

Da ulteriori azioni di approfondimento abbiamo avuto conferma circa la correttezza dell'interpretazione fornita dal Difensore civico, e pertanto, poiché la problematica può investire un numero importante di cittadini invalidi, è stata inoltrata dall'Ufficio una richiesta sia all'Inps – sede Pisa affinché ripristini immediatamente la prestazione sospesa illegittimamente, sia all'Inps - Centrale con l'invito a provvedere a fornire a tutte le Sedi Provinciali le opportune esplicite indicazioni affinché cittadini già in gravi difficoltà non siano costretti a subire ulteriori illeciti comportamenti da parte della pubblica Amministrazione.

4.2 **Tutela degli immigrati**

La nostra adozione, dal gennaio 2013, del nuovo software di gestione delle istanze (c.d. "DIASPRO"), ha reso necessario un intervento di modifica della organizzazione delle nostre categorie e sotto categorie di attività. L'ambito della immigrazione è stato specificato in problematiche relative a: cittadinanza; ingresso; soggiorno. Nel corso del 2013, sono state aperte 61 pratiche in materia di immigrazione (e il dato segna un notevole incremento rispetto al 2012, durante il quale le pratiche aperte in argomento furono la metà). Occorre puntualizzare che, tra queste, circa 27 hanno avuto per oggetto richieste di assistenza e intervento su tematiche correlate al conseguimento della cittadinanza italiana. In ordine a tale tipologia di questioni, la difesa civica nel 2013 ha visto raddoppiare le istanze rispetto all'anno precedente. Sono infatti stati aperti 27 fascicoli a fronte dei 16 del 2012. Si ritiene che tale dato sia conferma della efficacia del sistema del "passaparola" quale modalità di venire a contatto con l'istituto della difesa civica e le sue funzioni. Le problematiche relative all'ingresso in Italia segnalate nel corso del 2013 sono state 8. Relative al soggiorno, e più in generale connesse alla presenza sul territorio e alla volontà di rimanervi, sono state 26.

Si deve segnalare che La Giunta Regionale, in particolare la Segreteria dell'Assessore al Welfare, nel 2013 ha coinvolto questa difesa civica nella partecipazione al "Tavolo regionale per la Inclusione e Integrazione sociale delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti", la cui istituzione è stata prevista dalla Delibera della Giunta Regionale Toscana n.128 del 27/02/2013. L'occasione è stata fornita da una istanza effettuata da parte di una associazione, che si autodefiniva rappresentativa della nazione Rom sul territorio. In particolare, la ricorrente aveva evidenziato che la delibera sopra citata non prevedeva la partecipazione al tavolo delle comunità Rom, Sinti e Caminanti, né, a dire della istante, la partecipazione di UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per le Pari Opportunità e Ministro per

l'Integrazione) in qualità di Punto di Contatto Nazionale, in difformità alle indicazioni in materia del Consiglio dei Ministri del 24/2/2012, a loro volta attuative della comunicazione della Commissione Europea n.173 del 5/4/2011. In particolare, la Associazione ricorrente ci aveva sottoposto il contenuto della Direttiva della Presidenza del Consiglio a firma del Ministro per la Cooperazione Internazionale e la Inclusione MCII 1995 del 15/06/2012, avente per oggetto la descrizione delle iniziative di strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti, e emessa a seguito delle sollecitazioni della Commissione UE per il superamento della emarginazione economica e sociale della principale minoranza d'Europa. Tale atto disegna, per il perseguitamento degli obiettivi prefissati (garanzia di pieno godimento del diritto alla salute, alla casa, al lavoro e alla istruzione) un modello di *governance*, del quale è prevista la articolazione mediante la istituzione di tavoli tematici nazionali e di tavoli regionali, prevedendo per questi ultimi, tra gli altri soggetti, il coinvolgimento "delle associazioni e degli enti della società civile impegnate nella tutela delle comunità Rom, Sinti e Caminanti e di rappresentanti delle medesime comunità". Ci era stato fatto notare che tale ultimo inciso non era stato riprodotto nel testo della delibera GRT n.128 del 27/02/2013, nella parte riguardante i membri dei tavoli regionali, poiché non riprodotto nel documento della Conferenza delle Regioni del 24/01/2013 (di sintesi della proposta di costituzione dei tavoli sopra richiamati), documento che costituisce in buona sostanza il presupposto concettuale della citata delibera regionale. L'assessorato, da noi interpellato con richiesta di chiarimento sul tema evidenziato dalla associazione, confermò che all'attività di preparazione e stesura in sede tecnica del documento elaborato dalla Conferenza delle Regioni aveva partecipato anche UNAR, in qualità di "cabina di regia", individuata dal Governo italiano per l'attuazione degli indirizzi europei, in particolare della comunicazione della Commissione Europea del 5/4/2011, quindi competente alla promozione della implementazione della Strategia Nazionale approvata dal Governo e validata dalla UE. Inoltre, la Giunta rilevò che in sede di Conferenza delle Regioni (peraltro, nell'ambito della cabina di regia UNAR la Conferenza delle Regioni è rappresentata da Toscana) non era emersa alcuna intenzione di esclusione delle rappresentanze Roma e Sinti dalla partecipazione ai tavoli regionali. In tale ambito erano invece state esortate le Regioni ad attuare la Strategia Nazionale della sua interezza. In qualità di rappresentante delle Regioni, la Toscana ha collaborato alla redazione ed esame del documento approvato dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 24/1/2013, col quale le Regioni medesime si impegnavano ad attuare la Strategia Nazionale di inclusione delle popolazioni Rom e Sinti approvata dal Governo in attuazione della citata Comunicazione della Commissione Europea. Con il documento le

Regioni si impegnavano inoltre a promuovere la costituzione di tavoli regionali, comunicando a UNAR il coordinatore e la composizione del tavolo. La Giunta Regionale Toscana ha provveduto ad adottare la Delibera n.128 del 27/02/2013 istitutiva del tavolo regionale con indicazione della sua composizione e degli obiettivi da perseguire, trasmessa a UNAR. E' stato a noi evidenziato dall'assessorato che la composizione del tavolo regionale non è definita da alcun atto normativo, e la sua istituzione è richiamata in termini non vincolanti dalla Strategia nazionale. Esso si è riunito per la prima volta nell'aprile 2013, e ad esso hanno preso parte anche organismi del terzo settore attivi nel territorio regionale nell'ambito della promozione dei processi di inclusione sociale delle popolazioni Rom e Sinti, in particolare le associazioni indicate dalla Fondazione Michelucci, che gestisce l'Osservatorio Regionale su tali popolazioni, scelta supportata e integrata dai Comuni a forte presenza di insediamenti.

4.2.1 Cittadinanza

I provvedimenti di concessione della cittadinanza "per matrimonio", sulla domanda presentata dal coniuge straniero legalmente residente in Italia, e la sua reiezione (per i motivi ostantivi di cui alle lett. a) e b) dell'art. 6 della legge n. 91/1992), in base alla Direttiva del Ministero dell'Interno del 7 marzo 2012, operativa dal 1 giugno 2012, sono stati attribuiti alla competenza del Prefetto. La novità introdotta ha inciso grandemente in senso positivo sulla celerità dei relativi procedimenti. Infatti, nel corso del 2013, la difesa civica, contrariamente agli anni precedenti, durante i quali numerosi aventi diritto avevano chiesto assistenza sulle procedure di naturalizzazione *jure matrimonii*, non ha ricevuto segnalazioni su tali procedure. Per ciò che riguarda le altre fattispecie di acquisto della cittadinanza, tuttavia, la durata dei procedimenti conserva a tutt'oggi importanti aspetti di criticità che talvolta mettono a repentaglio il godimento di una serie di facoltà e diritti connessi all'acquisto dello *status civitatis* in tempi ragionevoli. Infatti, la maggior parte delle istanze in materia ha infatti riguardato la durata dei procedimenti per la concessione della cittadinanza ex art. 9 lett.f) della L91/92, ossia, tra le modalità di concessione della cittadinanza, la fattispecie c. d. "per residenza", la quale consente di intraprendere l'*iter* al compimento del decimo anno di residenza legale e non interrotta sul territorio (o al compimento del quinto anno, per i titolari di asilo politico, o di periodi più brevi in caso di ascendenza italiana). Deve ricordarsi che l'art.3 del DPR362/1994 dispone il termine di 730 giorni per la definizione del procedimento. Tra i casi portati alla nostra attenzione, solo per alcuni il biennio si è concluso da meno di un anno. Più spesso, si tratta di *iter* intrapresi quattro o cinque anni

prima. E' da notare che il termine di 730 giorni è stato confermato dal DPCM n.58 del 21/03/2013 (che fissa i termini di conclusione dei procedimenti di competenza del Ministero dell'Interno maggiori di 90 giorni), sulla base della circostanza che l'art. 4 comma 2 della L241/90 (della quale il DPCM citato è regolamento di attuazione), disponendo che il termine di conclusione non possa superare i 180 giorni, fa espressa eccezione per i procedimenti di cittadinanza (e in genere in materia di Immigrazione), ponendo a motivo di tale eccezione che la concessione della cittadinanza è un caso di "particolare complessità", dovuta alle verifiche da effettuare sia sul territorio che nel Paese di origine del richiedente. Sarebbe quantomeno auspicabile che tale termine venisse osservato. Invece, come sopra detto, nella prassi è pressoché raddoppiato. Talvolta il nostro intervento (come in precedenti occasioni ricordato), ha dato luogo alla comunicazione del c.d. preavviso di esito sfavorevole della istranza (ex art. 10bis L241/90), e in tali casi abbiamo replicato ai sensi di legge in nome e per conto dell'interessato, contribuendo in modo determinante a dare luogo alla conclusione positiva della procedura. In altri casi, abbiamo unicamente ricevuto notizie, anche per vie brevi, sullo stato degli atti della procedura, in modo da poterci noi rivolgere all'ufficio che, in quel dato momento, sta vagliando l'istranza. In ogni caso, preliminarmente a qualsiasi intervento, abbiamo eseguito o fatto eseguire dagli interessati la visura *online* tramite accredito sul sito web del Ministero dell'Interno (unico modo per aver notizie, essendo stato soppresso da tempo il servizio di informazioni telefoniche). In ciascun caso portato alla nostra attenzione, abbiamo verificato da quanto tempo fosse scaduto il biennio previsto per la durata del procedimento. Infatti, nel caso che la richiesta del nostro intervento sia giunta quando i 730 giorni sono scaduti da meno di un anno, abbiamo ritenuto doveroso informare l'utenza che, decorsi i termini procedurali stabiliti in base all'art. 2 commi 2 e 3 della L241/90, l'istante è legittimato a proporre ricorso, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 31 e 117 del Dlgs104/2010 (Codice del Processo Amministrativo) contro il silenzio amministrativo. Tuttavia, anche per fondati dubbi sulla proponibilità, in questi casi, di tale azione (che presuppone una attività della PA il più possibile scevra da discrezionalità, che è invece il connotato principale del provvedimento di concessione della cittadinanza), abbiamo ritenuto ancor più doveroso intervenire nel nostro consueto modo propositivo e interlocutorio, nel tentativo di addivenire ad una conclusione positiva e fisiologica della procedura, nonché il più possibile tempestiva.

Anche se afferente all'anno in corso, *ratione materiae* dobbiamo citare la decisione con la quale il giudice amministrativo (TAR Lazio sez. II quater, sent. n. 2257 del 26 febbraio 2014) ha accolto una *class action* promossa da CGIL, INCA, Federconsumatori e numerosi stranieri in attesa di cittadinanza,

intrapresa al fine di ottenere l'eliminazione dei lunghi tempi di attesa attualmente necessari per la conclusione dei procedimenti. In particolare, è stata riconosciuta la violazione generalizzata dei termini di conclusione del procedimento sull'istanza di rilascio della concessione della cittadinanza italiana (per come fissati dall'art. 3 DPR362/1994) da parte del Ministero dell'Interno, al quale è ordinato di porre rimedio a tale situazione mediante l'adozione degli opportuni provvedimenti, entro il termine di un anno dalla comunicazione della decisione, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria, e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La decisione (oltre a costituire un precedente di grande importanza per aver stabilito che, inserendo tra i vari presupposti della *class action* - v. art. 1 Dlgs198/2009 - la "violazione di termini", il legislatore ha inteso fare riferimento non solo ai procedimenti funzionali alla adozione di atti amministrativi generali obbligatori non aventi contenuto normativo, ma ha richiamato, in via generale, tutti i termini fissati per legge, e pertanto anche i termini procedurali fissati per l'adozione di un provvedimento amministrativo ad effetti e portata individuali, essendo la *class action* in tal caso volta ad ottenere che "d'ora in poi quell'amministrazione ponga fine al comportamento costantemente violativo delle regole imposte dall'ordinamento sul rispetto dei termini procedurali"), è evidentemente destinata a sortire effetti sulla generalità delle procedure di cittadinanza. Nella trattazione delle istanze future non mancheremo di fare riferimento alla decisione ora sinteticamente descritta.

La Difesa civica, nel corso del 2013, si è occupata di un caso particolarmente rilevante afferente all'acquisto della cittadinanza al compimento del diciottesimo anno di minore nata in Italia e residente in un Comune della Toscana. Il problema, come accade nella maggior parte dei casi simili, verteva sulla mancanza di continuità della residenza, essendo che la famiglia risultava averla acquistata non prima del compimento dei sei anni della figlia. In particolare, la ragazza risultava essere nata in Italia in data successiva al rilascio a favore del padre di permesso di soggiorno di lunga durata, rinnovato alle scadenze fino al rilascio della carta di soggiorno a tempo indeterminato - ora permesso CE per soggiornanti di lungo periodo - per sé e per la propria famiglia. Tuttavia, risultava anche che la famiglia aveva effettuato la prima iscrizione anagrafica dopo circa sei anni dalla nascita della figlia. Pertanto, quando, al compimento del diciottesimo anno di età, la ragazza ha presentato all'ufficiale di stato civile del comune di residenza istanza per acquisire la cittadinanza italiana, le è stata fatta presente la necessità di produrre la documentazione integrativa (certificati delle vaccinazioni, o di iscrizione scolastica) atta a comprovare la sua effettiva presenza sul territorio italiano durante il periodo di mancata iscrizione anagrafica nonostante il

possesso del titolo di soggiorno, periodo che va dalla nascita alla prima iscrizione.

Il caso fu portato all'attenzione di questa Difesa civica la quale, visto anche il disposto dell'art. 33 comma 1 del DL69/2013, che chiarisce che, ai fini dell'applicazione dell'art. 4 comma 2 L91/92, non sono imputabili all'interessato/a "eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della PA, ed egli/ella può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra (termine abolito in sede di conversione del DL69/2013 nella L98/2013) idonea documentazione", posto che la famiglia non possedeva alcun certificato di vaccinazione, né la ragazza era stata a scuola materna prima delle elementari a sei anni, ha prospettato al comune la possibilità di considerare il titolo di soggiorno quale "idonea documentazione", a buon diritto, atta a comprovare la effettiva presenza sul territorio della giovane nel periodo di mancata iscrizione anagrafica, dato che tale mancata iscrizione - dalla nascita al compimento dei sei anni - non era certo a lei imputabile.

Il Comune in questione, posto che la presenza e permanenza sul territorio, senza interruzioni, è a tutt'oggi requisito inderogabile per l'acquisizione della cittadinanza ex art. 4 comma 2 L91/92, date le difficoltà lamentate, si è reso disponibile a reperire direttamente presso i comuni interessati i certificati delle vaccinazioni, e presso le scuole materne/elementari, i certificati di iscrizione e di frequenza. Invitava infatti gli interessati a indicare i comuni e le scuole di riferimento.

Tuttavia le vaccinazioni non erano state effettuate e la giovane non aveva frequentato la scuola materna (alle elementari era già residente, e la documentazione sarebbe stata irrilevante). Data la situazione, presumibilmente analoga a una molteplicità di giovani nati da genitori regolarmente soggiornanti e sempre vissuti in Italia sino alla maggiore età, nel caso sussistano periodi di mancata iscrizione anagrafica della famiglia, e per tali periodi il/la giovane sia sfornito, per causa a lui/lei non imputabile, di documentazione idonea a dimostrare la effettiva presenza sul territorio, abbiamo chiesto al Ministero dell'Interno di indicarci se il possesso del permesso di soggiorno valido per l'intero periodo può essere considerato equiparabile a tale idonea documentazione, dato che, come noto, per la iscrizione dei figli minori sul permesso dei genitori, nonché per ogni rinnovo, è indispensabile che il minore sia materialmente presente presso gli uffici preposti. Nell'attesa della risposta del Ministero, il Comune in questione ha ribadito la necessità di accertare la effettiva presenza sul territorio anche nel periodo antecedente la residenza, a parere dell'ente non essendone il permesso di soggiorno una prova idonea. Nel caso di specie, è stato inviato alla giovane il preavviso di diniego. Il Ministero deve ancora fornirci una risposta.

4.2.2 *Ingresso*

La problematica relativa al rilascio del visto d'ingresso ha rivestito quest'anno minore importanza numerica, tuttavia ci sono stati segnalati alcuni gravi casi, tra i quali un provvedimento di diniego di rilascio di visto d'ingresso per cure mediche a favore di un soggetto il quale aveva prodotto tutta la documentazione richiesta, atta a comprovare sia il possesso di una attività lavorativa avviata nel Paese di origine (in modo da fugare ogni dubbio sulla presunta intenzione immigratoria che avesse potuto costituire il vero motivo della richiesta di visto di ingresso), sia la disponibilità di un alloggio durante il soggiorno, sia addirittura il preventivo di spesa della Azienda Ospedaliera a la fatturazione dell'acconto già versato. Peraltro, proprio in qualità di imprenditore il richiedente era stato sottoposto a ricatto dagli integralisti Shabaab e, essendosi rifiutato di pagare il "pizzo", aveva subito l'aggressione (è stato gettato in un pozzo) che gli aveva procurato le gravi lesioni per curare le quali chiedeva di poter entrare in Italia. Abbiamo prospettato le ragioni dell'esponente alla rappresentanza consolare di riferimento (salvo naturalmente l'eventuale ricorso che l'interessato avesse inteso intraprendere davanti al TAR Lazio), nel tentativo di addivenire ad una conclusione positiva (e senza gravami) della vicenda, nella sostanza a un atto di ritiro del diniego, ma senza successo. La rappresentanza in questione non ha fornito nemmeno un cenno di riscontro.

Ancora in tema di constatata scarsa volontà di collaborazione da parte delle rappresentanze diplomatico/consolari, emblematico è stato il caso del diniego di visto d'ingresso di breve durata (c.d. visto Shengen) a favore di un giovane proveniente da un Paese del nord Africa. In particolare, gli ospitanti avevano effettuato ogni adempimento di legge, compresa la stipula di garanzia fideiussoria, per pianificare il sostentamento del giovane per tutta la durata del soggiorno. Tuttavia il diniego era stato pronunciato poiché "il richiedente non ha fornito la prova di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno, o dei mezzi per il ritorno nel paese di origine o di residenza, o per il transito verso un paese terzo nel quale è garantita la ammissione, o non ha dimostrato di poter acquisire legalmente tali mezzi". A conforto della nostra richiesta di rivedere la decisione (anche qui salvo naturalmente l'eventuale ricorso che l'interessato avesse inteso intraprendere davanti al TAR Lazio), evidenziammo che la domanda di visto era stata corredata da:

lettera di invito, sotto la responsabilità dei dichiaranti, per un periodo di dieci giorni; certificazione di deposito bancario di €780; contratto di assicurazione per malattia e infortuni per l'intero periodo di soggiorno; polizza fideiussoria, come richiesto dalla legge; polizza di assicurazione malattia e infortuni valida per

il periodo; prenotazione aereo andata e ritorno. La rappresentanza diplomatica non ha dato alcun cenno, neanche dopo sollecito

4.2.3 *Soggiorno*

Di particolare importanza poiché di interesse per una generalità di soggetti, è stata la questione (sottoposta da una associazione di giuristi e studiosi del diritto dell'immigrazione che gestisce una rete di sportelli informativi presso gli enti locali su progetto regionale) concernente il rilascio, da parte dei comuni, del certificato di idoneità alloggiativa, che la legge nazionale richiede al cittadino straniero ai fini del riconciliamento familiare. Il problema è sorto a seguito della modifica operata dalla L94/2009 ("pacchetto sicurezza") della lett. a) comma 3 art.29 del TU Immigrazione, il quale ad oggi stabilisce che lo straniero che chiede il riconciliamento deve dimostrare, tra l'altro, di disporre "di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali". La nuova formulazione della norma ora riportata ha soppresso il riferimento ai parametri stabiliti dalle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, ai fini della idoneità dell'alloggio al riconciliamento familiare. Tale riferimento è invece a tutt'oggi vigente per le caratteristiche dell'alloggio del quale si deve inserire garanzia di disponibilità per il contratto di soggiorno (v. art. 5bis comma 1 lett.a) Dlgs286/98), e per la estensione ai familiari del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (v. art. 9 comma 1 Dlgs286/98). In sintesi, la modifica legislativa ha differenziato nella sostanza le certificazioni di idoneità dell'alloggio volte al riconciliamento/coesione familiare da quelle che necessitano per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e per la domanda di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, talché la normativa di riferimento per i primi (come specificato dalla Circolare del Ministero dell'Interno n.7170 del 18/11/2009) può essere quella del DM 05/07/1975 del Ministero della Sanità (che stabilisce i principali requisiti igienico sanitari delle abitazioni e i requisiti minimi di superficie correlati al numero degli occupanti), a sua volta modificativo, *in parte qua*, delle precedenti Istruzioni Ministeriali del 20/06/1896. Per i secondi, la normativa di riferimento continua ad essere la LR96/1996, nonché, per la parte che interessava la segnalazione, la Delibera della Giunta Regionale n.700/2005, che, pur facendo riferimento al DM citato, ha deciso di derogare al rapporto superficie alloggio/abitanti, per prediligere il rapporto persone/vano utile. E' stato tuttavia correttamente rilevato dalla Regione e da ANCI che in sede applicativa il far prevalere il primo rapporto al secondo può determinare disparità di trattamento non solo tra cittadini italiani /europei e cittadini stranieri, ai quali ultimi verrebbe richiesto uno standard abitativo

maggiori, ma anche tra cittadini stranieri, ad esempio a seconda che si chieda il ricongiungimento o la estensione ai familiari del permesso UE di lungo periodo, o l'ingresso per motivi di lavoro di entrambi i genitori con prole. Per limitare tale situazione, e per tentare di ridurre le disomogeneità applicative che si sono riscontrate nel territorio, aggravate in alcuni casi dalla richiesta di documentazione prodotta a cura di tecnico privato (con onere economico a carico del cittadino straniero), Regione Toscana e ANCI hanno istituito un gruppo di lavoro che ha redatto il documento che può essere chiamato di Linee Guida "Analisi della procedura di riconoscimento della conformità ai requisiti igienico sanitari nonché di idoneità abitativa ai fini del ricongiungimento familiare", utile orientamento per gli uffici comunali incaricati al rilascio dei certificati di idoneità igienico sanitaria richiesta dalla normativa in materia di rilascio dei nulla osta al ricongiungimento familiare degli stranieri. Tale documento risultava essere già stato inviato alle Prefetture e a tutti i Comuni della Toscana. In esso, viene stabilito che "per quanto concerne i requisiti minimi di superficie degli alloggi in relazione al numero degli abitanti valgono, anche per quanto riguarda i requisiti igienico-sanitari, i criteri stabiliti per l'idoneità alloggiativa dalla delibera 700/2005 e quindi possono dimorare non oltre due persone a vano utile, salvo particolari situazioni da motivare; ove per vano utile si intende, secondo quanto stabilito al punto b-2 della Tabella B, allegata alla sopra richiamata legge regionale 96/96, ogni vano dell'alloggio, esclusa la cucina, quando la stessa risulta inferiore a mq. 14, e i servizi così come definiti dal D.M. 5 Luglio 1975". Ci veniva riferito che nei comuni toscani indicati dalla associazione -circa 26 - si erano riscontrate procedure che in vario modo si discostavano dalle Linee Guida. Presso un gruppo dei comuni, ci era stato riferito che era chiesta la verifica igienico-sanitaria anche per il certificato per il contratto di soggiorno e permesso CE. Presso altro gruppo, si chiedeva all'utenza (almeno per il ricongiungimento familiare) di produrre la certificazione tramite tecnico privato a proprie spese (nonostante la norma reciti che i requisiti debbono essere accertati "dai competenti uffici comunali), o tramite la ASL, sempre a proprie spese. Alcuni di questi comuni, chiedevano il tecnico privato solo in mancanza della planimetria catastale da allegare alla richiesta di certificato. Altri, chiedevano il tecnico per certificare che l'impianto elettrico e di riscaldamento sono a norma. Questa Difesa civica ha fatto presente a tutti i comuni oggetto di segnalazione la necessità di rivedere le procedure di riconoscimento della conformità ai requisiti igienico sanitari nonché di idoneità abitativa ai fini del ricongiungimento familiare alla luce delle citate Linee Guida in materia, il seguire le quali è strumento utile per non incorrere in disparità di trattamento. Ad oggi, solo alcuni dei Comuni (sebbene di grandi dimensioni) hanno fornito riscontro positivo al nostro intervento, assicurando il rispetto delle

Linee Guida regionali. Stiamo sollecitando tutti gli enti ai quali avevamo scritto a risponderci. Sarebbe utile comunque che la Regione stessa invitasse espressamente i Comuni ad osservare le proprie linee guida in materia.

Nell'ambito delle problematiche relative al soggiorno, e più in generale allo *status* di cittadino immigrato, abbiamo avuto a che fare con il consueto mancato riconoscimento dei benefici economici connessi allo stato di invalidità/handicap grave, casi tutti risolti per evidente difformità alla costante giurisprudenza costituzionale. Di spicco è stata poi la vicenda, fuori della nostra competenza, ma che ci è parso doveroso trattare per la evidente lesione dei diritti della persona che si stava perpetrando (nonché per le conseguenze negative che si stavano ripercuotendo sul procedimento di rinnovo dei permessi di soggiorno), riguardante due cittadine della Repubblica del Kazahstan, conviventi con la madre (che aveva intrapreso la procedura di concessione della cittadinanza), alle quali, in pendenza del procedimento di rinnovo dei propri permessi di soggiorno per famiglia, la questura di riferimento aveva, come di prassi e secondo la normativa, chiesto di produrre i passaporti in corso di validità. L'Ambasciata del Kazahstan a Roma, dopo mesi dalla richiesta dei passaporti, aveva replicato che interessate avrebbero ricevuto il passaporto della Repubblica del Kazahstan solo all'ottenimento de "la residenza permanente in Italia". Ritenemmo che il funzionario di Ambasciata al quale chiedemmo chiarimenti su tale motivazione, avesse inteso fare riferimento alla circostanza che la madre convivente era in procinto di acquisire la cittadinanza italiana, e ciò avvenuto le interessate, in qualità di figlie di cittadina, avrebbero maturato il diritto al soggiorno permanente. Tuttavia, rilevammo che nel frattempo le interessate avevano comunque diritto al rinnovo del proprio titolo di soggiorno. Rilevammo altresì che per le interessate, cittadine della Repubblica del Kazahstan, non sussistevano motivi di sorta ostativi al rilascio dei passaporti a loro favore. L'Ambasciata stava invece subordinando il rilascio dei passaporti al verificarsi di una condizione per la quale, peraltro, occorre il possesso del passaporto medesimo. Rilevammo che tale comportamento dell'Ambasciata stava ledendo i diritti fondamentali delle interessate, e segnalammo la questione anche al Difensore civico del Kazahstan. Tuttavia si è dovuto attendere la naturalizzazione della madre per ottenere il passaporto delle figlie.

4.3 Governo del territorio

In materia di governo del territorio le richieste di assistenza presentate nel corso del 2013 sono state 328, delle quali 157 nel settore dell'urbanistica e dell'edilizia privata (comprendente anche le questioni di viabilità), 81 nel settore dell'edilizia residenziale pubblica e 90 per tematiche ambientali. Nello stesso periodo di tempo, sono stati portati a conclusione 241 procedimenti.

Per semplicità espositiva – ed anche in considerazione del limitato numero di istanze pervenute (3) – vengono inserite all'interno della sezione “urbanistica ed edilizia privata” anche le pratiche aventi ad oggetto le gare pubbliche e gli appalti, portando quindi il numero complessivo a 160.

4.3.1 *Urbanistica ed edilizia privata*

Le istruttorie avviate nel corso dell'anno 2013 sono in totale 157 (alle quali devono essere aggiunte 3 istanze in tema di appalti), e quindi in lieve aumento rispetto a quelle dell'anno 2012 (155). Le richieste risultano così suddivise: pianificazione urbanistica (14), problematiche di tutela del territorio (16), lavori pubblici e infrastrutture (14), catasto, demanio e patrimonio (3), esproprio, servitù ed usi civici (4), edilizia privata (51), viabilità e circolazione (55), gare pubbliche e appalti (3).

Le questioni affrontate con maggiore ricorrenza riguardano per lo più le previsioni degli strumenti urbanistici (10) e i piani attuativi (3), le problematiche connesse a situazioni di dissesto idrogeologico (8), gli adempimenti per la messa in sicurezza immobili (2), il rilascio dei titoli abilitativi edilizi (15), le procedure di condono e di sanatoria (11), l'attività di repressione degli abusi edilizi (8), la determinazione e la corresponsione degli oneri di urbanizzazione (4), la verifica (o la perdita) dei requisiti di agibilità degli immobili (6), la regolazione della viabilità (12) e le misure per garantire la sicurezza della circolazione (12), la manutenzione delle strade e delle aree pubbliche (11), la gestione dei parcheggi e dei passi carrabili (7), la realizzazione e/o manutenzione delle piste ciclabili (2), la disciplina delle strade vicinali (4), le richieste di risarcimento danni per infortuni avvenuti su aree pubbliche (9), le pretese risarcitorie per i danni provocati a privati in occasione di lavori pubblici (4), i tempi e le modalità di realizzazione di opere e lavori pubblici (6), i problemi di classificazione catastale (3), le procedure di esproprio e il pagamento della relativa indennità (4), la verifica della regolarità delle gare di appalti (3).

Nel corso del 2013 sono stati portati a conclusione 70 procedimenti sul totale di 160 avviati nel corso dell'anno (91 se il conteggio viene effettuato comprendendo anche le procedure istruttorie iniziate prima del 2013).

Per quanto concerne le modalità di ricezione delle domande di assistenza, si conferma la preferenza mostrata dagli utenti per l'invio delle istanze con utilizzo degli strumenti telematici, scelta che si pone in perfetta sintonia con il percorso di dematerializzazione avviato dall'Ufficio nel corso del 2013 e portato a completo compimento a partire dall'inizio del 2014. Diminuiscono quindi i procedimenti aperti a seguito di appuntamento in sede, di colloquio telefonico o di invio di materiale cartaceo (lettera e fax).

Si espongono di seguito - a mero titolo esemplificativo - alcune delle questioni di maggior interesse esaminate nel corso del 2013, in parte già oggetto di segnalazione nel Notiziario.

Violazione norme edilizie e abitabilità

È stato proposto un quesito relativo alla valutazione delle conseguenze - in termini di riconoscimento dell'abitabilità di un immobile - dell'accertata violazione delle norme edilizie, con implicazioni di natura igienico sanitaria. In particolare è stata segnalata l'assenza del condotto di evacuazione dei fumi di scarico nel locale cucina. Carenza accertata dalla stessa amministrazione comunale che, a seguito di esposto, aveva appurato la non veridicità delle dichiarazioni rese dalla ditta costruttrice circa la regolarità della canalizzazione per l'evacuazione dei fumi (secondo la ditta tale condotto sarebbe stato presente ma non utilizzato per volontà del proprietario). Le prove strumentali eseguite con l'introduzione di una sonda dal comignolo del tetto hanno confermato l'interruzione del canale di collegamento tra il vano cucina e l'esterno dell'edificio a causa della presenza di una trave di cemento armato.

Considerato l'esito degli accertamenti effettuati dall'amministrazione, si è posto il problema di verificare la validità dell'attestazione di abitabilità (rilasciata nel 2010) ed è stato quindi chiesto al Comune di far conoscere le misure adottate in riferimento alla non veridicità dell'autocertificazione prodotta dal tecnico incaricato.

L'istruttoria svolta dall'amministrazione ha confermato l'esistenza di difformità costruttive (con particolare riferimento alle altezze e alle dimensioni dell'edificio) e, soprattutto, evidenziato la violazione del regolamento edilizio per quanto concerne l'assenza di collegamento del locale cucina con la canna fumaria posta sul colmo del tetto per favorire l'espulsione dei fumi all'esterno dell'edificio.

L'elemento di maggiore problematicità si è rivelato proprio quest'ultimo, considerato che per gli altri profili di violazione delle norme edilizie è stato presentata istanza di accertamento di conformità in sanatoria, positivamente definita dal Comune con il rilascio della relativa attestazione.

Constatata l'interruzione della canalizzazione all'altezza del solaio tra piano terreno e primo piano, non è stato tuttavia possibile attribuire specifiche responsabilità al costruttore o all'acquirente non rientrando nelle prerogative dell'amministrazione l'accertamento delle cause dell'ostruzione della condotta, in astratto riferibile ad entrambi i soggetti. Ed in effetti le responsabilità, soprattutto in caso di contenzioso, avrebbero potuto essere attribuite direttamente dall'amministrazione solo in presenza di elementi oggettivamente certi e non confutabili. Per tale motivo il Comune ha intimato l'adeguamento all'attuale proprietario (ossia allo stesso esponente), con possibilità per quest'ultimo di rivalersi sull'effettivo responsabile dell'abuso.

Relativamente alla falsa autocertificazione avente ad oggetto l'originaria sussistenza dei parametri per l'abitabilità, il Comune ha inoltrato comunicazione di notizia di reato alla competente Procura della Repubblica. Poiché la dichiarazione mendace non determina automaticamente la perdita del requisito dell'abitabilità, la sussistenza di tale requisito è stata valutata dall'Azienda sanitaria che, a seguito di sopralluogo, ha ritenuto non esistessero condizioni igienico-sanitarie tali da portare alla dichiarazione di inagibilità dell'appartamento anche perché tutte le problematiche evidenziate (umidità e assenza di tubazione di scarico dei fumi), pur rilevando sotto il profilo urbanistico ed edilizio, risultavano facilmente eliminabili con l'utilizzo delle tecnologie disponibili. In questo senso la presenza della condotta di evacuazione fumi non è stata considerata requisito indispensabile ai fini dell'abitabilità, consentendo la normativa nazionale l'installazione di un impianto di aspirazione forzata. Di conseguenza la violazione è stata oggetto di sanzione amministrativa ma non ha determinato anche la perdita del requisito dell'abitabilità. L'Azienda sanitaria ha chiarito che l'agibilità di un edificio può essere oggi messa in discussione solo dal punto di vista della sicurezza statica e impiantistica poiché le problematiche di natura igienica e sanitaria all'epoca valutate dal legislatore devono ritenersi superabili con l'utilizzo delle moderne tecnologie.

Riscatto diritto di superficie in aree PEEP

È stata esaminata una questione proposta da soggetti titolari di un diritto di superficie su immobili siti in aree PEEP e interessati ad acquisire l'intera proprietà degli immobili stessi. Il problema si è posto a seguito dell'aggiornamento del meccanismo di calcolo del corrispettivo da corrispondere all'amministrazione comunale per la definizione della procedura. In uno dei casi presi ad esame, ad esempio, con successive deliberazioni della Giunta comunale è stato previsto un rilevante aumento degli oneri necessari per il riscatto della proprietà. La questione è stata

affrontata sia sotto il profilo giuridico al fine di accertare il rispetto della normativa di settore, sia sotto il profilo dell'opportunità e del merito poiché in definitiva si trattava di scelta politica fortemente penalizzante per i cittadini interessati, scelta che evidentemente non teneva in conto la generale condizione socio economica e di conseguenza la sostanziale impossibilità di poter procedere al riscatto alle condizioni previste dal Comune.

Il quadro normativo di riferimento è stato quindi ricostruito nei seguenti termini:

- sino all'entrata in vigore della L. 8 agosto 1992 n. 359 (DL n. 333 del 11 luglio 1992) l'onere per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà veniva calcolato in riferimento alla media dei singoli costi sostenuti dal Comune per l'acquisizione delle aree;
- a partire dal 1992 (proprio in considerazione di quanto previsto nel DL 333) il corrispettivo è stato determinato con riferimento ai costi derivanti dalle singole procedure di esproprio;
- con sentenza n. 347 del 2007 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 5 bis del DL 333/92, indicando nel valore venale del bene il parametro cui riferirsi per il calcolo dell'indennità (cfr. anche L. 244/2007).

Alla luce della sopra richiamata evoluzione normativa, e pur riconoscendo la competenza dell'amministrazione comunale nel determinare l'entità del corrispettivo dovuto per il riscatto del diritto di proprietà, sono stati chiesti chiarimenti in riferimento ai motivi che avevano indotto l'amministrazione ad individuare uno specifico termine di presentazione delle domande per distinguere tra quelle cui applicare ancora i vecchi parametri di quantificazione degli oneri e quelle cui applicare i nuovi, e ben più onerosi, parametri. Ciò in quanto la data individuata non sembrava corrispondere a nessun momento rilevante in termini di novazione legislativa. L'eventuale riferimento alla L. 106/2011 non appariva pertinente posto che l'art. 5, comma 3 bis non contiene disposizioni immediatamente operative per la definizione della questione. Ed in effetti, il comma 49 bis dell'art. 31 della L. 448/1998 (inserito appunto con la suddetta novella legislativa) si riferisce alla rimozione dei vincoli imposti con la sottoscrizione della convenzione e alla determinazione del corrispettivo dovuto in tale evenienza.

Sotto questo profilo è apparsa di dubbia legittimità la delibera con la quale il Comune ha attribuito valore retroattivo ai nuovi criteri di calcolo del corrispettivo, considerandoli applicabili a tutte le domande pervenute in data precedente (di circa un anno) a quella della delibera stessa. È stato inoltre ricordato che la L. 244/2007 dispone che l'indennità di espropriazione debba essere

determinata in misura pari al valore venale del bene mentre il Comune aveva previsto che, a far data dall'agosto del 1992, il corrispettivo per il riscatto dovesse essere riferito al costo di esproprio per i singoli piani di zona PEEP.

A tal proposito, è apparso inoltre utile precisare che la sentenza della Corte Costituzionale (e la successiva legge 244) ha modificato il parametro in base al quale calcolare l'indennità di esproprio. Relativamente al riscatto del diritto di proprietà, tuttavia, non è stato modificato il richiamo al costo di esproprio che rimane quindi un dato immutabile poiché definito al momento della realizzazione della procedura. La misura del corrispettivo, di conseguenza, avrebbe dovuto essere parametrata al suddetto costo, e ciò anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale.

Si è fatto infine richiamo alla sentenza delle sezioni riunite della Corte dei Conti (n. 22/contr/11) che dopo aver considerato pacificamente applicabile alle procedure di riscatto il comma 48 dell'art. 31 della L. 448/1998, ha precisato che: "... per tutte le suseposte considerazioni, le Sezioni Riunite ritengono che il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, su aree comprese nei piani approvati ai sensi della legge n. 167/1962 o delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge n. 865/1971, deve essere determinato dai Comuni, su parere del proprio ufficio tecnico, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie rivalutati, applicando la riduzione del 60 per cento al valore individuato facendo riferimento ai vigenti criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero all'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244. In ogni caso, il costo dell'area non deve risultare maggiore di quello stabilito dal Comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà, al momento della trasformazione di cui al comma 47".

Alla luce delle suddette considerazioni il Comune ha informato di aver pienamente condiviso le problematiche sollevate dal Difensore civico e di aver quindi deciso di procedere ad una complessiva rivalutazione delle precedenti determinazioni, previa verifica di legittimità e di fattibilità e garantendo la condivisione delle proprie riflessioni anche con i cittadini interessati.

In conclusione gli oneri occorrenti per il riscatto – in un primo momento triplicati – sono stati fortemente ridotti e riallineati a quelli in vigore nel 2005. Il confronto con i cittadini ha garantito una maggiore conoscibilità e trasparenza delle procedure, ponendo termine al conflitto.

Definizione del concetto di "trasformazione fisica e funzionale"

Un comitato di cittadini ha chiesto una verifica delle pratiche edilizie inerenti l'avvio di un'attività insalubre di prima classe in contesto urbanistico caratterizzato dalla contemporanea presenza di edifici residenziali e di capannoni produttivi. La preoccupazione nasceva dal fatto che l'Amministrazione comunale aveva qualificato l'intervento edilizio come manutenzione straordinaria senza variazione di destinazione d'uso e lo aveva considerato coerente con la disciplina urbanistica e edilizia.

Una prima verifica è stata attivata in riferimento all'ipotizzata modifica d'uso dell'edificio al fine di accertare se tale variazione – non consentita dal Regolamento edilizio in aree a progettazione differita – si fosse in effetti realizzata. Il Comitato aveva rappresentato l'esistenza di un piccolo locale utilizzato come magazzino e deposito (C/2) successivamente censito come laboratorio per arti e mestieri (C/3). A tal proposito il Comune ha chiarito che dalla ricostruzione dei precedenti titoli abilitativi, il locale risultava da sempre appartenere alla categoria produttiva (industriale e artigianale).

È stato dunque escluso il mutamento di categoria ai sensi di quanto previsto dall'art. 59 della L.R.T. 1/05, anche in considerazione del fatto che alla categoria catastale attribuita deve essere comunque riconosciuta valenza residuale, utile soprattutto ai fini fiscali.

Un secondo profilo di esame ha riguardato la compatibilità dell'attività posta in essere rispetto alle previsioni del Piano strutturale e sotto tale profilo è stata ipotizzata la non conformità della procedura edilizia. Ed in effetti, fermo restando la teorica possibilità di avviare un'industria insalubre di prima classe anche all'interno di zona residenziale (possibilità consentita previa dimostrazione dell'assenza di danno per la salute del vicinato in considerazione dei nuovi metodi o delle speciali cautele attivate), è stato tuttavia evidenziato un contrasto con la norma del Piano strutturale imponente un divieto assoluto al Regolamento edilizio di consentire "trasformazioni fisiche o funzionali" che comportino l'attivazione di industrie insalubri di prima classe, prevedendo per tali insediamenti produttivi una localizzazione al di fuori e ad adeguata distanza dagli insediamenti abitativi previa verifica dell'assenza di rischi per la popolazione.

Sotto questo profilo, del resto, la circostanza che in corso di procedura fossero intervenuti i pareri positivi degli altri Enti interpellati non assume rilievo, posto che il vincolo è di carattere urbanistico e non di altro tipo (in teoria, l'attività insalubre avrebbe potuto essere inserita in un contesto misto residenziale previa predisposizione di adeguati accorgimenti tecnici e con monitoraggio e verifica delle emissioni).