

l'amministrazione porta spesso positivi risultati nel trovare una collocazione lavorativa soddisfacente per il lavoratore, il quale, da solo, non sarebbe riuscito a rappresentare le proprie legittime necessità.

Anche la difficoltà di integrazione di minori nelle scuole è stato un argomento proposto frequentemente all'Ufficio. E' innegabile che i continui tagli ai budget scolastici, comportino una difficoltà nell'assegnazione e nel mantenimento delle ore di sostegno o assistenza, ma quando ciò rischia di minare il regolare svolgimento delle attività didattiche dell'alunno disabile oppure di creare un ambiente per lui sfavorevole la situazione, divenuta intollerabile, esige un intervento correttivo che si concretizza soltanto con un'azione collaborativa tra Dirigente scolastico e Difensore civico per riportare la situazione a livelli quanto meno accettabili.

Da quanto fin qui esposto nasce la riflessione di quanto sia importante, in questa materia, tenere alta l'attenzione su questo delicato problema, la cui soluzione può essere individuata soltanto se la difficoltà segnalata è affrontata con spirito collaborativo tra le parti e analizzata minuziosamente in tutti i suoi aspetti, al fine di riuscire a trovare soluzioni positive alternative anche in presenza delle attuali concrete difficoltà di ordine economico riscontrate.

### 2.3.7 *Previdenza*

Per quanto riguarda le problematiche previdenziali le istanze presentate nel corso del 2011 sono state 94, con richieste di intervento su problemi relativi a solleciti per la definizione delle pratiche avviate da molto tempo, per la correzione di errori nel computo dell'anzianità di servizio o nei conteggi, domande di ricongiunzione mai evase dall'Istituto previdenziale, che il cittadino scopre non essere in regola soltanto al momento di andare in pensione, con conseguente perdita di diritti altrimenti esigibili. Non ultimo, i contatti con l'istituto previdenziale, spesso molto difficolosi per il cittadino e comunque spesso oscuri nell'interpretazione delle risposte. Altra richiesta di intervento frequente è dovuta all'inaspettata richiesta di somme, anche importanti, indebitamente percepite per motivi reddituali, la cui restituzione è chiaramente normata dall'art. 13 della L. 412/91 che ne prevede la ripetizione, in caso di mancanza di atti interruttivi formali da parte dell'Istituto, entro l'anno solare successivo all'evento che ha fatto sorgere la posizione debitoria.

In questo ambito l'intervento del difensore civico ottiene quasi sempre risultati positivi.

A titolo esemplificativo si ricorda l'istanza di un cittadino residente a Pistoia, lavoratore presso una ditta privata, convivente con una signora residente a Firenze disoccupata. Tre anni fa in

seguito alla nascita di un bimbo, inizia a percepire gli assegni familiari, che trova nella busta paga, senza aver inoltrato la preventiva richiesta di autorizzazione all'Inps. Dopo tre anni l'Inps riscontra la mancanza dell'autorizzazione; ciò comporta che l'erogazione dell'assegno venga immediatamente bloccata e chiesta, da parte del datore di lavoro, la restituzione di quanto percepito. All'Inps il cittadino non riesce ad avere informazioni chiare in merito, mentre il datore di lavoro insiste nel pretendere la restituzione di quanto, secondo lui, percepito indebitamente, e il lavoratore non sa più come fare ad uscirne per non sborsare una somma importante e per continuare a percepire gli assegni per il suo bimbo. Si rivolge al Difensore civico che prende in carico la sua situazione chiedendo una verifica all'Inps sulla posizione esistente.

Viene confermato l'errore ad opera del datore di lavoro, che non aveva informato il lavoratore della modalità corretta per ottenere gli assegni familiari. Fortunatamente, poiché il termine prescrizionale per la richiesta degli assegni familiari è di cinque anni, il Difensore civico ha potuto aiutare l'istante a recuperare il proprio diritto, informandolo del corretto percorso procedurale ed aiutandolo nella compilazione del modulo di richiesta che, avendo il bimbo tre anni, poteva ancora inoltrare dopo averlo reperito sul sito Inps, con allegata una liberatoria da parte della madre che dichiarava di non aver riscosso, per lo stesso periodo, gli assegni familiari per il figlio, regolarizzando così la propria posizione.

## 2.4 **Tutela degli immigrati**

Nel 2011 sono state aperte 52 pratiche in tema di immigrazione.

15, in materia di rilascio/rinnovo/conversione del permesso di soggiorno;

8, in materia di rilascio di visto d'ingresso;

13, in materia di cittadinanza;

9, nel settore indicato come "assistenza e consulenza", che in buona sostanza sta a identificare, con criterio residuale, questioni attinenti a materie (quali lo stato civile e il nulla osta alle pubblicazioni matrimoniali, problematiche di assistenza sociale nonché di iscrizioni anagrafiche, riconoscimento di titoli professionali conseguiti all'estero, assistenza per la compilazione della domanda sul decreto flussi) che non rientrano in alcuna delle categorie predefinite);

2, in materia di titoli di viaggio e passaporti;

2, in materia di asilo politico;

3, in materia di rilascio della carta di soggiorno, ora "permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo".

Può dirsi consolidata la buona prassi della tutela endoprocedimentale svolta dalla difesa civica a fronte delle criticità

portate alla sua attenzione dall'utenza, nelle quali si manifesta l'esigenza di reperire una struttura di riferimento, che sia in grado di fornire consulenza e, fin dove possibile, assistenza legale nei percorsi di ottenimento, ove ne sussistano i requisiti, dei provvedimenti che incidono positivamente sullo status di persona immigrata. In quest'ambito, sono state seguite numerose pratiche di cittadinanza, la durata del procedimento di concessione della quale, com'è noto, è fissato in 730 giorni dall'art. 3 del DPR n. 362 del 1994. Tuttavia, abbiamo verificato che tale termine non viene quasi mai rispettato, ed abbiamo ricevuto una molteplicità di segnalazioni per interventi di sollecito a fronte di domande di cittadinanza presentate alle Prefetture 3 o 4 anni prima, in qualche caso anche più antiche. Ricordiamo che, per decisione governativa, dal dicembre 2010 non è più attivo il servizio telefonico di informazioni sulle pratiche di cittadinanza, essendo stato sostituito da apposita applicazione sul sito del Ministero dell'Interno, consistente nell'accreditamento e successiva visura dello stato degli atti. Pertanto, prima di intraprendere una qualsiasi iniziativa in merito alla procedura sottoposta alla nostra attenzione dagli interessati, abbiamo effettuato la visura on line della pratica medesima. In base alle risultanze di tale visura, abbiamo deciso l'azione da effettuare, che in primo luogo si è tradotta nella richiesta di chiarimenti su ciò che era stato trovato scritto in occasione della visura stessa, nella intenzione di risolvere le criticità evidenziate, e delle quali l'interessato non era al corrente prima della verifica sul sito del Ministero. In un caso, particolarmente degno di nota, è stato verificato che era stato "invia<sup>to</sup> il preavviso di diniego". Era stato cioè utilizzato lo strumento introdotto dall'art. 10bis L241/90 (come modificata dalla L15/2005), per il quale vengono comunicati i motivi ostativi all'accoglimento di una istanza, per permettere all'interessato, entro 10 giorni, di effettuare osservazioni scritte, eventualmente corredate dal documentazione, avvertendo che, in difetto, la domanda sarà rigettata per i motivi ostativi medesimi. Nel caso in esame, l'interessata, una cittadina somala, non aveva mai ricevuto il suddetto preavviso. Il nostro intervento ha permesso di comprendere il motivo del mancato recapito dei motivi ostativi, i quali, risultando essere stati trasmessi all'interessata alcuni mesi prima, rischiavano di compromettere il buon esito dell'iter. Infatti, la lettera contenente il preavviso di diniego era stata trasmessa all'indirizzo indicato dall'interessata nella domanda a suo tempo presentata, nonostante la signora avesse provveduto tempestivamente alla comunicazione alla Prefettura del luogo del nuovo domicilio. Il nostro intervento ha consentito la rimessione in termini, con una nuova notifica del preavviso, a fronte del quale abbiamo eseguito le osservazioni dovute, corredate da documentazione. Possiamo riferire con soddisfazione che la signora in questione è oggi cittadina italiana.

Gli interventi a tutela ex 10bis sono stati sovente effettuati per avere questo ufficio chiesto chiarimenti sullo stato degli atti, a fronte dei quali il Ministero ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza. Nella maggior parte dei casi, come si è riferito anche nella relazione 2010, il Ministero ha avanzato criticità relative al reddito non sufficiente, o relative al mancato invio della documentazione sul reddito valida ai fini fiscali, o alla scarsa conoscenza della lingua italiana dimostrata durante il colloquio presso la Questura tenutosi al momento della presentazione della domanda. La difesa civica, per ciò che riguarda il primo elemento, ha provveduto a effettuare le osservazioni evidenziando la necessità di applicare le disposizioni ministeriali emesse in tempi successivi alla presentazione della domanda, e relative al reddito necessario all'ottenimento della cittadinanza. La Circolare del Ministero dell'Interno prot. K.60.1 del 5 gennaio 2007 ha infatti stabilito che il reddito di riferimento da tener presente è quello dell'intero nucleo familiare di appartenenza dell'interessato, e che il reddito dichiarato nelle fattispecie vada "attualizzato", ove si riscontri il decorso di un considerevole lasso di tempo dalla data di presentazione dell'istanza, consentendo che tale tempo operi in senso favorevole all'interessato, rendendo apprezzabile l'aumento progressivo, negli anni, del reddito medesimo, anche ove lo stesso fosse collocato, al momento della domanda, al di sotto del minimo consentito. Sono state in questo senso svolte le osservazioni, e corredate con la copia della documentazione su reddito per le annualità richieste, evidenziandone, ove possibile, il progressivo incremento. Per ciò che riguarda il secondo elemento sopra richiamato, abbiamo provveduto a informare l'utenza che, per espressa disposizione ministeriale, la documentazione sul reddito da trasmettere in copia deve essere valida ai fini fiscali. Abbiamo dovuto invitare i richiedenti a provvedere, anche in ritardo (pagando la relativa sanzione), a dotarsi di Modello Unico, CUD o quant'altro, e provveduto alla trasmissione di copia al Ministero. Per il terzo elemento sopra ricordato, abbiamo osservato che, nei tre o quattro anni successivi alla presentazione della domanda, avendo l'interessato continuato a vivere e lavorare sul territorio, era continuato l'inarrestabile processo di apprendimento della lingua italiana e l'integrazione culturale nel Paese. In molti casi, poi, gli aspiranti italiani avevano frequentato corsi di lingua, l'attestato dei quali è stato da noi trasmesso in copia al Ministero.

Ancora in tema di cittadinanza, l'ufficio ha espletato altresì una tutela che può definirsi "pre-procedimentale", volta cioè a fornire supporto nella dimostrazione del possesso dei requisiti necessari alla presentazione della domanda, primo fra tutti, per la c.d. "naturalizzazione" (ossia l'acquisizione della cittadinanza per residenza ininterrotta sul territorio per almeno 10 anni - art. 9 lett. f) L91/92), la dimostrazione di aver risieduto senza interruzioni sul territorio per tale periodo. La persona in questione, al momento

della acquisizione del certificato di residenza, aveva appreso con rammarico che il Comune di riferimento lo aveva cancellato dall'anagrafe da un anno. E' stato possibile verificare che tale cancellazione era avvenuta per errore, essendo che l'interessato aveva sempre risieduto e lavorato in detto Comune, ed essendo che la polizia municipale, in occasione del cambio di indirizzo chiesto alcuni anni prima (della domanda per il quale egli aveva fortunatamente conservato la copia), non aveva verificato la presenza dell'interessato al nuovo recapito per un disguido dovuto a un fraintendimento tra numeri civici. Col nostro intervento è stato possibile dimostrare che l'interessato si era trovato sempre nel territorio comunale, senza soluzione di continuità, dal momento della cancellazione, e che la residenza corrispondeva allo stato di fatto, ossia alla dimora abituale dell'interessato. Il Comune in questione ha pertanto provveduto a reiscrivere *ex tunc* all'anagrafe il soggetto, consentendogli di poter dimostrare il possesso del requisito della continuità della residenza decennale, indispensabile per intraprendere la procedura di naturalizzazione.

Un caso di tutela "post-procedimentale" si è prospettato quando una aspirante cittadina, per la quale era stato già emesso il decreto di concessione, si è vista rifiutare la notifica del medesimo poiché riportante un nome parzialmente diverso da quello indicato sul passaporto. Si trattava di persona originaria di un Paese dell'America Latina, ove si posseggono in genere due nomi propri e due nomi di famiglia. In buona sostanza, il nome attribuito sul decreto era quello risultante dal certificato di nascita del Paese di origine. E' stato fatto notare al Ministero che il medesimo certificato indicava per l'interessata anche un altro nome, riportato poi sul passaporto. Tale circostanza faceva intendere che si trattava della stessa persona. Il Ministero ha così proceduto alla rettifica d'ufficio del decreto, rendendo possibile la notifica del medesimo ad opera della Prefettura di riferimento, nonché la prenotazione dell'appuntamento per la prestazione del giuramento presso il Comune di residenza dell'interessata.

La tutela endo e post-procedimentale è stata svolta non solo in tema di cittadinanza, ma anche in tema di rilascio/rinnovo/conversione del premesso di soggiorno. Oltre allo svolgimento, in vari casi, delle osservazioni a fronte della comunicazione del preavviso dell'esito sfavorevole dell'istanza, è interessante riportare che è stata prestata assistenza per la redazione di ricorso gerarchico al Prefetto volto a ottenere l'annullamento di un provvedimento di rifiuto di rinnovo di un permesso di soggiorno per studio, rifiuto emesso perché lo studente aveva erroneamente, nella compilazione della domanda, dichiarato di lavorare a tempo pieno (è noto che il permesso per studio consente di svolgere attività lavorativa entro determinati limiti temporali, corrispondenti a un contratto part-time). Anche in

questo caso, la vicenda si è conclusa positivamente, col rinnovo del permesso di soggiorno per studio.

Nel corso dell'anno è stata svolta una impegnativa attività di reperimento di soluzioni per questioni di carattere generale. Pensiamo al riconoscimento del titolo di viaggio per i cittadini somali. Pensiamo all'allungamento da sei mesi a due anni (ad opera del c.d. "Pacchetto Sicurezza" di cui alla L94/2009) di residenza nel Paese dopo il matrimonio con italiano/a per poter chiedere al cittadinanza. Pensiamo alla certificazione, parimenti introdotta dal "Pacchetto Sicurezza", della idoneità abitativa per il procedimenti di ricongiungimento familiare e di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Relativamente a ciascuno di questi temi ci sono state sottoposte determinate problematiche per le quali ci siamo rivolti alle autorità coinvolte, che ci hanno fornito indicazioni generali che a nostra volta abbiamo utilizzato per informare correttamente l'utenza, o che hanno provveduto a correggere il proprio operato e ad agire secondo la legge.

La questione relativa ai titoli di viaggio è stata portata all'attenzione della difesa civica da un gruppo di cittadini appartenenti alla comunità somala della Provincia di Firenze, la maggior parte dei quali in possesso di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, alcuni ormai in possesso di permesso di soggiorno di lunga durata ad altro titolo, altri di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. A tutti era stato rilasciato dalle questure, a suo tempo, il titolo di viaggio previsto dalla normativa di cui al DM 1 febbraio 1999.

Gli interessati avevano fatto presente che la Questura non intendevano provvedere al rinnovo dei titoli di viaggio, nel frattempo addivenuti a scadenza. Ciò, a causa della avvenuta emanazione del DM 23 marzo 2010. Tale normativa in sintesi prevede che, a partire dal 1 febbraio 2007, avendo il Governo Somalo introdotto nuovi passaporti con caratteristiche tecniche rispondenti alle raccomandazioni dell'UE, sono riconosciuti per l'ingresso in Italia i nuovi passaporti rilasciati dal Governo Somalo in quattro tipologie: passaporto ordinario, passaporto diplomatico, passaporto di servizio, documento di viaggio. Il nuovo decreto, in conformità al DM 1 febbraio 1999, ribadisce altresì che tutti i passaporti o documenti di viaggio somali, rilasciati o rinnovati dopo il 31 gennaio 1991 e fino al 31 gennaio 2007, restano privi di validità ai fini dell'ingresso nel territorio nazionale. Si è prospettata la esigenza di comprendere meglio la correlazione tra il contenuto del citato decreto e il diniego di rinnovo dei titoli di viaggio rilasciati dalla Questura ai sensi del DM 1 febbraio 1999, tenuto conto che, almeno per i titolari di protezione sussidiaria, la motivazione del soggiorno sul territorio è incompatibile con la richiesta di passaporto, o di documento di viaggio, che dovrebbe rivolgersi alle autorità somale. Oltre a questo, era da considerare

che coloro i quali sono ormai in possesso di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o comunque di permesso di soggiorno di lunga durata, riferivano il mancato funzionamento dell'Ambasciata Somala a Roma e la impossibilità di ottenere il passaporto. Abbiamo così chiesto alla Questura di fornire chiarimenti su quanto segnalato, e in particolare di tener presente che, per i cittadini somali in possesso del titolo di viaggio, il rinnovo di tale titolo costituisce l'unica modalità per munirsi di un documento che consenta di viaggiare all'estero per incontrare i familiari che siano immigrati in altri Paesi. La Questura ha risposto di aver provveduto a interpellare direttamente l'Ambasciata somala di Roma per verificare la sua effettiva abilitazione al rilascio dei nuovi documenti e per il loro riconoscimento in ambito UE. L'Ambasciata aveva risposto che stava già emettendo i nuovi passaporti, riconosciuti in ambito UE anche se, per il riconoscimento unanime, erano ancora in corso trattative diplomatiche tra il Governo somalo ed alcuni Stati membri. La Questura concludeva dichiarando di dover prendere atto della risposta dell'Autorità somala, e di non provvedere al rilascio dei titoli succitati, ma di poter esaminare i casi specifici per addivenire a diverse valutazioni. Sappiamo che la comunità somala ha effettuato dimostrazioni ed ha ottenuto infine il rinnovo dei titoli.

Ci è stata prospettata, a seguito della sopra citata modifica della legge sulla cittadinanza ad opera del c.d. "Pacchetto Sicurezza" di cui alla L94/2009 in riferimento allo spostamento del termine di sei mesi a due anni di residenza sul territorio dal matrimonio con italiano/a per poter chiedere la cittadinanza, la problematica relativa al computo del biennio di residenza legale nel territorio della Repubblica nella ipotesi in cui il coniuge italiano abbia acquistato lo *status civitatis* per naturalizzazione. Si trattava di capire *quid iuris* nell'ipotesi di due cittadini stranieri regolarmente presenti e coniugati da oltre due anni, uno dei quali acquisti, dopo il matrimonio, la cittadinanza italiana per naturalizzazione; in particolare, se il computo del biennio debba decorrere dal matrimonio o dalla intervenuta naturalizzazione. Il Ministero dell'Interno, da noi interpellato, ci ha trasmesso copia della propria risposta ai numerosi quesiti analoghi già pervenutigli, con la quale indica il *dies a quo* nella data di acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione da parte di uno dei due coniugi, per il motivo che "i requisiti richiesti allo straniero per la concessione di diritti connessi allo *status civitatis* del coniuge naturalizzato non possano essere valutati se non con riferimento alla data in cui quest'ultimo sia diventato cittadino italiano".

Alcuni Comuni della Provincia di Firenze esigevano che la certificazione della c. d. "idoneità alloggiativa" (ossia la certificazione di disponibilità di alloggio conforme ai requisiti igienico sanitari e di idoneità, ai sensi della lett. a) comma 3 art. 29 Dlgs286/98, come sostituita dal comma 19 art. 1 L94/2009), da

produrre, unitamente agli altri documenti necessari, ai fini del rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, venisse redatta da un tecnico (geometra) a scelta e a spese dell'interessato, richiedente il ricongiungimento. La cifra da sborsare oscillava tra le €150,00 e le €200,00. Tale prassi è apparsa immediatamente del tutto illegittima, essendo che la norma sopra citata dispone che i requisiti dell'alloggio ai fini del ricongiungimento debbono essere "accertati dai competenti uffici comunali". Le certificazioni suddette debbono infatti essere rilasciate, previo accertamento, dallo stesso Comune, gravando sugli interessati unicamente il costo della marca da bollo (€ 14,62) da apporre sulla domanda, senza alcuna spesa aggiuntiva, conformemente al dettato del legislatore.

La difesa civica ha puntualizzato quanto sopra nei confronti di tutti Comuni nei quali si era constatato il comportamento lamentato. Pur dopo qualche resistenza, tutte le amministrazioni coinvolte si sono conformate alle indicazioni della difesa civica, fornendone notizia per iscritto, unitamente alla illustrazione delle procedure adottate, stavolta legittimamente.

Sta prendendo forma la istituzione della rete antidiscriminazioni facente riferimento alla Giunta regionale, ai sensi della L16/2009, la creazione della quale è uno dei principi sui quali si fonda la proposta di "Piano di Indirizzo Integrato triennale per le Politiche sull'Immigrazione - 2012-2015". La difesa civica ha preso parte alle consultazioni in V Commissione relative alla proposta medesima, effettuando alcune osservazioni e riportandole per iscritto puntualmente al testo, chiedendone l'inserimento nel medesimo. Di tali osservazioni si riporta il contenuto.

**Consultazioni PDD n.195 ( Proposta di Piano di Indirizzo Integrato per le Politiche sull'Immigrazione) - V Commissione**

**Osservazioni del Difensore civico della Regione Toscana**

**Ruolo del terzo settore (1.2.5)**

E' individuata, tra le assi trasversali strategiche del Piano, la rete istituzionale degli sportelli multi - servizio.

La realizzazione di tale strategia passa attraverso la costruzione di un patrimonio condiviso di esperienze tra enti e operatori del settore, e la qualificazione degli operatori pubblici e del terzo settore.

Il ruolo dell'associazionismo diffuso nel contesto regionale è determinante per la realizzazione degli obiettivi strategici sopra tratteggiati, e va valorizzato, come il Piano medesimo stabilisce (pag. 26 ultimo capoverso), nell'ambito delle politiche attuative del Piano.

**Al termine del punto 1.2.5 (pag. 26), si propone di inserire:**

**"A proposito della valorizzazione del ruolo dell'associazionismo in ambito regionale, sia in riferimento al terzo settore che opera erogando servizi, sia in riferimento al terzo**

*settore qualificato che affianca gli Enti istituzionali, è opportuno segnalare il Protocollo d'Intesa stipulato nell'ottobre 2011 tra il Difensore civico regionale e il CESVOT per Azioni Comuni a Tutela dei Diritti Umani. In tale protocollo si evidenzia l'impegno comune a favore delle fasce svantaggiate della popolazione a partire dalla organizzazione della informazione, formazione e consulenza a favore delle organizzazioni di volontariato in tema diritti umani, verso il promovimento di una cittadinanza attiva e consapevole. In secondo luogo, nel protocollo è prevista la realizzazione di accordi e collaborazioni tra la difesa civica e le organizzazioni di volontariato per il sostegno, affiancamento e assistenza alle persone svantaggiate per ragioni economiche, culturali e di integrazione sociale. Ciò, grazie alla collaborazione delle organizzazioni nell'assistenza diretta agli utenti e raccolta e presentazione istanze alla difesa civica, e tramite la segnalazione di questa al CESVOT di problematiche cui le associazioni possano fare fronte".*

Gli interventi sanitari e sociali nei confronti dei cittadini stranieri privi di titolo di soggiorno nel quadro del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona (1.3.3).

Il Piano vuole la costruzione di uno status del soggetto privo di titolo di soggiorno e in condizioni di vulnerabilità, che sia omogeneo, verificabile ed efficace. Il soggetto "irregolare" deve poter essere raggiunto dalle informazioni sui servizi essenziali a tutela della salute, dell'infanzia, della dignità della persona, erogati a prescindere dalla sua situazione giuridica. In questo quadro, la tessera di STP (Straniero Temporaneamente Presente), che dà accesso ai servizi sanitari (cure urgenti anche non continuative per malattia e infortunio, medicina preventiva, maternità) e sociali (centri di accoglienza, mense, distribuzione di cibo e vestiario, ecc.) di primo intervento, potrebbe contenere l'informazione relativa alla possibilità di rivolgersi al Difensore civico regionale per la tutela delle situazioni giuridiche soggettive a essa connesse.

Al termine del punto 1.3.3 (pag. 36), si propone di inserire:

*"Nel quadro delle informazioni contenute nel modello di tessera STP, da diffondere in forma plurilingue, è opportuno inserire l'indicazione che i cittadini stranieri titolari possono rivolgersi al Difensore civico regionale per la tutela dei diritti connessi al possesso della tessera medesima, e comunque per gli aspetti relativi allo status di persona priva di titolo di soggiorno".*

Lo sviluppo delle reti territoriali di tutela e contrasto delle discriminazioni in raccordo con UNAR

(1.5.2.6)

La Difesa civica è inserita, con gli altri soggetti indicati dalla LR29/2009, art. 6 comma 70, nell'ambito delle reti territoriali di tutela e contrasto delle discriminazioni.

Al 4° capoverso, pag. 61, della Proposta di piano, si dice che "la specificità dell'azione di tutela e contrasto delle

discriminazioni potrà svilupparsi con interventi di mediazione in ambito sociale o anche nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, in grado di determinare una rimozione spontanea dei fenomeni discriminatori e potrà giungere fino allo sviluppo di una azione specifica di tutela comprensiva del possibile ricorso in sede giudiziaria".

Al termine del punto 1.5.2.6 (pag. 61) si propone di inserire:

*"Il Difensore civico locale ove esistente, e in mancanza il Difensore civico regionale, nella fase di studio e istruttoria delle ipotesi di discriminazione attuate da soggetti pubblici, segnalate o rilevate d'ufficio, potrà svolgere in concreto, anche avvalendosi delle banche dati regionale e di UNAR, l'attività istruttoria relativa al caso di discriminazione, e indirizzare le parti verso una soluzione conciliativa volta a rimuovere la discriminazione e la sua causa, evitando la via giurisdizionale. Qualora tale mediazione non dovesse riuscire o essere ipotizzabile, il Difensore civico, verificata la fondatezza dell'istanza, indirizza verso la soluzione giurisdizionale".*

## 2.5 Governo del territorio

Nel 2011 sono state presentate in totale 255 istanze (nel 2010 erano state 249) relative alla materia del "governo del territorio", dato che si pone in linea con i valori espressi negli anni precedenti e che rappresenta comunque una tendenza alla crescita delle domande di assistenza.

Per questioni di urbanistica sono stati avviati 152 procedimenti (numero identico a quello dell'anno precedente) che, in valori percentuali, rappresentano quasi il 60% del totale del settore in esame. Sono invece 67 le pratiche aperte in materia di ambiente (in aumento rispetto alle 58 del 2010) per una percentuale pari ad oltre il 26%. Le problematiche proposte in tema di edilizia residenziale pubblica hanno, al contrario, registrato un modesto calo, passando dalle 34 del 2010 alle 29 del 2011 (circa 11%). A tal proposito si deve tuttavia rilevare come i dati dei primi tre mesi del 2012 (anno di pubblicazione della presente relazione) descrivono una forte accelerazione delle problematiche poste in tema di edilizia residenziale pubblica (a metà del mese di marzo si rilevano valori di poco inferiori a quelli di tutto il 2011), evidenziando altresì una modifica sostanziale della tipologia delle istanze proposte. Il restante 3% delle pratiche di "governo del territorio" concerne la materia degli appalti pubblici, con un totale di 7 procedure avviate, a confronto delle 5 esaminate nel corso dell'anno precedente.

Per quanto concerne i tempi di istruttoria, nel 2011 sono state portate a conclusione un totale di 238 pratiche (sempre

riferito al settore "governo del territorio", ovviamente). Di queste, 144 sono relative all'urbanistica (60%), 58 all'ambiente (25%), 29 all'edilizia residenziale pubblica (12%) e 7 agli appalti pubblici (circa 3%).

Delle 255 procedure avviate nel corso del 2011, ne sono state portate a conclusione più del 50%, per un totale di 132, così suddiviso: ambiente 25 (37% delle aperte), urbanistica 83 (circa il 54%), edilizia residenziale pubblica 19 (oltre il 65%) e infine, per questioni inerenti la gestione degli appalti pubblici, 5 (più del 71%). Dal confronto di tali dati con quelli registrati nell'anno precedente si ricava un'ulteriore miglioramento del tempo medio di chiusura delle pratiche del settore in esame, sceso dai 103 giorni del 2010 ai 97 giorni del 2011. Si tratta, in ogni caso, di valori in realtà superiori a quelli reali poiché condizionati da vincoli del software di gestione che al momento consente di registrare la chiusura solo in un momento successivo a quello di effettiva conclusione dell'esame della pratica.

Relativamente agli esiti delle procedure concluse nel corso del 2011 (si tratta quindi di esiti riferiti ad un totale di 238 pratiche), la questione proposta al Difensore civico risulta essere stata totalmente o parzialmente risolta in ben 192 ipotesi (con valori superiori all'80%) e le richieste del cittadino soddisfatte (in tutto o in parte) in 178 casi (75%).

Se si considerano gli esiti delle procedure avviate nel 2011 e concluse nel corso dello stesso anno (si fa qui riferimento ad un totale di 132 pratiche), risulta una soluzione totale o parziale del problema in 120 casi (valore superiore al 90%) e la soddisfazione (in tutto o in parte) delle aspettative del cittadino in 110 casi (oltre l'83%).

Sono state attivate 181 istruttorie nei confronti di altre pubbliche amministrazioni, oltre a 31 casi di collaborazione con altri Uffici di Difesa civica presenti sul territorio della Toscana. A seguito dell'esame della pratica, è stata invece sufficiente la formalizzazione di un parere sulla questione proposta in 53 casi. Sono stati effettuati 4 tentativi di conciliazione con la convocazione delle parti interessate presso l'Ufficio del Difensore civico o direttamente sul luogo ove si sono svolti i fatti oggetto di contenzioso.

Per quanto concerne infine le modalità di raccolta delle domande di assistenza, si registrano i seguenti dati: lettera o fax (96), posta elettronica (66), appuntamento presso la sede dell'Ufficio (52), trasmessa da altro Ufficio di difesa civica (16), telefono (5), aperta d'ufficio per notizia appresa dalla stampa o perché rappresentante una problematica di carattere generale emergente da un caso particolare esaminato (3).

### 2.5.1 *Urbanistica*

Il confronto tra i dati dell'anno 2010 e quelli del 2011 evidenzia una moderata tendenza alla crescita delle istanze in materia di atti di pianificazione e di governo del territorio. Le casistiche di attività risultano piuttosto omogenee nel corso del tempo, e ciò a conferma dell'esistenza di settori che presentano maggiori problematicità rispetto ad altri. Si segnala una riduzione delle richieste di assistenza per le procedure di rilascio di titoli abilitativi (permessi di costruire, dia/scia: 14 interventi nel 2011 a fronte dei 20 attivati nel 2010) mentre, al contrario si registra un aumento consistente (23 pratiche nel 2011 contro le 8 del 2010) delle questioni inerenti pratiche di abuso edilizio, sanatoria e condono. In lieve calo (12 a fronte delle 17 dell'anno precedente) le sollecitazioni strettamente finalizzate alla repressione degli abusi edilizie e quindi connesse all'esercizio della vigilanza urbanistico edilizia. In materia di pianificazione urbanistica sono stati avviati 9 procedimenti istruttori, finalizzati soprattutto alla verifica della regolarità della procedura, con specifico riferimento al rispetto delle norme sulla partecipazione.

Numerose, ancora una volta, le istanze relative a problemi di viabilità (29), di gestione delle aree urbane (12) di parcheggi e passi carrabili (10), di manutenzione stradale e lavori pubblici (8) e in generale inerenti la verifica del procedimento amministrativo (22). Altre richieste hanno avuto ad oggetto problemi di esproprio (4), di attività estrattive e di coltivazione delle cave, difesa del suolo e consorzi di bonifica (6), di classificazione catastale (3), di gestione del demanio e del patrimonio pubblico (5), di esecuzione delle ordinanze (2), di servitù ed usi civici (1) e di risarcimento danni (2).

Gli interlocutori pubblici maggiormente coinvolti nelle verifiche inerenti problematiche di governo del territorio sono ancora una volta le amministrazioni locali (in totale 132 contatti dei quali, 126 con i Comuni, 5 Province e in un caso con una Comunità Montana). Circa un quinto delle pratiche avviate nei confronti delle amministrazioni comunali si riferiscono a Firenze, dato indubbiamente favorito dalla prossimità territoriale con l'Ufficio di difesa civica regionale. Si registra un discreto calo dei casi trattati insieme ai Difensori civici locali (12 nel 2011 a fronte dei 27 nel 2010), conseguenza diretta della progressiva abolizione degli uffici e della disaggregazione della rete di tutela costruita negli anni passati.

Numerosi anche i contatti con gli Uffici della Giunta regionale (13), mentre risultano più rari - relativamente all'esame della materia urbanistica ed edilizia - i casi di pratiche trattati con il Corpo Forestale dello Stato, i Consorzi di Bonifica, i Gestori di pubblici servizi, la Soprintendenza, il Comando dei Vigili del Fuoco,

l'ANAS, l'Agenzia del demanio, l'Agenzia del territorio e l'Agenzia delle Entrate.

La classificazione delle istanze con riferimento al luogo nel quale si è verificato l'evento conferma la prevalenza di contatti nei territori più vicini al capoluogo, ed è così ripartita: Provincia di Arezzo (10), Provincia di Firenze (70), Provincia di Grosseto (15), Provincia di Livorno (7), Provincia di Lucca (8), Provincia di Massa (9), Provincia di Pisa (13), Provincia di Prato (2), Provincia di Pistoia (8), Provincia di Siena (8).

In materia urbanistica, nel 2011 sono state chiuse 144 delle quali 117 con esito totalmente o parzialmente positivo (pari ad oltre l'81%) e 111 con richieste del cittadino soddisfatte in tutto o in parte (77%). Se la ricerca si limita alle pratiche aperte e chiuse nel corso del 2011 (e quindi escludendo quelle avviate negli anni precedenti e chiuse nel 2011) i valori di riferimento sul totale di 83 pratiche sono i seguenti: in 78 casi il caso è stato completamente o parzialmente risolto e in 75 casi le richieste del cittadino sono state in tutto o in parte soddisfatte.

Poiché di specifico impatto per la normativa di settore, è utile ricordare la novella legislativa (L.R.T. 40/2011) con la quale sono state recepite in Toscana le indicazioni contenute nel DL 70/2011 (art. 5) e quindi introdotte significative novità in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi. Risulta profondamente innovata la disciplina del permesso di costruire e della Dia edilizia, ora completamente sostituita dalla segnalazione certificata di inizio attività (scia).

Per quanto concerne la procedura per il rilascio del permesso di costruire viene in primo luogo previsto – in conformità con il novellato art. 20 del DPR 380/2001 – l'obbligo a carico del progettista abilitato di allegare alla domanda una dichiarazione con la quale viene asseverata la conformità del progetto rispetto alle normative di settore e agli strumenti urbanistici. Viene, soprattutto, introdotto il cd. "silenzio significativo" per regolare la definizione delle procedure in mancanza di un tempestivo provvedimento adottato dall'amministrazione competente.

In termini generali vale il principio del silenzio assenso: scaduto il termine massimo previsto dalla legge per l'adozione del provvedimento finale (in totale 90 giorni, fatte salve specifiche eccezioni), qualora non sia stato opposto motivo diniego, la domanda si intende accolta ad esclusione dei casi nei quali sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali. In tali ultimi casi, in mancanza di provvedimento espresso da parte del Comune, si considera formato il silenzio rifiuto.

Appare dunque con evidenza la differenza rispetto alla disciplina previgente: il potere sostitutivo della Regione, da esercitarsi attraverso la nomina di un commissario ad acta, residua per la sola ipotesi in cui – relativamente ad interventi in zona

soggetta a vincolo – l'amministrazione non proceda al tempestivo rilascio del permesso di costruire dopo aver acquisito i pareri favorevoli da parte degli Enti competenti.

Analogo meccanismo di silenzio rifiuto viene previsto per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, disciplinato dall'art. 140 della legge regionale.

Inoltre, preso atto dell'interpretazione autentica del novellato articolo 19 della L. 241/1990, l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (scia) è stato esteso alla materia edilizia sostituendo integralmente la previgente denuncia di inizio attività (dia), con esclusione dei soli casi in cui la dia era stata prevista in alternativa o sostituzione del permesso di costruire in base alla normativa statale o regionale. Il comma 6 bis dell'art. 19 della L. 241/90 chiarisce inoltre che alla scia in materia edilizia si applicano le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico - edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, e dalle leggi regionali. Disposizione che consente di mantenere fermo l'apparato sanzionatorio finalizzato al controllo dell'attività edilizia e alla repressione degli abusi.

La questione della natura giuridica della dia è stata a lungo controversa in giurisprudenza, sino a quando - nel luglio scorso - l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sent. 29 luglio 2011 n. 15) ha definitivamente fatto chiarezza: la dia (oggi scia) non è un provvedimento tacito ma "atto soggettivamente e oggettivamente privato" in merito al quale l'amministrazione non esprime alcun consenso preventivo mantenendo tuttavia un potere di verifica successiva. La dia/scia non è dunque un atto amministrativo tacito ad efficacia differita (ossia che assume validità dopo il decorso del termine indicato dalla legge) ma espressione di dichiarazioni private formulate per responsabilità del progettista. Di tale pronuncia dell'Adunanza plenaria ha preso altresì atto il legislatore che ha inserito (DL 13 agosto 2011, n. 138) il comma 6 ter all'art. 19 della L. 241/90: "la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività si riferiscono ad attività liberalizzate e non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire l'azione di cui all'articolo 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104". Le conseguenze sono rilevanti soprattutto da un punto di vista dell'individuazione degli strumenti di impugnazione a disposizione degli interessati.

Si espongono di seguito – a mero titolo esemplificativo – alcune questioni di interesse esaminate nel corso del 2011.

#### Titoli edilizi e diritti di terzi

Uno dei motivi di maggiore conflittualità in merito alle procedure di rilascio di titoli abilitativi edilizi è rappresentato dalla mancata considerazione dei diritti dei terzi che possono ricevere pregiudizio dalla realizzazione dell'intervento. Ma quali sono le verifiche che l'amministrazione comunale è tenuta ad effettuare in sede di rilascio di un permesso di costruire? Deve, ad esempio, acquisire il consenso dei condomini in merito ad interventi da realizzarsi su parti comuni dell'edificio?

È stato chiesto di valutare la correttezza del comportamento di un Comune che, in riferimento ad una procedura di rilascio di un titolo abilitativo edilizio, non aveva verificato la preventiva acquisizione – da parte del richiedente il titolo – del consenso dei condomini per la realizzazione di interventi da effettuarsi anche su parti comuni dell'edificio.

A tal proposito è stato chiarito che l'amministrazione, oltre a valutare la conformità dell'intervento rispetto alle normative edilizie ed urbanistiche vigenti, deve altresì verificare la sussistenza del titolo di proprietà del bene sul quale deve essere assentito l'intervento. In occasione del rilascio di titoli abilitativi edilizi viene di prassi utilizzata la formula "fatti salvi i diritti dei terzi" proprio per significare che non rientra tra le funzioni del Comune quella di dirimere eventuali contenziosi tra privati ovvero valutare preventivamente l'eventualità che un intervento possa recare pregiudizio a terzi. Il parametro – per il Comune – è costituito dalla compatibilità delle opere richieste con le normative di settore. Ciò tuttavia non esime l'amministrazione dal porre in essere un supplemento di istruttoria nel caso in cui la titolarità del bene venga espressamente messa in discussione da parte di terzi che si oppongono all'intervento. In questi casi è necessario, da parte dell'amministrazione, un approfondimento nel merito al fine di chiarire – per quanto possibile – l'effettiva esistenza del titolo di legittimazione.

Non per questo, però, l'amministrazione si trasforma in autorità giudicante e non può quindi essere chiamata ad entrare nel merito e dirimere il contenzioso: dovrà esclusivamente dar conto delle verifiche effettuate e degli elementi acquisiti a conferma della titolarità del diritto. In sostanza, il Comune non si sostituisce al giudice nella soluzione del contenzioso ma deve comunque dimostrare di aver esaminato la questione e invitato l'interessato a produrre prova del suo diritto. Di specifico interesse risulta, a tal proposito, una sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, 25 novembre 2008, 5811) che appare particolarmente centrata sul tema: "... l'art. 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, attualmente riprodotto dall'art. 11 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. Edilizia), prevede che la concessione edilizia, oggi permesso di costruire, sia rilasciata "al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo": in proposito, costante giurisprudenza (v., per tutte, Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2001

n. 1507) afferma allora che, in sede di rilascio, il Comune è tenuto a verificare la legittimazione soggettiva del richiedente, con il solo limite di non poter procedere d'ufficio ad indagini su profili della stessa che non appaiano controversi. E se è vero, come qui sostiene l'appellante principale, che il potere/dovere così delineato in capo all'Amministrazione può limitarsi alla verifica dell'esistenza del possesso dell'area (e cioè del concreto esercizio, da parte del richiedente il titolo, del potere sulla cosa, che si concreta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale), tale accertamento attiene pur sempre ad un livello minimo di istruttoria, che va superato ed approfondito allorché, come appunto avviene nel caso di specie e come ampiamente documentato in atti dall'originaria ricorrente, problematiche di asserita, indebita, appropriazione del fondo altrui insorsero già all'atto dell'edificazione dei condomini, cui ineriscono le opere, di cui alla D.I.A. in argomento. Una tale verifica, imposta dai più volte citati artt. 4 della legge n. 10/1977 ed 11 del D.P.R. n. 380/2001 (che, nel richiedere la sussistenza di un titolo legittimante, non possono che riferirsi alla concreta estensione del diritto vantato e fatto valere avanti all'Amministrazione, senza che per questo debba ritenersi devoluto alla stessa il definitivo accertamento di eventualmente confliggenti posizioni di diritto soggettivo, demandato alla sede naturale della risoluzione di tali conflitti ch'è la giurisdizione ordinaria), è nell'istruttoria all'esame del tutto mancata, sì che della stessa deve farsi carico l'Amministrazione stessa nella riedizione dell'attività amministrativa imposta dall'effetto conformativo scaturente dalla presente decisione”.

#### Definizione di “superficie coperta complessiva”

A seguito di una mozione approvata all'unanimità da un Consiglio Comunale, la Regione Toscana è stata invitata a chiarire la corretta applicazione delle norme di cui alla Deliberazione del Consiglio Regionale del 21 giugno 1994 n. 230 (provvedimenti sul rischio idraulico) e alla decisione della Giunta Regionale del 19 giugno 1995 n. 8 (note esplicative sull'attuazione della suddetta DCR).

La questione - posta alla valutazione del Difensore civico - riguarda la valutazione della legittimità degli atti di pianificazione di un'area classificata nel 1999 quale cassa di esondazione di tipo B (aree per le quali si rendono necessarie ulteriori verifiche di fattibilità prima di procedere alla realizzazione degli interventi per la mitigazione del rischio idraulico) e assoggettata a vincolo di inedificabilità.

Il Comune, in sede di approvazione del Piano Strutturale aveva considerato l'area rientrante nell'ambito delle ipotesi di esclusione previste dal “Piano stralcio relativo alla riduzione del rischio idraulico del Bacino del Fiume Arno” (adottato dal Comitato