

*Provincia (cui spetta rilasciare le autorizzazioni) ma anche della Regione (cui spetta provvedere alla regolamentazione dell'attività di spandimento di fanghi in agricoltura). Si fa infine presente che, sulle competenze dei Comuni in materia, è intervenuto anche il Consiglio di Stato (cfr. sentenza n. 7528 del 15 ottobre 2010) affermando che "deve considerarsi sottratta ai comuni ogni potestà regolamentare in materia di fanghi biologici, restando riservata agli stessi solo la potestà di sanzionare la violazione delle disposizioni regolamentari preventivamente stabilite dalla Regione, ove queste si sostanzino in violazioni della normativa regolamentare in materia di igiene".*

In base a queste considerazioni, tenendo conto dei diversi interessi rilevanti nella materia de qua l'Ufficio si sta comunque attivando, d'accordo con la Direzione ambiente per creare un tavolo di confronto in cui possano eventualmente definirsi nuove condizioni per l'esercizio della attività di spargimento dei fanghi che siano più rispettose delle esigenze di tutela e salvaguardia ambientale.

Un altro caso da segnalare ha riguardato la richiesta di chiarimenti in merito al deposito di pneumatici nella Discarica di Poggio alla Billa, nel territorio comunale di Abbadia San Salvatore da parte delle minoranze presenti nel Consiglio comunale. In particolare gli istanti lamentavano che nella discarica in oggetto fossero giacenti notevolissimi quantitativi di pneumatici.

In considerazione della segnalazione, questo Ufficio ha provveduto a chiedere al Dipartimento provinciale di Siena di effettuare i controlli opportuni al fine di verificare la situazione.

Il Dipartimento, oltre a disporre le verifiche necessarie, ha precisato che il conferimento di pneumatici in discarica è disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. n. 36 del 2003 che individua i rifiuti non ammessi allo smaltimento in discarica. In particolare, al comma 1, lett. o) viene sancita la non ammissibilità al conferimento per *"pneumatici interi fuori uso a partire dal 16 luglio 2003, esclusi i pneumatici usati come materiale di ingegneria ed i pneumatici fuori uso triturati a partire da tre anni da tale data, esclusi in entrambi i casi quelli per biciclette e quelli con un diametro esterno superiore a 1400 mm"*.

A tal proposito, in considerazione del fatto che dalla lettura del testo normativo non appare chiaro se la decorrenza del termine dei tre anni si riferisca ai soli pneumatici fuori uso triturati o se invece comprenda anche i pneumatici utilizzati come materiali d'ingegneria, la dottrina sul punto si è espressa rilevando che *"è evidente che si hanno due termini di decorrenza del divieto di ammissione: 16 luglio 2003, da cui non possono più essere conferiti in discarica gli pneumatici interi fuori uso; 16 luglio 2996, data da cui non possono essere più conferiti i materiali usati come materiale di ingegneria ed i pneumatici fuori uso triturati. Questi sono rimasti esclusi dal divieto fino al 15 luglio 2006. Tuttavia dal*

*divieto di ammissione esorbitano i pneumatici per biciclette e quelli con diametro superiore a 1400 mm*" (cfr. per tutti P. Ficco in Rifiuti, bollettino d'informazione normativa, n. 167 del 2009).

Sotto questo profilo, il Dipartimento provinciale Arpat - condividendo l'interpretazione riportata, anche in considerazione degli orientamenti comunitari volti a promuovere forme di riutilizzo e recupero di tale categoria di rifiuti piuttosto che il conferimento in discarica e ritenendo comunque che qualsiasi soluzione ingegneristica applicata alla discarica, che preveda l'impiego di pneumatici fuori uso dovrebbe essere trattata nel progetto, descrivendone modalità, quantitativi e scopi - ha provveduto a verificare gli elaborati progettuali presentati dalla società che gestisce la discarica in oggetto per l'espletamento della procedura di Via e per la revisione della Autorizzazione ambientale integrata. Dato che la soluzione ingegneristica non era stata proposta nelle modalità esecutive e nelle finalità descritte negli elaborati, il Dipartimento provvedeva a chiedere all'Amministrazione provinciale di Siena la sospensione dell'utilizzo degli pneumatici in discarica.

L'Amministrazione provinciale provvedeva dunque a porre al Ministero dell'ambiente il quesito se i pneumatici fuori uso, usati a fini ingegneristici siano ad oggi ammissibili nelle discariche di rifiuti non pericolosi e invitava in via cautelativa la società gestrice della discarica a non accettare eventuali conferimenti di pneumatici fuori uso per l'utilizzo ai fini ingegneristici, nonché a integrare l'atto di autorizzazione ambientale integrata relativa alla discarica di Poggio alla Billa, specificando che presso l'impianto potranno essere accettati in ingresso ai fini dello smaltimento, solamente pneumatici fuori uso per biciclette e quelli con diametro esterno superiore a 1400 mm, fatta salva la possibilità di utilizzare gli pneumatici fuori uso per la protezione del telo di impermeabilizzazione previo chiarimento ufficiale in tal senso da parte del competente Ministero.

In via cautelativa si invitava dunque la società gestrice della discarica a non accettare eventuali conferimenti di pneumatici fuori uso per l'utilizzo ai fini ingegneristici.

### 2.5.3 *Edilizia residenziale pubblica*

Nel settore dell'edilizia pubblica e privata sono state avviate un totale di 34 istruttorie così suddivise: assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica (10), alienazione alloggi (3), determinazione e revisione del canone di locazione (4), pronuncia di decadenza (6), attività di manutenzione ordinaria e straordinaria (8), richiesta di mobilità per trasferimento in altro alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare (3).

I soggetti interlocutori sono necessariamente i Comuni proprietari delle abitazioni e gli Enti di gestione del patrimonio (Casa Spa, Apes, Spes ecc..). In qualche caso l'istruttoria ha reso necessaria l'attivazione di una collaborazione con il Difensore civico locale, se presente. Il maggior numero di richieste riguardano il territorio della Provincia di Firenze (in totale 20), per lo più concentrate nel capoluogo (13). Cinque istanze provengono dal territorio di Pistoia e le altre da Grosseto, Lucca, Massa, Pisa (2), Prato (2) e Siena (2).

Nel 2010 sono state chiuse in totale 32 pratiche (delle quali 24 aperte nel corso dell'anno con tempo medio di conclusione di 72 giorni). Il caso risulta risolto (totalmente o parzialmente) in 29 casi e le richieste del cittadino soddisfatte in 23 casi.

Nella maggioranza delle ipotesi le istanze sono state presentate a seguito di ricevimento dell'utente in sede, o in alternativa inviate per posta (ordinaria o elettronica).

Permane, in attesa dell'approvazione di una legge organica di riordino della materia, lo stato di sospensione delle procedure di vendita degli alloggi disposta prima con Delibera del Consiglio Regionale del 27 maggio 2008, n. 43 e quindi con L.R. 5 agosto 2009, n. 46. È dunque possibile l'alienazione dei soli immobili per i quali, alla data del 27 maggio 2008, risulti sottoscritto un accordo tra le parti con definizione del prezzo di cessione e delle condizioni di vendita. Il termine imposto per la conclusione di tali procedure è stato prorogato al 31 dicembre 2011 con L.R. 30 dicembre 2010 n. 68.

Come riferito, le problematiche di maggior ricorrenza riguardano istanze dirette alla verifica della correttezza delle procedure di assegnazioni degli alloggi, comprese le richieste di assistenza nella compilazione dei moduli e nell'individuazione dei punteggi attribuiti in relazione alle condizioni del nucleo familiare. Numerose sono anche le segnalazioni aventi ad oggetto l'accertamento delle condizioni di degrado degli appartamenti con la necessità di porre in essere le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria: le problematiche riguardano per lo più lo stato di vetustà degli impianti (elettrico, idraulico, riscaldamento) per la parte di competenza dell'Ente gestore. In qualche caso al Difensore civico è stato chiesto di intervenire per chiedere chiarimenti sulle modalità di determinazione del canone di locazione, soprattutto in casi nei quali la modifica delle condizioni reddituali nel corso dell'anno (e quindi al di fuori delle dichiarazioni biennali) avesse determinato una diminuzione del reddito del nucleo familiare (per abbandono di qualche componente o per perdita del posto di lavoro) con la necessità di una revisione, in ribasso, del canone stesso.

Non sono mancate neppure le richieste di mobilità, rese in qualche caso problematiche dalla mancanza di alternative

realmente valide o quanto meno percepite come tali dai soggetti richiedenti.

Risultano esaminati ben sei casi nei quali è stata dichiarata la decaduta del diritto all'assegnazione: in tutte le circostanze – è utile precisare – è stata verificata la sussistenza dei parametri previsti dalla legge per procedere in tal senso (morosità o disponibilità di altro alloggio idoneo alle esigenze del nucleo familiare).

Tra le questioni di maggior interesse si richiama – soprattutto perché allo stato non trova una risposta soddisfacente nella normativa di regolazione della materia – quella relativa al pagamento delle spese condominiali da parte di assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica in condomini a gestione privata. Esistono casi nei quali assegnatari che pagano il minimo di canone (per motivi di reddito) sono poi chiamati a contribuire alla gestione del condominio con quote del tutto inadeguate al loro reddito. Ciò non è infrequente nei casi in cui nell'edificio esistano o siano rimasti solo pochi appartamenti di edilizia residenziale pubblica: il condominio è a tutti gli effetti privato e l'assegnatario non ha altra possibilità che provare a chiedere un contributo ai servizi sociali del Comune per l'integrazione della quota di propria competenza. Si verifica, in sostanza, un effetto distorsivo che può determinare condizioni, anche gravi, di disparità di trattamento tra assegnatari con medesima situazione economico reddituale, a seconda che sia stato loro assegnato un alloggio all'interno di uno stabile interamente in gestione erp o al contrario in gestione condominiale privata.

## 2.6 Controlli sostitutivi

Le richieste di intervento sostitutivo pervenute nell'anno 2010 sono soltanto sei e, in tutti i casi esaminati, non sono stati ritenuti sussistenti i requisiti necessari per procedere alla nomina del commissario ad acta. A tal proposito si ricorda che la legge attribuisce al Difensore civico un potere di intervento nei casi nei quali risulti omesso o comunque ritardato un adempimento previsto come obbligatorio. Deve dunque sussistere non soltanto un comportamento inerte da parte dell'amministrazione, ma anche una specifica disposizione normativa che individui un termine perentorio, superato il quale è possibile prefigurare una fattispecie di omissione sanzionabile.

Già in passato e in più di una occasione si è riferito circa la necessità di circoscrivere l'attivazione dell'intervento sostitutivo ai soli casi nei quali tali elementi emergessero con estrema chiarezza, per non alimentare l'inevitabile contenzioso che consegue alla nomina di un commissario ad acta, soprattutto a seguito degli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale circa la legittimità

dell'attribuzione di un siffatto potere al Difensore civico regionale. Ed in effetti il potere di intervento, al momento, può ritenersi ancora sussistente solo in considerazione del fatto che la Corte ha riferito la propria decisione alla legislazione regionale e non anche a quella nazionale (tanto che, a distanza di molti anni, lo stesso legislatore non ha ancora provveduto ad eliminare dall'ordinamento giuridico la norma di riferimento, ossia l'art. 136 del testo unico degli enti locali).

Il clima di diffusa incertezza sulla effettiva utilizzabilità del potere sostitutivo attribuito al Difensore civico regionale costringe l'Ufficio a mantenere un basso profilo e condiziona inevitabilmente anche la stimolazione della richiesta di intervento.

Come già anticipato, in effetti, l'esame istruttorio delle istanze ricevute ha sempre condotto, nel corso del 2010, ad un diniego della richiesta di nomina del commissario ad acta. A titolo esemplificativo si ricordano due tra i casi esaminati.

#### *Verifica dei tempi di completamento di lavori pubblici*

È stato contestato il ritardo nella sottoscrizione del contratto con l'impresa aggiudicataria a fronte di una norma che prevede un termine di sessanta giorni - una volta divenuta efficace l'aggiudicazione - per la stipulazione del contratto di appalto o di concessione, fatto salvo il diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire ovvero un differimento espressamente concordato con l'aggiudicatario.

L'intervento nei confronti dell'amministrazione comunale ha consentito di accertare la determinazione di quest'ultima per una tempestiva ripresa dei lavori (con convocazione di una Conferenza dei Servizi). Tuttavia, relativamente all'istanza di nomina del commissario ad acta è stato rappresentato all'esponente che la conseguenza prevista dalla legge per il mancato rispetto del termine di sessanta giorni da parte dell'amministrazione è quella di consentire all'aggiudicatario di sciogliersi da ogni vincolo, con rimborso delle spese contrattuali documentate. Non è invece previsto che la stessa amministrazione possa essere obbligata alla sottoscrizione del contratto.

Pur in assenza di intervento sostitutivo, la procedura pare aver ripreso il suo regolare corso.

#### *Installazione impianto tecnologico per diffusione del servizio internet su banca larga*

L'amministrazione comunale ha negato la possibilità di procedere ad alcuni lavori richiesti con Dia e la Società esponente ha lamentato l'erronea applicazione della normativa applicabile alla fattispecie, indicata nel codice delle comunicazioni elettroniche invece che nella L.R. 1/05. In particolare è stato chiesto al Difensore civico di procedere alla nomina di un commissario ad acta che provvedesse alla convocazione della Conferenza dei

Servizi ai sensi di quanto previsto dall'art. 87, comma 6, del D. Lgs. 259/03 (la norma dispone un obbligo di convocazione della Conferenza in caso di dissenso da parte di una delle amministrazioni interessate).

È stato fatto presente come nella fattispecie in esame l'amministrazione comunale avesse formalmente concluso il procedimento con l'adozione di un provvedimento di diniego, formulato a seguito della comunicazione ex art. 10 bis della legge 241/90 e dell'esame delle osservazioni prodotte. La convocazione della conferenza dei servizi — per la quale era stato richiesto l'intervento sostitutivo — rappresentava una fase endoprocedimentale da attivare in caso di motivato dissenso da parte di una delle amministrazioni interessate: nella caso in esame, al contrario, non era intervenuto un semplice dissenso quanto invece una formale decisione dell'amministrazione titolare del procedimento.

L'ipotesi contemplata nel codice delle comunicazioni elettronica doveva dunque considerarsi appartenere ad una fase precedente rispetto a quella dell'adozione del provvedimento finale e di conseguenza non suscettibile di essere surrogata attraverso un intervento di carattere sostitutivo. È stato ricordato che il commissario ad acta interviene a fronte di un'omissione di un atto previsto come obbligatorio dalla legge e non anche nel caso in cui si controverta in ordine alla legittimità di un provvedimento comunque adottato e la cui stessa esistenza esclude la configurabilità dell'omissione. La verifica del Difensore civico, in tali ipotesi, si limita all'accertamento della regolarità della procedura posta in essere dall'amministrazione e della legittimità dell'atto conclusivo con il quale è stato formalizzato il diniego.

Nel merito è stato altresì precisato che la legge ha introdotto un procedimento di autorizzazione unico ma che tale previsione non elimina la necessità di porre in essere le verifiche di compatibilità urbanistico edilizio dell'intervento che viene proposto. La ritenuta illegittimità del diniego non è dunque automatica, ma deve essere valutata nel merito. Una conferma in tale senso è fornita anche da una recente pronuncia della sesta sezione del Consiglio di Stato (n. 4056 del 19 giugno 2009) ove viene ricordato l'onere per l'amministrazione locale di motivare in ordine all'inidoneità del sito: "... va considerato violativo della disciplina in materia di installazioni di impianti di telefonia mobile, il regolamento comunale che, nel delimitare, a tal fine, il proprio territorio, individui scarsissimi siti c.d. "idonei", vincolandolo quasi tutto (nel dividerlo in siti sensibili, zone di pregio paesaggistico ambientale e località di interesse storico, artistico e architettonico) e quindi escludendolo dalla possibilità di installazione degli impianti suddetti. Infatti, poiché detti impianti sono assimilati alle opere di urbanizzazione primaria, questi devono essere localizzati in modo che sia assicurato un servizio capillare, ed osta, evidentemente a

tale fine la previsione di altri siti, diversi da quelli "idonei", nei quali per motivi ambientali o storico artistici non è consentita l'installazione, che si configuri generica (non avendo indicato espressamente e singolarmente le ragioni della tutela di tutte le altre aree escluse) ed eccessiva, in quanto eccezionali devono essere solo i siti non idonei o sensibili e non viceversa". Non rappresenta dunque motivo di illegittimità l'individuazione di aree nelle quali è vietata l'installazione di impianti tecnologici, quanto invece l'eventuale genericità ed eccessività di tale previsione.

## 2.7 Attività produttive

Nel corso dell'anno sono state presentate 17 istanze, di cui 6 si riferiscono alla categoria commercio e riguardano problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze, 6 sono relative alla categoria piccole e medie imprese, 4 interessano la categoria turismo (con particolare riferimento alle problematiche delle guide turistiche e ambientali), 1 riguarda la categoria agriturismi e campeggi.

Con riferimento alla ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, la maggior parte delle segnalazioni si riferisce al territorio della Provincia di Firenze (6, pari al 35,28%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 6 con riferimento a quelle aperte nel corso dello stesso anno e 20 per quanto riguarda le pratiche aperte negli anni precedenti.

Di seguito si riferisce un caso particolarmente significativo che ha permesso di approfondire la disciplina cui è sottoposta l'attività di somministrazione di alimenti e bevande.

In particolare, è stato chiesto all'Ufficio di esprimere un parere sulla vicenda relativa alla apertura di una nuova attività di somministrazione di alimenti e bevande in Zona Centro storico di Siena. L'istante ha riferito di aver presentato, secondo quanto suggerito dal SUAP del Comune di Siena, una Dia per esercizio di vicinato di prodotti alimentari e di esercitare da cinque mesi l'attività di cui sopra avvalendosi di un innovativo sistema per la mescita automatizzata del vino, nonché di voler ampliare tale attività, installando una macchina da caffè e iniziando a fare somministrazione assistita, attraverso la presentazione all'amministrazione comunale di una S.C.I.A. o D.I.A.

Tutto ciò premesso l'istante sottolineava all'Ufficio che Il Comune di Siena con deliberazione del Consiglio Comunale n. 87 del 19/02/2008 ha approvato una specifica disciplina in materia di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, in attuazione

della L.R. n. 28 del 2005, che ha come principio ispiratore quello della valorizzazione delle forme di semplificazione amministrativa. L'art. 5 di tale delibera prevede i requisiti per l'apertura degli esercizi di somministrazione di bevande e alimenti, prevedendo inoltre che l'apertura degli esercizi in questione sia soggetta a dichiarazione di inizio attività al SUAP. Il comma 4 dello stesso articolo prevede poi che *"Ai fini dell'apertura di attività di somministrazione di alimenti e bevande, oltre ai requisiti obbligatori stabiliti dalla legge di cui ai commi precedenti, sono previsti come obbligatori i seguenti ulteriori requisiti comunali diversificati per ciascuna zona: ZONA 1 Tutela del Centro storico ai sensi dell'art. 98 L.R. n. 28/2005 (All.B)".* Tale allegato prevede poi che con riferimento alla Zona 1 il divieto di aprire nuove attività.

Con la conseguenza che secondo l'istante il regolamento in questione - disponendo per la zona 1 "Centro storico" il divieto assoluto di aprire nuove attività di somministrazione di alimenti e bevande - sarebbe viziato da profili di illegittimità per contrasto con la normativa comunitaria, nazionale e regionale che prescrivono le condizioni nel rispetto delle quali le nuove attività possono essere aperte.

A tal fine viene in rilievo l'art. 64 del d.lgs. n. 59 del 2010, che in attuazione della Direttiva CE n. 123 del 2006 (c.d. direttiva "Bolkenstein") prevede al comma 3 che i Comuni soltanto *"limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, adottano provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, garantendo in ogni caso sia l'interesse della collettività alla fruizione di un servizio adeguato sia quello dell'imprenditore al libero esercizio di attività".*

Tale programmazione – continua poi il disposto dell'articolo – può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità.

In ogni caso, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di alimenti e bevande e presenza di altri esercizi di somministrazione.

Peraltro l'obiettivo della disposizione in esame sarebbe fatto palese dalla Circolare 3635 del 6 maggio 2010 del Ministero dello Sviluppo Economico (cfr. art. 5.1.)

Di conseguenza, posto che secondo l'istante, la delibera n. 87 del 2008 del Comune di Siena - disponendo il divieto generale di apertura di nuovi esercizi nel centro storico - indicherebbe dei limiti numerici e non dei requisiti di qualità a tutela del centro storico, contrastando dunque con la disciplina individuata dalla normativa nazionale e comunitaria per questo tipo di attività, *“quasi intendesse preservare il cosiddetto mercato delle licenze che presenti nel centro storico di Siena”* è stato chiesto un parere al nostro Ufficio.

Si è dunque interpellata la Direzione generale competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze per ricostruire il quadro normativo di riferimento.

In primis è parso opportuno sottolineare la diversità della attività di vendita di prodotti alimentari in un esercizio di vicinato e dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e delle relative discipline.

La prima è regolata dall'art. 16, comma 4, della L.R. n. 28/2005 che prevede che negli esercizi di vicinato alimentari sia consentito il consumo immediato sul posto degli stessi prodotti venduti *“utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle norme in materia igienico sanitaria”*.

La seconda, regolata dall'art. 41, comma 1, lett. a) della stessa L.R. n. 28/2005, è definita come *“la vendita per il consumo sul posto che comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, intesa come adiacente o pertinente al locale, appositamente attrezzati e gestiti per la funzionalità dell'esercizio”*.

Anche se i confini possono apparire spesso labili, l'elemento di distinzione tra le attività di vendita e di somministrazione sembra riconducibile alla finalità (*“per il consumo sul posto”*) ed alla presenza, nella seconda, di una attrezzatura apposita e di una gestione che consenta che i prodotti venduti possano essere consumati sul posto. Non a caso la legge, nel disciplinare il consumo sul posto negli esercizi di vicinato alimentari prevede l'uso esclusivo degli arredi dell'azienda, senza predisposizione di attrezzature apposite ed esclude il servizio assistito, con ciò considerando questi elementi come caratterizzanti l'attività di somministrazione.

Per quanto riguarda la specifica questione relativa alla coerenza della programmazione comunale di Siena con le disposizioni vigenti in materia, si precisa che la programmazione degli esercizi di somministrazione in Toscana è disciplinata dall'art. 42 bis della L.R. n. 28/2005, introdotto nella legge a modifica della precedente disposizione in seguito all'entrata in vigore del D.L. n. 223 del 2006, come convertito nella L. n. 248 del 2006, che all'art. 3, comma 1, lett. d) considera illegittimo imporre *“il rispetto di limiti*

*riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale”.*

Tale articolo prevede che il Comune definisca i requisiti degli esercizi di somministrazione e che tali requisiti (comma 3) possono riferirsi *“anche alle materia urbanistica, edilizia, igienico-sanitaria, all'impatto ambientale ed all'adesione a disciplinari di qualità, anche relativi alla qualificazione professionale degli esercenti”*.

Con la conseguenza che deve escludersi che una programmazione di tipo quantitativo sia coerente con la normativa regionale toscana. D'altra parte sulla legittimità delle programmazioni di tipo quantitativo nei settori del commercio e della somministrazione si è espressa che anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha sottolineato come la programmazione degli esercizi commerciali fondata su limiti quantitativi predeterminati si traduca in una ingiustificata pianificazione quantitativa dell'offerta in contratto con gli interessi generali (cfr. parere del 7 giugno 2007).

Nello stesso senso si è orientata anche la giurisprudenza che ha precisato come *“I principi del Trattato e del nostro ordinamento costituzionale impongono che i poteri pubblici non interferiscano sul libero giuoco della concorrenza, astenendosi dallo stabilire inderogabilmente il numero massimo degli esercenti da autorizzare in una determinata area”* e che le disposizioni della L. n. 248 del 2006 *“in attuazione del principio della libera concorrenza, impediscono alle Amministrazioni di adottare misure regolatorie che incidano, direttamente o indirettamente, sull'equilibrio tra domanda e offerta, che deve invece determinarsi in base alle regole del mercato”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 2009, n. 2808).

Sul punto peraltro si è pronunciato anche il Tar Toscana ritenendo che la decorrenza del termine di entrata in vigore delle disposizioni statali e regionali conseguenti *“deve ritenersi determini la perdita di efficacia di ogni disposizione regionale e locale, legislativa e regolamentare, incompatibile con i principi dettati dal D.L. n. 223 del 2006”* (cfr. Sez. II, 21 settembre 2010, n. 6400).

A tal proposito merita infine ricordare che la normativa regionale toscana prevede un'altra norma, l'art. 98 della L.R. n. 28 del 2005 *“Disposizioni speciali per la valorizzazione di aree di particolare interesse del territorio comunale”*, che stabilisce che l'attività commerciale può essere sottoposta a limitazioni e prescrizioni esclusivamente se esse siano finalizzate a *“valorizzare e tutelare aree di particolare interesse del proprio territorio”*.

Infatti, il comma 2 dello stesso articolo prevede la realizzazione di *“programmi di qualificazione della rete commerciale”*, mentre i commi 3 e 4 prevedono *“specializzazioni merceologiche”* di mercati, fiere o posteggi ed accordi con gli operatori *“per la tutela attiva dei centri storici e delle aree urbane”*. Con la conseguenza che l'individuazione di attività o

merceologie incompatibili con le esigenze di tutela o con la natura delle aree appare giustificata solo se motivata da tali finalità.

In sintesi si ritiene che, fatta salva l'illegittimità della programmazione quantitativa degli esercizi di somministrazione, ogni eventuale limitazione imposta debba trovare motivazione nelle esigenze di tutela e valorizzazione, non essendo legittima una generica previsione di incompatibilità dell'apertura di nuove attività di somministrazione.

## 2.8 Servizi pubblici

I reclami sono in generale una preziosa risorsa per migliorare: se questo è lo spirito generale che è alla base dell'azione stessa del Difensore civico, per il settore dei servizi pubblici questa dovrebbe essere ancor di più una consapevolezza del Gestore del servizio, ma non sempre questa convinzione trova attuazione nella complessità dell'organizzazione della struttura. Infatti si continuano a registrare da parte degli utenti segnalazioni di insoddisfazione per le modalità con le quali il servizio clienti ha gestito il loro reclamo.

Per contro si deve dar conto in via generale ai Gestori dei Servizi Pubblici di un buon livello di collaborazione con il Difensore civico, soprattutto per quanto attiene il settore del Servizio elettrico con particolare riferimento ad Enel.

Tuttavia c'è ancora molta strada da fare perché sia data piena attuazione alle Carte dei Servizi, ed è particolarmente utile ed incisiva la possibilità di disporre di procedure di mediazione e conciliazione per quei casi in cui l'indennizzo riconosciuto dalla violazione della Carta del Servizio non sia sufficiente. In tal senso è positivo quello che accade con i Gestori di Telefonia ove l'utente può ricorrere al Co.Re.Com., mentre l'assenza di strumenti incisivi di mediazione per ottenere indennizzi in caso di ritardi o disservizio ha scoraggiato gli utenti del servizio ferroviario. Per quanto attiene la conciliazione è positivo in relazione alla gestione del Servizio idrico anche il fatto che siano nate altre due Commissioni Miste Conciliative nei territori delle AATO 1 e 2, accanto a quella "storica" dell'AATO 3.

Nota dolente, accentuatisi, la crescente richiesta di rateizzazione delle bollette di importo elevato seppure incontestate, indicativa della crisi economica in atto.

### 2.8.1 Servizio idrico

L'attività dell'Ufficio in questo Settore è stata molto intensa anche nel corso di quest'anno sia per quanto riguarda i numeri di

pratiche aperte e dei problemi concreti affrontati, sia per quanto riguarda l'attività c.d. istituzionale che ha visto la creazione di 2 nuove Commissioni miste conciliative all'interno degli Ambiti territoriali n.1 e 2. Questo risultato è il frutto di un lavoro pluriennale teso ad estendere una esperienza positiva che l'Ufficio sta portando avanti sin dall'anno 2004 nell'Ambito metropolitano fiorentino ( il numero 3).

Ebbene, a partire dal 6 ottobre scorso è diventata operativa la Commissione mista conciliativa di Acque spa ( Gestore del Servizio nell'Ambito territoriale n.2 ) e in data 4 ottobre l'AATO n.1 ha approvato il Regolamento di attuazione della Commissione mista conciliativa dando mandato al Gestore Gaia di darne attuazione. Quest'ultimo ha formalizzato la composizione della Commissione nel Consiglio di Amministrazione del 15 febbraio 2011.

Queste Commissioni sono composte da un membro del Gestore, un Rappresentante delle Associazioni dei Consumatori e dal Difensore civico regionale che riveste anche il ruolo di Presidente. Da un punto di vista operativo, il funzionamento di queste Commissioni è diverso tra di loro: più vicino ad un arbitrato nella Commissione presente nell'ATO 3 dove il Gestore prende atto di quanto la Commissione decide; più similare, invece, ad una conciliazione vera e propria negli altri due Ambiti dove viene redatta una vera e propria proposta da accettarsi da entrambe le parti con la specifica che se è il Gestore che non accetta la pratica viene trasmessa di ufficio all'Autorità di Ambito.

In ogni caso, al di là di alcune distinzioni di fondo, l'idea che le ha mosse era quella di creare uno strumento di tutela per l'utente di facile ed immediato accesso, senza costi e in grado di fornire risposte in tempi certi e rapidi. Le Commissioni sono sì un organo, formalmente, del Gestore, ma, proprio a tutela della loro garanzia di indipendenza e di terzietà, sono formate per 2/3 da Soggetti esterni dotati di specifica autonomia: in sostanza un Organo terzo che valuta le richieste avanzate dall'utente nei confronti del Gestore e da quest'ultimo non accolte in prima battuta.

Si profila, pertanto, nel 2011 una attività di conciliazione e di mediazione molto intensa che ricopre 3 Ambiti territoriali su 6 e un territorio che comprende tutta la Provincia di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato e Firenze.

Nell'anno 2010 la Commissione mista conciliativa presente nell'ATO 3 ha esaminato circa 70 casi, per una buona metà risolti con un qualche beneficio per l'utente. Le casistiche più ricorrenti hanno fatto riferimento al concetto di perdita occulta, all'effettività delle letture e delle comunicazioni di eventuali consumi anomali, a chiarimenti su criteri e modalità di calcolo della bolletta e rateizzi.

La Commissione mista conciliativa presente nell'AATO 2 ha svolto soltanto due riunioni per un totale di n.9 conciliazioni andate tutte a buon fine.

Tra i casi trattati direttamente dall'Ufficio, quello che ha generato il maggior numero di richieste e coinvolto un elevato numero di utenti è stato l'adeguamento del deposito cauzionale da parte del Gestore Publiacqua.

Nell'aprile 2010 l'AATO 3 ha provveduto ad emanare il nuovo Regolamento per la gestione del Servizio idrico integrato. In esso, all'art.49 veniva definito un nuovo criterio di calcolo del deposito cauzionale. Tale deposito, si ricorda, non è dovuto nel caso in cui l'intestatario del contratto procede ad effettuare la domiciliazione della bolletta il deposito è restituito comprensivamente agli interessi.

Limitando l'esempio alla sola utenza domestica, il nuovo criterio prevede che " il deposito cauzionale è determinato sulla base di un consumo medio annuo di 100 mc. ad unità immobiliare calcolato alle tariffe al tempo in vigore e rapportato ad un periodo di sei mesi".

Tali criteri, che differiscono da quelli presenti nella precedente versione del regolamento, si applicano alle nuove utenze. Per le vecchie il nuovo regolamento prevede che: "successivamente il deposito cauzionale potrà essere adeguato sulla base delle tariffe in vigore e dei consumi degli ultimi due anni al netto delle eventuali perdite".

È successo che, a partire dall'autunno 2010, Publiacqua ha proceduto ad un generale adeguamento dei depositi cauzionali con i nuovi criteri, utilizzando quella facoltà che il Regolamento sempre le permetteva e che nel corso degli anni pregressi ha fatto in parte. Pertanto, se per i nuovi utenti l'impatto dell'applicazione dei nuovi criteri poteva apparire lieve, lo stesso non è avvenuto per l'adeguamento dei precedenti depositi in quanto si partiva da situazioni più variegate in cui vi erano utenti che avevano versato il deposito che andava soltanto integrato, utenti che, invece, non avevano versato mai niente, utenti ai quali era già stato fatto l'adeguamento.

Ebbene, questa operazione ha generato una moltitudine di reclami e di lamentele tanto che anche il nostro Ufficio ha registrato un notevole numero di lettere e soprattutto di chiamate dirette con cui gli utenti chiedevano chiarimenti e informazioni su quello che veniva avvertito come una ingiustizia ed un ennesimo aumento non comprensibile.

Il compito che l'Ufficio ha svolto è stato quello di fornire informazioni precise e puntuali, anche mediante l'uso di comunicati stampa tesi a fare chiarezza tra le tante voci che si alzavano. In sostanza, ciò che Publiacqua ha fatto non è contestabile da un punto di vista strettamente giuridico in quanto ha sfruttato una possibilità che il Regolamento le concedeva.

Altro discorso è il punto di vista del merito e la valutazione sull'opportunità di quella scelta in un periodo delicato come quello che si sta vivendo.

L'Ufficio, tuttavia, non si è limitato a fornire informazioni ma si è anche fatto carico direttamente di tutta una serie di istanze di cittadini che volevano domiciliare la bolletta già arrivata e contenente il deposito: grazie ad un accordo col Gestore, previa presentazione, tramite il nostro ufficio, della domanda di domiciliazione bancaria, le bollette già uscite venivano sospese e ne venivano riemesse altre senza il deposito cauzionale e con la domiciliazione bancaria.

Inoltre si è fatto portavoce della protesta di molti cittadini, evidenziando come non fosse una cifra mediamente inferiore agli 80 euro che metteva al riparo da insolvenze spesso dell'ordine di centinaia di euro (quando non addirittura migliaia). In tal modo si penalizzava invece chi, per scelta o per necessità (pensiamo a chi non può permettersi di sostenere i costi di un conto corrente), decideva di non domiciliare le bollette in banca o alla posta, pure essendo un pagatore affidabile. Inoltre l'importo della cauzione nei sei AATO toscani ammonti a 30/40 euro, mentre per l'AATO fatta eccezione per Publiacqua, che ne chiedeva circa il doppio.

A seguito delle numerose proteste di merito avanzate, anche tramite il Difensore civico regionale (che ha criticato anche le modalità attraverso le quali Publiacqua ha portato a conoscenza dell'aumento del deposito cauzionale, in difetto di una efficace campagna informativa preventiva tesa a dare la possibilità effettiva di domiciliare la bolletta in tempi utili e così evitarne l'addebito) l'AATO 3 ha deciso di rivedere il criterio di calcolo giungendo a fare una nuova proposta.

Infatti va anche la domiciliazione bancaria soprattutto sul territorio fiorentino, è complicata dalla presenza delle ditte letturiste o recapitiste che ripartiscono su mandato del condominio i consumi del contatore generale, utilizzando contatori divisionali installati nei singoli appartamenti, a fronte di un unico contatore di Publiacqua per tutto il condominio.

Venendo alle problematiche emerse nei confronti di alcune di queste ultime ditte, si continuano a registrare da parte degli utenti malumori e perplessità per le modalità con le quali sono gestite le letture. Ad esempio alcune fatture giunte all'attenzione dell'ufficio non recavano la data di rilevazione della lettura precedente. In mancanza di essa, il dato relativo ai mc. consumati è praticamente privo di significato. Stessa cosa dicasi per la dicitura lettura attuale, priva di un riferimento temporale. Grave anche il fatto che manchino indicazioni relative al tipo di lettura, se effettiva, presunta o da utente. È stato quindi rinnovato l'invito ad inserire nelle fatture i dati necessari a consentire i dovuti riscontri agli utenti, secondo quanto già in passato suggerito dalla Autorità di Ambito su sollecitazione del Difensore civico.

### 2.8.2 *Energia Elettrica*

Nel corso dell'anno sono state presentate 36 istanze, corrispondenti al 14,93% del Settore servizi pubblici. Di queste 20 hanno avuto come soggetto interlocutore Enel e 14 Enel Energia.

Con riferimento alla ripartizione delle istanze in base al luogo in cui si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, la maggior parte delle segnalazioni si riferisce al territorio della Provincia di Firenze (17, pari al 47,22%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 15 con riferimento a quelle aperte nel corso dello stesso anno e 35 per quanto riguarda le pratiche aperte negli anni precedenti.

La maggior parte delle istanze ha segnalato il problema della confusione generata nel settore dalla presenza di due diverse società Enel Servizio elettrico che attua il servizio di maggior tutela e Enel Energia che opera nel mercato libero.

In particolare, gli istanti nella maggior parte dei casi hanno segnalato il passaggio dall'uno all'altro gestore avvenuto senza il proprio consenso. Molto frequenti i casi di coloro che hanno riferito di non aver firmato alcun nuovo contratto e di coloro che invece ritengono di aver apposto la propria firma su moduli diversi.

La segnalazione del problema, anche da parte delle Associazioni dei consumatori, ha indotto le Società in questione ad effettuare un richiamo degli operatori. Secondo quanto affermato dai gestori, in ogni Provincia della Toscana agisce adesso un numero limitato di agenzie certificate in modo che i potenziali clienti possano facilmente individuare il nome della società, la trasparenza dell'offerta e l'identità dell'agente specializzato, munito di tesserino plastificato con indicati i dati identificativi.

Sotto questo profilo si deve però sottolineare che le segnalazioni continuano ad arrivare a questo Ufficio, anche se in misura ridotta.

Per quanto riguarda invece la soluzione dei singoli casi portati all'attenzione dell'Ufficio si deve segnalare che grazie alla individuazione di specifici referenti di Enel Servizio Elettrico e di Enel Energia, nonché alla loro preziosa collaborazione e disponibilità è possibile risolvere i casi in modo molto soddisfacente per l'utente e con tempi rapidissimi (anche per telefono, immediatamente nel momento in cui l'utente viene ricevuto).

### 2.8.3 *Telefonia*

Riguardano la telefonia fissa i reclami pervenuti e in larga parte Telecom Italia.

Oggetto delle istanze, i ritardi nella riparazione e nell'attivazione o cessazione della linea telefonica, con tempi di attesa che in alcuni casi sono di alcuni mesi.

Molti utenti, già grazie all'opera di mediazione del Difensore civico, ottengono in tempi rapidi la corresponsione del previsto indennizzo per evenienze del genere, gli altri sono indirizzati al Co.Re.Com. Si reputa preferibile il canale conciliativo in tutti quei casi che vedono coinvolti più Gestori o che presentano caratteristiche di conflittualità tali da scoraggiare una mediazione, che comunque richiede dei tempi che rischiano di dilatare ancor di più le attese e deludere l'aspettativa degli utenti ad una rapida definizione del disservizio lamentato. Tra i disservizi segnalati con più frequenza quelli relativi al malfunzionamento - quando non all'assenza, pure in zone densamente popolate - della linea adsl, gli erronei addebiti per servizi cessati o non richiesti, le mancate attivazioni di servizi invece richiesti con però l'addebito dei relativi costi in bolletta, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso. Si pensi ai casi in cui vengono di sana pianta inventate da parte di operatori poco scrupolosi, adesioni a offerte commerciali mai accettate, confidando nella difficoltà da parte degli utenti, specie anziani, a dover poi richiedere al gestore la dimostrazione del mancato assenso.

Riscontrata con una certa frequenza, specie da parte di Tele2, l'attivazione unilaterale del servizio, all'insaputa del cliente e in assenza di una sua qualsivoglia espressione di volontà. Non convince appieno l'azione del Garante, il quale talvolta sanziona con ritardo e in misura non proporzionata al vantaggio effettivo conseguito, pratiche commerciali scorrette. Ovvio che se il profitto è un multiplo della sanzione inflitta, certi comportamenti piuttosto che essere inibiti, rischiano paradossalmente di essere incoraggiati. Un'azione tempestiva e più incisiva sarebbe auspicabile.

Poiché è dovere del Difensore civico segnalare anche gli aspetti positivi si registra un miglioramento nella gestione del Servizio Clienti da parte di Telecom Italia e si registrano invece problematiche da parte di altri Gestori.

È proseguita l'opera di assistenza da parte del Difensore civico agli utenti, facendosi delegare a rappresentarli nelle conciliazioni presso il Co.Re.Com. Si è assistito ad un aumento delle deleghe che gli utenti hanno affidato ad un funzionario dell'Ufficio e si tratta di un servizio particolarmente utile ed apprezzato, soprattutto da parte di coloro che risiedono al di fuori di Firenze, per i quali i costi ed i tempi di un trasferimento a Firenze per gestire una conciliazione di poche decine di euro rappresenterebbero un costo superiore all'importo della conciliazione stessa.

L'efficacia dello strumento conciliativo (oltre l'80% delle conciliazioni attualmente pervengono a un accordo) induce a