

Istituzionale dell'Autorità di Bacino dell'Arno e approvato con DPCM 5 novembre 1999): il richiamo è al punto 2 della Norma di attuazione n. 3 che, in riferimento alle aree di tipo B, prevede l'esclusione dal vincolo di salvaguardia per "... le opere in zone di espansione urbanistica di iniziativa privata con piani di attuazione per i quali, alla data di approvazione del Piano, siano state rilasciate concessioni per almeno il 50 % della superficie coperta complessiva".

Nel Piano Strutturale (2002) l'area è stata dunque classificata come Area di espansione produttiva posto che alla data di approvazione del Piano stralcio (1999) risultavano già rilasciate – sulla base di un piano di attuazione convenzionato del 1976 – concessioni edilizie per la realizzazione di opere di urbanizzazione per oltre il 50 % della superficie utile complessiva. Nella specie si trattava di opere di urbanizzazione primaria e dunque prive di volumetria esterna.

Nel 2010 l'amministrazione comunale – in revisione delle proprie precedenti determinazioni – ha ritenuto di non poter ricondurre l'area in esame tra le ipotesi di esclusione del DPCM e ha di conseguenza adottato due ordinanze di sospensione dei lavori, avviando il contenzioso che ha poi suggerito la necessità di acquisire chiarimenti dalla Regione Toscana. Poiché tali ordinanze riguardano lavori avviati sulla base di atti autorizzativi già rilasciati dal Comune, il lungo periodo di sospensione o l'eventuale definitiva interruzione degli stessi pone il rischio di proposizione di istanze risarcitorie da parte degli interessati danneggiati.

Veniamo dunque al merito. La realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria ha comportato ingenti movimenti di terra con un rilevante innalzamento del piano di campagna. Il nuovo volume, pertanto, ha di fatto creato un ostacolo al deflusso delle acque tale da dover essere considerato rilevante ai fini idrogeologici. Con decisione della GRT 19 giugno 1995, n. 8 la Regione Toscana, nel fornire chiarimenti sull'attuazione della DCR 230/94, ha specificato che per "superficie coperta complessiva" si deve intendere "... non solo la superficie coperta da volumi di nuova costruzione, ma anche per le infrastrutture senza volumetria, la superficie che si prevede di coprire con trasformazioni morfologiche di aree quando queste costituiscano ostacolo al deflusso delle acque in caso di inondazione".

Al fine di accertare se l'area in esame dovesse considerarsi esclusa dal Piano stralcio (e quindi edificabile) oppure inclusa e quindi soggetta a vincolo di inedificabilità, sono state quindi chieste - al Comune, all'Autorità di Bacino del Fiume Arno, al Consorzio di Bonifica competente e alla Regione Toscana - informazioni in ordine alla validità delle note esplicative formulate in merito alla DCR 230/94, con specifico riferimento al concetto di "superficie coperta complessiva".

I contributi acquisiti hanno consentito di chiarire che le previsioni del Piano di bacino del fiume Arno e del Piano stralcio rischio idraulico che prevedono la cassa di espansione rivestono valore di piano territoriale di settore a carattere sovraregionale rispetto al quale le disposizioni di cui alla Del. C.R. n.230/94 garantiscono l'attuazione nel settore urbanistico, senza potere di introdurre modifiche alle previsioni del Piano stesso. In altri termini, la delibera del Consiglio Regionale 230/94 contiene l'individuazione degli interventi ammissibili in aree caratterizzate da pericolosità idraulica ma non incide sulla perimetrazione delle aree né tanto meno sui vincoli su di esse gravanti.

È stata quindi confermata la sussistenza di un vincolo di inedificabilità sull'area in esame, in quanto si tratta di vincolo espressamente imposto dal Piano di Bacino. Ai fini dell'eliminazione di tale vincolo è necessario procedere ad una nuova definizione dell'ambito della cassa di espansione contenuta nel Piano stralcio e quindi alla deperimetrazione dell'area stessa.

Relativamente alla definizione del concetto di "superficie coperta complessiva" – ai fini dell'applicabilità al caso di specie dell'ipotesi di esclusione prevista dal Piano stralcio – l'Autorità di Bacino ha rinviato alle comuni definizioni utilizzate in urbanistica. La Regione Toscana, a sua volta, ha chiarito che "... il concetto di superficie coperta espresso nella decisione della Giunta Regionale n. 8/95 è stato assunto solo ai fini di chiarire l'applicazione della delibera di CR n. 230/1994 e può eventualmente costituire riferimento in assenza di altre specifiche discipline".

In conclusione: la normativa urbanistica fa richiamo ad un concetto di proiezione sul piano orizzontale delle parti fuori terra degli edifici e in assenza di una definizione normativamente imposta, ai fini dell'applicazione del parametro è necessario far riferimento alla specifica definizione di superficie coperta contenuta negli strumenti urbanistici dei singoli Comuni.

#### Sostituzione edilizia in zona agricola

È stato posto un quesito relativo all'interpretazione della normativa regionale inerente la corretta qualificazione degli interventi di sostituzione edilizia da effettuarsi in zona agricola, su patrimonio edilizio esistente con destinazione d'uso agricola. L'art. 43 della L.R.T. 1/05 consente la sostituzione edilizia a condizione che la stessa non comporti mutamento della destinazione d'uso agricola (e fatti comunque salvi - comma 1 lettera c - i limiti e le condizioni previste dagli strumenti della pianificazione territoriale o dagli atti di governo del territorio del Comune) ovvero previa approvazione del programma aziendale di miglioramento, nel rispetto delle superfici fondiarie minime previste nel PTC o, in mancanza, del regolamento di attuazione della legge regionale (comma 4, lettera b).

In concreto è stato chiesto di verificare se, ai sensi della legislazione vigente, la sostituzione edilizia – e dunque la possibilità di demolire e ricostruire volumi preesistenti anche con diversa articolazione, collocazione e destinazione d'uso – comporta la realizzazione di un nuovo edificio ovvero deve essere considerata semplice utilizzazione di un volume preesistente. Ciò in considerazione dei vincoli posti dal regolamento urbanistico locale in riferimento alla realizzazione di nuovi edifici ad uso residenziale nell'ambito territoriale considerato.

Anche grazie alla collaborazione dagli Uffici della Direzione generale politiche territoriali e ambientali della Giunta regionale è stato chiarito che l'intervento di sostituzione edilizia, in quanto tale, non comporta nuova edificazione ed è ammesso anche in zona agricola, seppure ovviamente nel rispetto dei parametri individuati dalla legge. Per le zone agricole valgono inoltre le disposizioni di cui all'art. 43 della L.R.T. 1/05 sia relative all'acquisizione del titolo abilitativo diretto sia relative ad interventi effettuati previa approvazione del programma aziendale di miglioramento.

#### Viabilità

Un gruppo di cittadini, residenti in una frazione collegata al centro abitato da un'unica direttrice stradale, ha chiesto l'intervento del Difensore civico per ottenere una revisione del piano della viabilità ed evitare gli ulteriori disagi che sarebbero potuti derivare a seguito del completamento dei lavori di costruzione della terza corsia dell'autostrada. Nel corso dell'esecuzione delle opere si era reso necessario un intervento di adeguamento del sottopasso di collegamento tra la frazione e il centro abitato e ciò aveva ulteriormente aumentato la differenza di quota tra il piano stradale e il sottopasso stesso, rendendo particolarmente difficile e pericolosa – a causa della pendenza, dell'insufficiente visibilità e della ridotta dimensione della carreggiata – la percorrenza della strada. L'inevitabile imposizione di un senso di marcia a fase alternata avrebbe quindi finito per rappresentare un ulteriore elemento di disagio non solo per i residenti ma in generale per tutti i frequentatori della frazione (quindi anche mezzi pubblici, mezzi di emergenza e mezzi di soccorso), costretti ad utilizzare quell'unica via di entrata e di uscita.

Per questo motivo è stato chiesto di valutare la possibilità di utilizzare l'esistente viabilità di cantiere (con percorso parallelo a quello dell'autostrada) per creare un sistema alternativo di collegamento tra la frazione e il centro abitato. L'idea era quella di procedere alla definitiva sistemazione della viabilità provvisoria per individuare un'alternativa rapida, comoda e non pericolosa rispetto al transito nello stretto sottopasso autostradale.

A definizione dell'intervento del Difensore civico, l'amministrazione ha informato di aver avviato le procedure per valutare la trasformazione della pista di cantiere in fascia di rispetto autostradale da utilizzare come viabilità pubblica.

### 2.5.2 *Ambiente*

Il numero delle istanze (67) formalizzate nel corso del 2011 nel settore Ambiente è in leggero aumento rispetto a quelle presentate nell'anno precedente (58).

Anche con riferimento al 2011, peraltro, si deve constatare che la maggior parte degli interventi attivati riguarda la valutazione delle interazioni delle attività produttive con il territorio e con gli insediamenti abitativi. Significativo il numero delle questioni segnalate relative a problematiche connesse a fenomeni di inquinamento e ad immissioni moleste per lo più provenienti da impianti industriali e attività commerciali (23) e quello delle pratiche attinenti al controllo dell'igiene pubblica (14). Da segnalare rispetto agli anni precedenti le richieste di intervento relative alla problematica dell'abbattimento di alberi da parte di soggetti privati (4).

Anche per questo anno con riferimento agli istanti si evidenzia un cospicuo numero (9) delle istanze presentate da parte di cittadini riuniti in associati o comitati. Per quanto riguarda invece i soggetti pubblici interpellati con più frequenza per l'acquisizione di notizie sulle questioni sottoposte all'esame del Difensore civico, si segnala il ruolo delle Amministrazioni comunali (48 istanze, di cui 15 che hanno avuto come interlocutore il Comune di Firenze). Tra gli altri enti maggiormente interpellati si segnala il ruolo dei soggetti deputati ad esercitare a livello regionale le funzioni di amministrazione attiva (le Direzioni generali della Giunta regionale, 14) e quello dei soggetti chiamati a svolgere le attività di controllo ambientale e di prevenzione collettiva (Arpat e Aziende Sanitarie, 8).

Da ultimo, con riferimento alla ripartizione delle istanze in base al luogo nel quale si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione, si evidenzia che la maggior parte delle questioni si riferisce al territorio della provincia di Firenze (36).

Le pratiche chiuse nel corso del 2011 sono state 58, di cui 25 sono state quelle per cui l'istruttoria è stata aperta nello stesso anno. Con riferimento a queste ultime la questione è stata risolta nella maggior parte dei casi (21, di cui parzialmente 3) e le richieste del cittadino sono state soddisfatte (16).

Ciò premesso in questa sede si vuole sottolineare il costante aumento delle segnalazioni riferite ai problemi di inquinamento

proveniente da attività produttive e ai conseguenti disagi lamentati dai cittadini.

Sul punto si deve segnalare in particolar modo la problematica dei controlli relativi alla conformità delle canne fumarie nel Comune di Firenze (ma analogamente anche negli altri comuni della Toscana). Fino al 2007 le tipologie di scarico dei prodotti di combustione, nonché tutti i sistemi tecnici correlati per le attività di cucine ristoranti, forni elettrici rosticcerie, forni a legna pizzerie erano regolamentate dal regolamento comunale d'Igiene alimenti, trattandosi nella fattispecie di emissioni poco significative non rientranti nell'obbligo di autorizzazione provinciale.

Preme tuttavia precisare al riguardo che i regolamenti comunali di igiene in materia di alimenti, secondo quanto stabilito dalla Delibera della Giunta regionale Toscana n. 470 del 25 giugno 2007, hanno solo la funzione di "linee guida tecniche" per gli operatori del settore alimentare e per l'autorità di controllo e non possono più spiegare "nel nuovo contesto normativo alcun effetto prescrittivo e cogente [...] eventuali indicazioni più dettagliate contenute nei regolamenti comunali di igiene degli alimenti possono essere utilizzate dall'operatore soltanto quale supporto tecnico ai fini della valutazione di conformità. Resta, invece, impregiudicato il valore dei regolamenti comunali concernenti materie diverse, quali ad esempio i regolamenti edilizi ...".

Con la conseguenza che con riferimento alle prescrizioni contenute nel regolamento d'Igiene Alimenti relative ai requisiti igienico-edilizi delle canne fumarie e dei condotti di evacuazione fumi e vapori si è venuto a creare un vuoto normativo e l'impossibilità di effettuare i controlli, salvo, naturalmente, quanto previsto dal regolamento edilizio in materia (art. 104).

Analogo problema si presenta con riferimento al numero dei bagni necessari per le attività di ristorazione in base al numero degli avventori.

Su queste problematiche l'ufficio si sta attivando per organizzare un tavolo di confronto fra le varie Amministrazioni interessate.

Si desidera poi nuovamente focalizzare l'attenzione sulla questione dello spandimento dei fanghi in agricoltura, già oggetto di studio da parte di questo Ufficio fin dal 2009, in modo da poter dar conto delle iniziative intraprese dall'Ufficio e coinvolgere nelle azioni da portare avanti l'organo legislativo regionale.

Come già sottolineato nella relazione relativa all'anno 2010, l'Ufficio nel corso dello stesso anno era stato chiamato a esprimere dei pareri in materia, il primo su richiesta di un privato sulla legittimità dell'operato del Consiglio comunale del Comune di Asciano (che aveva approvato un'integrazione al proprio regolamento edilizio che ha vietato sul territorio comunale l'attività di spandimento dei fanghi di depurazione) e il secondo su richiesta

del Settore politiche ambientali della Provincia di Siena con riferimento all'operato del Consiglio comunale di Radicofani (che ha adottato una variante al regolamento urbanistico, sospendendo il rilascio di nuove autorizzazioni allo spandimento dei fanghi ai sensi del d.lgs. n. 99 del 1002 fino all'approvazione del piano territoriale di coordinamento della Provincia di Siena).

Successivamente l'Ufficio – tenendo conto che nella materia in oggetto si confrontano interessi diversi, quali la tutela del territorio e la salvaguardia dell'ambiente e della collettività di riferimento e la libertà di iniziativa economica, e competenze di amministrazioni diverse - ha convocato un tavolo di confronto.

A tale tavolo hanno partecipato il Direttore del Settore politiche ambientali della Provincia di Siena, l'Assessore all'Ambiente della Provincia di Siena, la Dirigente Responsabile del Settore Rifiuti e bonifiche dei siti inquinati della Giunta della Regione Toscana, il Sindaco del Comune di Radicofani, nel cui territorio viene smaltita una grande quantità dei fanghi di depurazione, con l'intento di studiare delle soluzioni che potessero consentire la miglior tutela del patrimonio paesaggistico (il Comune di Radicofani nel caso di specie è ricompreso nella Val d'Orcia e come tale risulta inserito nel patrimonio mondiale dell'Umanità Unesco) in conformità con la disciplina nazionale di cui al D.Lgt., n. 99 del 1992, attraverso l'adozione di una regolamentazione regionale in materia che limiti tale utilizzo.

Com'è noto, la materia in questione è regolata dal D.Lgs. n. 99 del 1992 che disciplina l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura in modo da evitare effetti nocivi sul suolo, sulla vegetazione, sugli animali e sull'uomo, incoraggiandone nel contempo la corretta utilizzazione.

L'art. 3 di tale decreto definisce le condizioni per l'utilizzazione dei fanghi prevedendo che siano sottoposti a trattamento, che siano idonei a produrre un effetto concimante e/o ammendante e correttivo del terreno, che non contengano sostanze tossiche e nocive.

In assenza di tali condizioni l'art. 4 prevede il divieto di utilizzazione, stabilendo inoltre che è vietato applicare i fanghi ai terreni in una serie di situazioni tipiche (cfr . art. 4, comma 3: "terreni soggetti a inondazioni; con pendii maggiori del 15%; con ph inferiore a 5 [...] ; quando sia stata comunque accertata l'esistenza di un pericolo per la salute degli uomini e/o degli animali e/o per la salvaguardia dell'ambiente").

Per quanto attiene alle competenze, il d.lgs. n. 99 del 1992 stabilisce che le autorizzazioni in materia siano rilasciate dalle Regioni, mentre alle Province spetta il controllo sulle attività di raccolta, trasporto, stoccaggio e condizionamento dei fanghi.

La Regione Toscana, al fine di permettere l'uso corretto dei fanghi di depurazione in agricoltura nel rispetto delle matrici ambientali e in linea con quanto disposto dalla normativa

nazionale, ha poi provveduto a regolamentare la materia con il D.P.G.R. n. 14/R del 25/2/2004. In particolare, sono state definite le distanze minime da rispettare per l'utilizzo degli stessi (ad esempio dai centri abitati, dagli insediamenti sparsi e dai corsi d'acqua e fossi campestri catastalmente individuati), nonché i quantitativi massimi di fanghi applicabili sui terreni.

Il D.P.G.R. n. 14/r del 2004 ha poi delegato la competenza ad esercitare le funzioni di autorizzazione alle Province territorialmente competenti.

Sulla base di questo contesto normativo, successivamente alla convocazione del tavolo di confronto, il Consiglio Provinciale ha adottato la deliberazione C.P. n. 114 del 30.11.2011 con cui ha approvato l'allegato A "Proposta di modifica alla vigente normativa regionale D.P.G.R. 25 febbraio 2004 n. 14/R, Capo III Autorizzazione per lo spandimento dei fanghi in agricoltura", al fine di verificare ogni possibilità per l'eventuale modifica/adeguamento della normativa regionale e l'allegato B "Regolamento provinciale per il rilascio di autorizzazioni allo spandimento dei fanghi in agricoltura" al fine di poter inserire fin da ora nelle autorizzazioni idonee prescrizioni e limitazioni finalizzate a contenere gli impatti che possono derivare dallo spandimento dei fanghi, migliorare la qualità dei fanghi oggetto di spandimento nonché garantire che la gestione dei fanghi di depurazione avvenga nel pieno rispetto degli artt. 177, comma 4 e 178 del d.lgs. n. 152 del 2006".

In particolare, tale atto prevede un limite di 60 metri anche dal percorso storico principale della Via Francigena ed estende la priorità del controllo alle aree ricadenti in Siti Unesco.

Con riferimento agli Uffici della Giunta regionale, sono allo studio soluzioni che attraverso eventuali modifiche normative limitino ulteriormente l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura nel rispetto del contesto normativo nazionale di riferimento.

Infine, un cenno alla problematica dell'abbattimento di alberi da parte di soggetti privati. Le segnalazioni ricevute da questo Ufficio hanno messo in evidenza le difficoltà di mettere in atto la procedura per la sostituzione di esemplari in caso di abbattimento di un albero privato. L'attuale normativa per il rilascio delle autorizzazioni agli abbattimenti di alberi in zona a vincolo di tutela ambientale è tale che anche il procedimento semplificato istituito con D.P.R. n. 139/2010 prevede alcuni adempimenti sia formali che sostanziali che in alcuni casi possono apparire eccessivi.

Con riferimento a queste problematiche l'ufficio si è attivato in collaborazione con l'ufficio tutela Alberi privati della Direzione Ambiente Servizio Qualità del verde del Comune di Firenze per studiare soluzioni che nel rispetto della normativa appaiano di facile applicazione.

### 2.5.3 *Edilizia residenziale pubblica*

Nel 2011 sono state attivate 29 istruttorie nel settore dell’edilizia residenziale pubblica e l’attività svolta ha riguardato in particolare problematiche inerenti l’assegnazione di alloggi (5), la rideterminazione del canone di locazione a seguito delle mutate condizioni personali e sociali dei nuclei assegnatari (5), le procedure per l’alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nei limiti consentiti dalla legge (in tutto 6 richieste). Sono stati inoltre proposti all’esame del Difensore civico quesiti relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli appartamenti, questioni connesse ai rapporti condominiali, al riconoscimento dei contributi per l’eliminazione delle barriere architettoniche e a verifiche inerenti le condizioni di igiene degli appartamenti (per un totale di 10 richieste di assistenza). Una sola istanza risulta presentata rispettivamente in tema di decadenza dall’assegnazione, di richiesta di mobilità per trasferimento in altro alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare e di emergenza abitativa.

I principali soggetti interlocutori pubblici sono ovviamente rappresentati dalle amministrazioni comunali (13 contatti, dei quali 7 solo per Firenze) in quanto proprietari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica oltre che dai Soggetti gestori del suddetto patrimonio. Nel caso di specie, ad esempio, sono state formalizzate 5 pratiche (17%) nei confronti dell’APES di Pisa (soprattutto per quesiti inerenti la cessione degli alloggi), 9 (con valore pari al 31%) nei confronti di Casa Spa Firenze, 2 per Publicasa Empoli e uno rispettivamente per Casalp Livorno, Siena Casa e Spes Pistoia. In qualche altro caso è stata richiesta anche la collaborazione dell’Agenzia del Territorio, degli Uffici della Giunta Regionale della toscana, del Comitato case per gli indigenti, e di altri difensori civici locali.

Per quanto concerne l’identificazione del luogo di residenza del proponente l’istanza, si registra ancora una volta una netta prevalenza delle richieste provenienti dalla Provincia di Firenze con un valore (18) pari al 60 % del totale del settore, per gran parte concentrate nel capoluogo (13 pratiche). Gli altri interventi riguardano i territori delle province di Pisa, Grosseto, Livorno, Pistoia e Siena, tutti con valori più o meno equivalente e quindi privi di significatività statistica.

Nel corso del 2011 sono state chiuse in totale 29 pratiche (19 delle quali riferite a verifiche avviate nel corso del medesimo anno). In 23 casi è stata necessaria l’attivazione di un’istruttoria nei confronti di una pubblica amministrazione e in 10 ipotesi è stato formulato un parere sulla questione proposta. In quattro casi la pratica è stata trattata in collaborazione con altri Uffici di difesa civica locale e in due occasioni è stato posto in essere un tentativo di conciliazione tra le parti. In una circostanza è stata evidenziata

la necessità di procedere ad una modifica normativa, rilevando la sussistenza del problema non nei provvedimenti adottati dall'amministrazione ma nella disposizione di legge, apparsa inadeguata in riferimento alla situazione di fatto rappresentata.

Nella quasi totalità delle questioni esaminate (25 su un totale di 29 pratiche giunte a conclusione nel corso dell'anno; 17 su 19 se riferite alle pratiche avviate nel 2011) la questione è stata totalmente o parzialmente risolta e in 19 casi anche le aspettative dell'esponente sono state in tutto o in parte soddisfatte.

In riferimento alle modalità di presentazione delle istanze, nella maggior parte dei casi viene ancora preferita la rappresentazione diretta della problematica previa fissazione di appuntamento in sede (13). L'utilizzo dello strumento della posta elettronica (6) è risultato meno intenso rispetto alla posta tradizionale o al fax (9). In un caso l'istanza è stata trasmessa da un altro Ufficio di Difesa civica locale.

È utile ancora una volta dal conto del fatto che – sempre in attesa dell'approvazione di una legge organica sull'edilizia residenziale pubblica – le procedure di cessione degli alloggi risultano ancora sospese, fatte salve le sole ipotesi in cui, alla data del 27 maggio 2008, sia possibile dimostrare l'avvenuta sottoscrizione di un accordo tra le parti con la definizione del prezzo e in generale con la specificazione delle condizioni di vendita dell'immobile.

Negli ultimi mesi del 2011– tendenza peraltro confermata dall'analisi dei dati dei primi tre mesi del 2012 – si registra un aumento delle problematicità connesse ai tempi di assegnazione degli alloggi popolari. Il problema dunque tende a spostarsi dall'analisi del rapporto tra assegnatario ed Ente gestore del patrimonio immobiliare pubblico (si tratta in questi casi di persone che hanno già ricevuto in assegnazione un appartamento) alla valutazione degli strumenti in possesso delle amministrazioni locali per rispondere ad una domanda abitativa in crescita, con specifico richiamo a situazioni di grave emergenza connesse all'esecuzione di sfratti con forza pubblica (e quindi alla necessità di garantire, per quanto possibile, il passaggio diretto da un'abitazione ad un'altra) ovvero all'accertamento di condizioni di antigienicità assoluta degli ambienti di vita (spesso si tratta di persone che vivono in situazioni di sovraffollamento, in ambienti insalubri o comunque impropriamente adibiti ad abitazione, quali ad esempio cantine, garage o appartamenti dalle strutture fatiscenti).

Le ulteriori problematicità inerenti la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono rappresentate, in sostanziale continuità con quanto rilevato negli anni precedenti, da questioni relative alla realizzazione degli interventi di manutenzione, dalla revisione del canone di locazione e dalle pronunce di decadenza.

Nell'ambito del processo di revisione e di aggiornamento della L.R.T. 96/96 si segnala una problematica di carattere

generale per sollecitare in ordine ad essa una riflessione anche ai fini di un'eventuale modifica normativa.

Decadenza in casi di ricovero dell'assegnatario in RSA

Tra le cause di decadenza, la normativa vigente (art. 35) contempla l'ipotesi di non stabile occupazione dell'alloggio da parte dell'assegnatario. La disposizione non distingue in merito alle cause che possono aver determinato tale situazione, finendo inevitabilmente per comprendere anche i casi di ricovero di persone anziane in RSA. La concreta gestione di tali fatti-specie, in mancanza di specifiche indicazioni normative, è rimessa alla valutazione delle amministrazioni comunali e alle prassi in uso presso di esse. A seguito del decorso di un congruo periodo di tempo (ad esempio sei mesi) e dopo aver effettuato le opportune verifiche, il Comune dichiara la decadenza nei confronti degli assegnatari che risultino ricoverati a carattere definitivo in strutture socio sanitarie.

Appare evidente come – in fatti-specie come quella in esame – la tutela dei diritti degli assegnatari debba essere bilanciata con le esigenze imposte dalla pressante domanda di alloggi popolari, soprattutto in Comuni a forte tensione abitativa, ove l'offerta di alloggi è largamente insufficiente a soddisfare la richiesta. Ferma dunque la legittima esigenza di non lasciare inutilizzati gli alloggi che risultino non stabilmente abitati, si pone nello stesso tempo la necessità di garantire la tutela dei nuclei familiari degli assegnatari costretti per gravi ragioni di salute al ricovero, spesso definitivo, in strutture sanitarie.

In questo contesto la legge lascia eccessiva discrezionalità alle amministrazioni locali non distinguendo tra le cause della non occupazione e non indicando i parametri che devono essere valutati per rendere omogenea sul territorio l'applicazione della causa di decadenza.

Si potrebbe, ad esempio, distinguere tra nuclei familiari composti dal solo assegnatario e dunque effettivamente non occupati in caso di ricovero definitivo in RSA e nuclei familiari composti da più persone, in particolar modo nelle ipotesi in cui queste ultime non abbiano ancora conseguito il diritto al subentro ai sensi di quanto previsto dall'art. 18 della legge. La norma prevede che i componenti del nucleo familiare legittimamente residenti nell'alloggio acquisiscano il diritto al subentro solo a seguito del decorso di un periodo di tempo pari a un anno per i figli e a tre anni per gli altri soggetti. Di conseguenza, qualora al momento del ricovero dell'assegnatario in RSA, tale intervallo temporale non risulti ancora compiutamente realizzato, i legittimi componenti del nucleo familiare sono costretti ad abbandonare l'alloggio. Inoltre, poiché a seguito della dichiarazione di decadenza dell'assegnatario, gli altri componenti del nucleo familiare risultano occupanti senza titolo ne deriva, quale ulteriore conseguenza,

l'impossibilità di partecipare a nuovi bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. E si tratta di conseguenza che appare eccessiva se riferita a soggetti che hanno seguito correttamente le procedure di legge per acquisire il necessario titolo all'occupazione dell'alloggio.

## 2.6 Controlli sostitutivi

L'attività di controllo sostitutivo di competenza del Difensore civico regionale – venute meno le competenze relative al rilascio dei titoli abilitativi edilizi e agli adempimenti in materia di finanza locale – ha registrato un andamento analogo a quella degli ultimi anni con 6 procedure avviate (stesso dato del 2010) e nessun commissario nominato per accertata mancanza dei parametri richiesti dalla legge. I casi trattati si riferiscono ad eventi avvenuti nel Comune di Isola del Giglio (2) e nei Comuni di Firenze, Massa, Prato e Castiglion Fiorentino. Nel corso del 2011 sono state portate a conclusione 5 procedure, tutte risolte con esito positivo e con richieste del cittadino completamente o parzialmente soddisfatte (salvo un caso). In una circostanza è stato attivato un tentativo di conciliazione e in un'altra la questione è stata trattata in collaborazione con un Difensore civico locale. Le istanze sono state presentate prevalentemente con lettera o fax (4), fatto salvo un caso di utilizzo della posta elettronica.

Le questioni affrontate hanno avuto ad oggetto, tra l'altro, la regolamentazione dell'attività di escavazione, la pubblicazione degli atti all'albo pretorio on line, l'esecuzione di lavori pubblici e omissioni in materia di finanza locale.

### Albo pretorio on line

È stato chiesto di verificare il corretto adempimento degli obblighi inerenti la pubblicazione degli atti sul portale web di un'amministrazione locale, le cui pubblicazioni *on line* risultavano limitate alle sole deliberazioni della Giunta e del Consiglio (prive di allegati) oltre che agli atti dello Stato civile. È stato a tal proposito rilevato come, ai sensi dell'art. 32 della L. 69/09, a partire dal 1 gennaio del 2011 (e dal primo gennaio del 2013 per le procedure ad evidenza pubblica e per i bilanci), le pubblicazioni effettuate in forma cartacea non risultano più idonee a garantire la pubblicità legale, determinando quindi la mancata pubblicazione sul portale web effetti negativi in termini di efficacia degli atti.

Al fine di chiarire le modalità di pubblicazione, è stato richiamato il contributo del Garante per la protezione dei dati personali che – con delibera n. 17 del 19 aprile 2007 ha dettato le “linee guida in materia di trattamento di dati personali per finalità di pubblicazione e diffusione di atti e documenti di enti locali”. Il documento chiarisce che la pubblicazione deve essere effettuata

nel corretto bilanciamento tra le esigenze di trasparenza e di conoscibilità degli atti da una parte e esigenze di tutela dei dati personali dall'altra. Viene quindi ricordata la necessità di procedere alla pubblicazione nel rispetto dei principi di pertinenza, non eccedenza e indispensabilità dei dati.

È stato altresì richiamato il contributo elaborato dal Gruppo di lavoro "Albo on line" della Rete Telematica Regione Toscana che, al fine di definire comportamenti omogenei tra le amministrazioni presenti sul territorio regionale, ha individuato un elenco di atti da pubblicare all'Albo on line e predisposto delle linee guida per la gestione dello stesso.

Tra i documenti per i quali è prevista la pubblicazione sono indicate anche le determinazioni e i decreti, e viene richiamata, a tal proposito, la sentenza del Consiglio di Stato 15 marzo 2006, n. 1370 che così dispone: "la pubblicazione all'albo pretorio del Comune è prescritta dall'art. 124 T.U. n. 267/2000 per tutte le deliberazioni del Comune e della Provincia ed essa riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (Consiglio e Giunta municipali) ma anche le determinazioni dirigenziali, esprimendo la parola "deliberazione" ab antiquo sia risoluzioni adottate da organi collegiali che da organi monocratici ed essendo l'intento quello di rendere pubblici tutti gli atti degli Enti locali di esercizio del potere deliberativo, indipendentemente dalla natura collegiale o meno dell'organo emanante (V. Corte cost. nn. 38 e 39 del 1°.6.1979 e Cons. di Stato, sez. IV, n. 1129 del 6.12.1977)".

#### Adempimenti in materia di finanza locale

È stata chiesta la nomina di un commissario ad acta per la mancata approvazione, da parte di un'amministrazione locale, del rendiconto di gestione e del bilancio di previsione. Si è reso dunque necessario ricostruire l'articolato iter normativo che – prendendo le mosse dal DL 22 febbraio 2002 n. 13 (disposizione emanata in riferimento all'esercizio finanziario 2002, la cui validità è stata nel tempo prorogata sino al DPCM 25 marzo 2011, con scadenza al 31 dicembre 2011) – ha determinato l'attuale assetto di attribuzioni e che ha prima assegnato e quindi mantenuto in capo al Prefetto territorialmente competente la titolarità dell'azione sostitutiva per l'approvazione del bilancio di previsione (in mancanza di diversa previsione statutaria). Analoga procedura non è invece stata prevista per l'approvazione del rendiconto, per il quale il termine di scadenza è fissato dalla legge al 30 aprile di ciascun anno e il cui ritardato o omesso adempimento non è soggetto a specifico potere sostitutivo.

In realtà la Regione Toscana, con L.R.T. 2/02 aveva attribuito al Difensore civico regionale tutti i poteri sostitutivi in materia di finanza locale: la norma è stata tuttavia abrogata con L.R. 35/02, anticipando la decisione della Corte Costituzionale (ordinanza n. 15/2003) sulla questione di legittimità sollevata dal Governo, che

rivendicava una riserva alla legislazione statale per la disciplina delle procedure sostitutive. L'espressa previsione della competenza e la successiva abrogazione della norma portano dunque ad escludere ogni residuo potere sostitutivo del Difensore civico della Regione Toscana in riferimento alla mancata approvazione nei termini del bilancio preventivo, del rendiconto, dei provvedimenti di accertamento dello stato di dissesto e dei provvedimenti di riequilibrio.

Mentre tuttavia per l'approvazione del bilancio e per i provvedimenti di riequilibrio è espressamente previsto un intervento sostitutivo da parte del Prefetto, il rendiconto e l'accertamento dello stato di dissesto rimangono privi di tutela pur rappresentando (soprattutto il primo) passaggi fondamentali per la corretta gestione amministrativa dell'Ente locale.

Il potere sostitutivo di carattere generale – disciplinato dal Testo Unico degli Enti locali – che riconosce al Difensore civico regionale la funzione di nominare un commissario ad acta in caso di accertate omissioni di atti previsti come obbligatori dalla legge, non può essere esercitato per garantire l'approvazione del rendiconto, proprio alla luce delle considerazioni sopra enunciate. L'inadempimento rimane quindi privo di efficace sanzione, quanto meno in via immediata e diretta, in attesa della successiva verifica sulla tempestiva approvazione del bilancio di previsione (rispetto al quale il rendiconto rappresenta comunque atto preliminare e indispensabile) da parte dell'Autorità prefettizia.

Trova dunque conferma la necessità, da tempo segnalata, di ricostruire in modo organico il quadro normativo di riferimento, con indicazione esplicita delle fattispecie soggette a procedura sostitutiva e di quelle che, al contrario, devono considerarsi sottratte ad esso.

## **2.7 Attività produttive**

Nel corso dell'anno sono state presentate 23 istanze, confermando i dati degli anni precedenti (17 nel 2010, 28 nel 2009, 21 istanze nel 2008, 22 nel 2007).

La maggior parte delle stesse (13) si riferisce alla categoria commercio e riguarda problemi dovuti alle autorizzazioni e licenze, 4 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 cooperative e 1 si riferisce ad attività di consulenza.

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

(8, pari al 34,78%), mentre le altre sono equamente ripartite fra le altre province della Toscana.

Le pratiche chiuse nel corso dell'anno sono state 27, 16 delle quali si riferiscono a pratiche attivate nel corso dello stesso anno.

Di queste 27, 23 hanno avuto un esito positivo e il caso può dirsi risolto. In 21 casi si è avuta la soddisfazione almeno parziale dell'utente.

Una problematica particolare su cui si intende richiamare l'attenzione riguarda i concorsi per guida turistica attivati dalla Provincia di Firenze. Si sono infatti rivolti a noi alcuni istanti che hanno lamentato le modalità di espletamento della verifica necessaria ad accertare l'idoneità per conseguire la qualifica di guida turistica da parte della Amministrazione provinciale di Firenze ai sensi dell'art. 10, comma 4, della L. n. 40 del 2007.

In particolare, è stata contestata la estrema specificità delle domande - molte delle quali, ad avviso degli istanti non previste dal bando e al di fuori dei contenuti di base e tecnico professionali richiesti (nome dei vari parcheggi per bus turistici, esatta ubicazione degli ascensori all'interno dei principali palazzi e musei fiorentini) - il poco tempo messo a disposizione, la disparità di trattamento fra i partecipanti ai corsi privati tenuti da scuole autorizzate dall'Amministrazione provinciale che sarebbero quasi tutti stati "promossi" e gli altri, la maggior parte dei quali "bocciati". Peraltro, dai verbali che gli istanti hanno richiesto e depositato come documentazione allegata presso questo Ufficio si evince soltanto che la maggior parte dei candidati si sono ritirati; infatti i verbali non riportavano in alcun modo né indicazioni circa i criteri seguiti per la valutazione dei candidati, né le domande poste agli stessi, apparendo di conseguenza estremamente lacunosi.

Il Dipartimento III Istruzione, Cultura e lavoro rispondeva alla richiesta di chiarimenti presentata da questo Ufficio per precisare che l'abilitazione alla qualifica di guida turistica può essere conseguita attraverso due distinte modalità che si possono solo, parzialmente equiparare. Tali procedure prevedono: a) la frequenza di un corso di 800 ore (di cui 100 di *stage* in accompagnamento ad una guida professionista) presso Agenzie formative accreditate dalla Regione Toscana nell'ambito di quanto previsto dalla normativa regionale in materia di formazione professionale (L.R. n. 32/2002); b) in alternativa, per chi possiede i requisiti previsti dalla normativa nazionale (L. n. 40 del 2007), poi ampliati ed integrati secondo le previsioni del regolamento regionale n. 46/R del 2007, vi è la possibilità di presentarsi agli esami/verifiche predisposti dall'amministrazione provinciale a seguito dell'avviso pubblico a scadenza annuale.

Sempre secondo quanto precisato dalla Provincia le suddette procedure prevedono anche due diverse modalità sia nella composizione delle Commissioni di esame sia nel punteggio che ne determina l'esito. In particolare, mentre nella determinazione del

punteggio finale nella procedura a) la valutazione sulla frequenza del corso influisce con un peso sino al 49%, per la procedura b) nella determinazione del punteggio incidono solo le prove di esame.

Quanto alle materie oggetto di esame , la Provincia rinviaava a quanto previsto dal decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 1034 del 2008 che prevede tra le varie materie: per il procedimento 2 “*metodologie e tecniche didattiche di organizzazione di percorsi turistici sul territorio e conduzione dei gruppi*” e per il procedimento 1 e 2 “*Carattere e storia dell’ambito territoriale*”, “*Rete museale e tecniche di prenotazione*”. Ad avviso della Provincia, dunque, “*la conoscenza esatta dei punti di carico e scarico dei bus turistici presenti a Firenze, delle strutture museali e degli accessi facilitati o il sapere dove indirizzare il gruppo che si guida se si ha bisogno della toilette rientra a pieno titolo fra i contenuti tecnici professionali richiesti essendo anzi requisiti qualificanti che differenziano la guida turistica da un esperto di storia dell’arte*”.

Con riferimento alla tempistica delle prove di esame, la Provincia sottolineava che il tempo attribuito alla prova scritta è discrezionalmente stabilito dalla Commissione di esame; inoltre per quanto riguarda la durata inferiore per il procedimento b) è motivata dal fatto che la valutazione finale della prova non prevedeva in caso di risposta errata o non data la riduzione del punteggio diversamente da quanto accade per il procedimento a).

Ne consegue che il tempo disponibile per rispondere è stato ritenuto sufficiente dalla Commissione anche in considerazione che la prova non era sbarrante e aveva, nella valutazione complessiva dell’esame, un peso ridotto (20%), comunque inferiore a quanto attribuito nell’altro caso ove oscilla tra il 25 e il 35%.

Sempre ad avviso della Provincia, il fatto che nei corsi organizzati dalle Agenzie formative la percentuale dei promossi abbia sfiorato mediamente l’80% non dovrebbe suscitare meraviglia in quanto gli esaminandi hanno frequentato un corso di 800 ore con 100 ore di affiancamento ad una guida.

Infine, con riferimento ai verbali di esame, si ribadiva che era stato utilizzato il modello approvato dalla Regione Toscana per tutti gli esami di qualifica professionale che prevedono un giudizio complessivo della Commissione sulle singole prove di esame.

La Provincia faceva poi presente che ciascun membro della Commissione di esame aveva utilizzato come strumento operativo nel corso delle prove delle schede cartacee depositate agli atti d’ufficio nelle quali erano contenute delle indicazioni relative alle domande poste ai singoli candidati con le annotazioni che hanno determinato la formazione del giudizio.

Questo Ufficio rispondeva, dunque, all’amministrazione provinciale precisando che - pur non potendo entrare nel merito, con riferimento alla pertinenza delle domande effettuate ai

candidati alle materie indicate nell'avviso pubblico per il conseguimento di guida turistica e a quelle indicate nel decreto dirigenziale n. 1034 del 2008 – nel caso di specie si doveva comunque far riferimento a quanto esattamente indicato nell'avviso pubblico. Sul punto si sottolineava poi la necessità di una differenziazione tra la preparazione specifica necessaria per svolgere l'attività di guida turistica e la competenza richiesta per svolgere l'attività di accompagnatore turistico, così come definito dall'art. 110 della L.R. n. 442 del 2000: "*È accompagnatore turistico chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi durante viaggi attraverso il territorio nazionale od estero per curare l'attuazione dei programmi di viaggio e assicurare i necessari servizi di assistenza per tutta la sua durata, fornendo significative informazioni di interesse turistico sulle zone di transito, al di fuori dell'ambito di competenza delle guide turistiche*".

Con riferimento alla documentazione di esame, si faceva presente che, a fronte di numerose domande, effettuate dai candidati, di accesso alla documentazione amministrativa redatta in occasione delle prove di esame, la Provincia aveva dato riscontro solo parziale. Infatti, alle domande di accesso presentate, pur se diversamente formulate e aventi per oggetto tutta la documentazione prodotta, era stato dato riscontro attraverso l'accesso ad un unico verbale redatto dalla Commissione, mentre come confermato dalla Provincia stessa nella risposta "*ciascun membro delle commissioni ha utilizzato, come strumento operativo nel corso delle prove, delle schede cartacee depositate agli atti d'ufficio, nelle quali sono contenute le indicazioni relative alle domande poste ai singoli candidati con le annotazioni che hanno poi determinato la formazione del giudizio finale*", dando così conto della esistenza effettiva di altra documentazione inerente le prove *de quibus*, oltre a quella consegnata agli istanti.

Con la conseguenza che questo ufficio insisteva per la adeguata soddisfazione del diritto di accesso di tutti gli aventi diritto che ne avevano fatto domanda, attraverso la ostensione di tutta la documentazione concernente le prove di esame (comprensiva della documentazione - schede cartacee, verbali di giudizio finale e quant'altro - non solo riguardante i richiedenti, ma anche coloro i quali hanno conseguito l'idoneità, per dar modo ai non idonei di effettuare una indispensabile comparazione).

Successivamente di fronte ad una nuova richiesta di accesso i richiedenti hanno avuto modo di avere accesso alla documentazione prodotta dalla Commissione di esame.

Un altro caso interessante da segnalare riguarda la questione posta nel 2009 dal titolare di un'attività commerciale in Prato, che aveva aperto una punto vendita a Firenze, che poi è stato chiuso. La Direzione Sviluppo economico del Comune di Firenze aveva irrogato al titolare una multa per aver comunicato