardo, il Difensore civico ha suggerito all'Assessore ai Trasporti l'introduzione di crediti determinati dai minuti di ritardo accumulati nel corso del mese da sottrarre al costo dell'abbonamento successivo, allo scopo di indennizzare parzialmente il lavoratore che si imbatte in queste evenienze. A titolo esemplificativo, dalle istanze che ci sono state trasmesse, si apprende che troppo spesso si trascorrono quasi 3 ore in treno per andare e tornare da Rufina a Firenze. Al problema della lentezza del collegamento, si aggiunge spesso anche quello della mancanza di "un confort minimale", dal momento che viaggiare in piedi in carrozze sovraffollate, non climatizzate e sporche, mal si concilia con l'idea di un trasporto pubblico "al servizio dell'utenza", che di quei servizi fruisce e per i quali è contribuente. Molti utenti, non a torto, lamentano che i prezzi sono maggiorati, rispetto al servizio offerto, che dovrebbe assicurare - quanto meno - il rispetto dell'orario di partenza e di arrivo. In tale contesto spesso Trenitalia ha asserito invece che vi è stato un miglioramento del servizio. Purtroppo, dalle segnalazioni dei cittadini e dai dati in nostro possesso si è riscontrata invece una situazione fortemente critica. Certamente esasperare i toni è improduttivo, ma minimizzare i problemi esistenti o negarne l'evidenza genera rassegnazione in alcuni utenti, malumore in altri. Le critiche e le contestazioni dovrebbero piuttosto sollecitare un maggiore impegno per il miglioramento della qualità del servizio, che deve essere in grado di garantire all'utenza su treni puliti, puntuali e non sovraffollati.

### *2.8.2 Servizi idrici*

Decisamente in crescita le proteste degli utenti, soprattutto a causa dell'addebito del nuovo deposito cauzionale. Moltissime le persone che infatti hanno interpellato il Difensore civico per chiedere spiegazioni sulle fatture pervenute da Publiacqua, nelle quali è presente l'addebito del deposito cauzionale nonostante che quello versato al precedente gestore non sia stato restituito nella maggioranza dei casi. A tale proposito è da dire che la domiciliazione bancaria non è condizione sufficiente ad esentare dal versamento della cauzione, in quanto il Regolamento del servizio idrico integrato specifica che il deposito cauzionale viene calcolato per ogni unità immobiliare ed è dovuto da tutte le

utenze: è il caso non infrequente di chi abita in un condominio. E' stato obiettato al riguardo che pare venuta determinandosi una sostanziale disparità di trattamento che si fonda sulla circostanza di abitare o no in un condominio, persino a nulla rilevando che ciascun utente abbia una propria domiciliazione bancaria. La *ratio* della disposizione è di voler garantire il Gestore dall'eventuale insolvenza dell'utente e dunque non si capisce la logica che nega la facoltà in questione, posto che l'Azienda ha i persuasivi strumenti della messa in mora e della sospensione del servizio, per tutelare i propri diritti. Fra i problemi che vengono segnalati con maggiore frequenza ci sono quelli relativi alla scarsa trasparenza e chiarezza delle bollette. Altro problema lamentato è quello dei ritardi nelle letture, che secondo alcuni utenti vengono effettuate a scadenze superiori al termine massimo di sei mesi previsto dal Regolamento del Servizio idrico integrato. Questo ha determinato in alcuni casi fatturazioni di importo elevato a causa dell'applicazione di scaglioni tariffari più elevati. Inoltre è stato lamentato il mancato rispetto della Carta dei Servizi in alcuni punti essenziali, senza che per questo l'utente sia stato indennizzato in alcun modo.

Da segnalare l'istituzione della Commissione mista conciliativa, di cui fa parte il Difensore civico, alla cui attenzione verranno sottoposti i reclami degli utenti rispetto a singole questioni. In considerazione poi del crescente interesse dei cittadini verso un servizio che mai come adesso è stato avvertito di rilevanza essenziale, è stato istituito un gruppo di lavoro per avviare un confronto approfondito e più ampio, che affronti pure ogni aspetto, quale il rimborso automatico nei casi di interruzione del servizio, il rapporto con le ditte lettriste, la quota fissa, il parametro del numero dei componenti il nucleo familiare. A quest'ultimo proposito, è stata fatta presente la necessità di prevedere un sistema tariffario che introduca il numero dei componenti il nucleo familiare tra le variabili che influiranno sul criterio di determinazione della tariffa. L'AATO 3 si è detta favorevole all'introduzione di tale modifica, la cui attuazione è prevista prossimamente.

In aumento sono state le proteste legate alla non potabilità dell'acqua (specie nella provincia di Arezzo, dove gestore è Nuove Acque) ed assai frequenti – complice la abnorme calura estiva - quelle relative alla scarsità di essa, che ha infatti costretto in tante località nel periodo estivo a fare ricorso all'autobotte per i rifornimenti. In alcuni casi non sono stati indicati all'utenza i tempi e le modalità con cui si intendesse ovviare alla scarsità di acqua e alla sua torpidità. Il protrarsi di queste situazioni rende incomprensibili le disposizioni contenute nelle diverse Carte dei servizi, laddove si legge che i Gestori si impegnano ad erogare un servizio continuo, regolare e senza interruzioni mentre alla voce

rimborsi, la previsione di indennizzi irrisori appare davvero inadeguata rispetto al disservizio causato.

Troppe volte il servizio offerto non è stato all'altezza delle aspettative. All'incremento dei costi registrati infatti non ha corrisposto un analogo innalzamento della qualità del servizio offerto. E' pertanto necessario che il ruolo svolto dalle AATO recuperi in incisività sia sul versante della programmazione che su quello del controllo. Insufficiente sembra anche l'attenzione dedicata al problema delle perdite, che la rete idrica toscana registra nell'ordine del 40% ed a quello delle perdite occulte.

### *2.8.3 Servizi telefonici*

Perdura la difficoltà degli utenti nel colloquiare con Telecom. Le lamentele degli utenti convergono nel denunciare la mancanza di una persona responsabile cui far capo, anche dopo aver contattato il servizio 187 che fornisce risposte non omogenee. Sarebbe opportuno che ciascun abbonato di un'area geografica potesse, per la denuncia di eventuali disservizi, far riferimento ad un unico funzionario, responsabile della gestione del relativo procedimento. Di fatto, invece, i tempi necessari per venire a capo dei problemi si allungano e questo genera disorientamento negli utenti che non hanno punti di riferimento cui potersi affidare. Prova ne sia il fatto che solo una minima parte delle note inviate dal Difensore civico alla Telecom hanno avuto riscontro.

### *2.8.4 Servizi postali*

Più frequenti che in passato sono state le istanze che hanno riguardato le Poste Italiane. E' stata generalmente lamentata una insufficiente informazione allo sportello relativamente ad alcuni servizi offerti, anche di natura finanziaria. Si sono così registrate delle proteste che hanno investito la spedizione di soldi all'estero (pervenuto un importo minore a quanto inizialmente concordato), la reiterata mancata consegna di un pacco (senza che per questo fosse consegnato l'avviso di giacenza previsto), la vendita di obbligazioni senza una corretta informazione all'utente (che solo al momento del rimborso ha compreso che la anticipata vendita dei titoli comportava una perdita economica non indifferente). Al di là del fatto che l'errore è sempre possibile e che il volume di traffico postale è enorme, spiace dover rilevare come il dato comune in tutte queste vicende sia rappresentato dall'atteggiamento scarsamente collaborativo delle Poste con gli utenti e con lo stesso ufficio del Difensore civico.

### 2.8.5 *Fornitura gas metano*

Un problema interessante sottoposto all'ufficio relativo alla somministrazione di gas metano è stato il mancato accoglimento della richiesta di rimborso, relativa all'aliquota IVA versata nella misura del 20% per ogni intero anno anziché, limitatamente al periodo estivo, nella misura ridotta del 10%, come la legislazione vigente prevede. Non è la prima volta che si lamenta l'errata applicazione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto praticata dalle aziende erogatrici di gas metano. Com'è noto il DPR n.633/1972 stabilisce che l'aliquota IVA applicabile alle forniture di gas metano è del 10%, qualora questo sia usato per uso domestico per la cottura dei cibi e per la produzione di acqua calda. In realtà, le aziende erogatrici applicano indistintamente un'aliquota del 20%, come se i cittadini usassero tutto l'anno il gas metano soltanto per scaldarsi, cosa ovviamente del tutto improbabile, e non solo perché da aprile a ottobre l'uso del riscaldamento per mezzo di gas metano è vietato. La giustificazione addotta al riguardo è che in presenza di un unico contatore del gas non è possibile distinguere il consumo per cucinare e scaldare l'acqua da quello per il riscaldamento. L'impossibilità di operare una distinzione tra i diversi utilizzi non è però una giustificazione sufficiente a legittimare l'applicazione indistinta della maggiore aliquota, poiché rende inoperante la previsione di cui al DPR sopra citato, gravando le famiglie di una maggiore imposta espressamente non dovuta per legge anche quando, nel corso dell'estate, il metano consumato non può che essere logicamente (e per legge) destinato esclusivamente alla cottura dei cibi ed alla produzione di acqua calda. E' invece ragionevole ritenere che solo quando gli impianti di riscaldamento sono in funzione è praticamente impossibile quantificare i diversi utilizzi, per la mancanza di distinti contatori. Viceversa, nel periodo estivo, le necessità e i divieti di legge non comportando un diverso utilizzo, non consentono di assoggettare quei consumi alla maggiore aliquota. Ciò che non persuade è il supporre un uso che in realtà non avviene e che neppure può determinare l'obbligo per l'utente di dotarsi di un secondo distinto contatore, ove volesse beneficiare dell'aliquota agevolata. Non dimentichiamo poi – dato spesso trascurato ma non del tutto irrilevante – che nel periodo invernale una grossa quota del metano erogato viene impiegata per cucinare e per l'acqua calda e che anche tale quota, seppure incontestata, è in pratica impropriamente assoggettata alla maggiore aliquota del 20%. Di recente, per un caso analogo, un giudice di pace ha fatto applicazione dei principi contenuti nel DPR menzionato disponendo che venisse effettuato un rimborso.

## 2.9 Pubblico impiego

Rispetto agli anni passati, vi è una conferma del *trend* crescente di richieste di intervento in materia di pubblico impiego: talvolta, anche dopo aver interessato le rappresentanze sindacali o in costanza di un procedimento dinanzi all'Autorità Giudiziaria, viene richiesto l'intervento del Difensore Civico regionale ritenendo che l'instaurazione di un rapporto diretto con l'Amministrazione interessata e la conseguente opera di persuasione e mediazione possano agevolare la definizione *extra* giudiziale della questione, in tempi ragionevoli; non pochi sono stati i casi in cui gli interessati hanno raggiunto una soluzione in via conciliativa, a seguito di un intervento dell'Ufficio volto a sciogliere problemi di ordine interpretativo.

Nonostante l'eterogeneità e la complessità della casistica presentata, tuttavia possiamo individuare almeno tre filoni di problemi che meritano particolare attenzione: quelli relativi alle prove selettive interne e ai concorsi pubblici, il trattamento economico del personale comandato ed il fenomeno del *mobbing*.

Le istanze inerenti le selezioni interne e i pubblici concorsi costituiscono ancora il numero prevalente di richieste di intervento: generalmente hanno come oggetto l'interpretazione restrittiva data dalla Commissione esaminatrice delle previsioni contenute nel bando, le irregolarità verificatisi durante lo svolgimento delle prove o nella valutazione dei titoli, l'insufficiente motivazione del giudizio finale. Le questioni sollevate risentono spesso anche della mancanza di una giurisprudenza uniforme in materia: questo avviene, per esempio, per l'individuazione del giudice competente nelle controversie in materia di selezioni interne, nonostante la sent. n. 194/2002 della Corte Costituzionale. Avviene con riferimento all'obbligo di motivazione del giudizio espresso dalla Commissione esaminatrice perché mentre secondo alcune recenti pronunce del Consiglio di Stato, il voto numerico soddisfa l'obbligo di motivazione, per il Tar Lombardia e per lo stesso Consiglio di Stato in altre sentenze (n. 2331 del 30/04/2003), il voto numerico sarebbe sufficiente nelle prove di abilitazione, dove manca una valutazione comparativa dei candidati, ma non invece nelle procedure selettive. Secondo questo indirizzo giurisprudenziale nelle procedure selettive è importante il raffronto fra le prove svolte dai diversi partecipanti ed è perciò necessario poter ricostruire l'iter logico della Commissione esaminatrice, allo scopo di far conoscere all'interessato il ragionamento seguito, dando certezza dei motivi posti alla base della valutazione.

In tutti questi casi l'Ufficio ha ricevuto una "moderata" collaborazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni competenti, ma non sono mancati casi in cui sono state compiute